

*0: EK
*1: 2008-2009
*2: 33
*3: WordXP
*4: 33ste vergadering
*5: Dinsdag 26 mei 2009
*6: 13.30 uur
**

Voorzitter: Dupuis

Tegenwoordig zijn 67 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Benedictus, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, De Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Essers, Franken, Goyert, De Graaf, Haubrich-Gooskens, Hendriks, Hillen, Ten Hoeve, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Klein Breteler, Kuiper, Lagerwerf-Vergunst, Laurier, Leijnse, Leunissen, Van der Linden, Linthorst, Meindertsma, Meulenbelt, Meurs, Noten, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Rehwinkel, Reuten, Rosenthal, Schaap, Schouw, Schuurman, Slager, Slagter-Roukema, Smaling, Strik, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Vliegthart, De Vries, Werner, Westerveld, Willems en Yildirim,

en mevrouw Cramer, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en de heer Klink, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

**

*N

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

Van Driel en Kox, wegens verblijf buitenslands in verband met deelname aan de parlementaire NAVO-Assemblee;

Hermans en Kneppers-Heijndert, wegens bezigheden elders;

Engels, wegens ziekte;

Ten Horn, Dölle en De Vries-Leggedoor wegens problemen met het openbaar vervoer.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De camera's die u hier in de vergaderzaal ziet, betekenen niet dat wij nu live op internet of televisie verschijnen. Tot uw verdriet, merk ik. Het is de bedoeling dat wordt uitgezocht hoe in de toekomst opnamen gemaakt moeten worden met het oog op de verspreiding via internet van de verslagen van de plenaire debatten. Het is

een proef voor alleen intern gebruik. U kunt dus rustig doen wat u altijd doet.

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**: Op verzoek van de fractie van het CDA heb ik in verband met het vertrek van de heer Russell de heer Franken benoemd als eerste vicevoorzitter van de commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. De heer Terpstra heb ik benoemd als vicevoorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in plaats van de heer Franken.

Op verzoek van de fractie van GroenLinks heb ik de volgende leden in commissies aangewezen:

- tot lid van de commissie voor Economische Zaken mevrouw Böhler in plaats van de heer Thissen;
- tot leden van de commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken mevrouw Strik en de heer Laurier in plaats van de heer Thissen.

Tevens heb ik het lidmaatschap van mevrouw Strik van de commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking beëindigd.

Ik deel de Kamer mede dat voorgenomen beslissingen omtrent enkele ter instemming aangeboden JBZ-besluiten tijdens deze vergadering in de zaal ter inzage gelegd worden, conform het voorstel van de commissie voor de JBZ-Raad. Als aan het einde van de vergadering geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer heeft besloten conform dit advies.

**

De besluiten zijn als noot opgenomen aan het einde van deze editie. < 1 >

De **voorzitter**: Op verzoek van de fractie van de SP stel ik voor, het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het verbeteren en versterken van de vaststelling van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen (Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen) (31436) van de Kameragenda van vandaag af te voeren.

Gehoord het College van Senioren, stel ik de Kamer voor drie brieven van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets aan de agenda van vandaag toe te voegen, te weten:

- de brief van de voorzitter van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets d.d. 20 mei 2009 met het verzoek in te stemmen met een voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad over het bestrijden van te

late betalingen in commerciële transacties (herschikking) (COM (2009)126def) (31917, letter D/nr. 4);
- de brief van de voorzitter van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets d.d. 20 mei 2009 met het verzoek in te stemmen met het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ (COM(2009)135def) (31908, letter D/nr. 4);
- de brief van de voorzitter van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets d.d. 20 mei 2009 met het verzoek in te stemmen met een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ (COM(2009)136) (31909, letter D/nr. 4).
**

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.

*B
!Subsidiariteitstoetsen!

Aan de orde is de behandeling van:
- **de brief van de voorzitter van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets van 20 mei 2009 met het verzoek in te stemmen met een voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad over het bestrijden van te late betalingen in commerciële transacties (herschikking) (COM (2009)126def) (31917, letter D/nr. 4);**
- **de brief van de voorzitter van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets van 20 mei 2009 met het verzoek in te stemmen met een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ (COM(2009)136) (31909, letter D/nr. 4);**
- **de brief van de voorzitter van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets van 20 mei 2009 met het verzoek in te stemmen met het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ (COM(2009)135def) (31908, letter D/nr. 4).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, in te stemmen met de in de brieven gedane voorstellen.
**

Daartoe wordt besloten.

*B
!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Uitvoering van verordening (EG) Nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (Pb EU L 399) (Uitvoeringswet verordening Europese betalingsbevelprocedure) (31513);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Uitvoeringswet EG-betekendingsverordening ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1393/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken ("de betekening en de kennisgeving van stukken"), en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1348/2000 (Pb EU L 324/79) (31522);**
- **het wetsvoorstel Uitvoering van verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (Pb EU L 199) (Uitvoeringswet verordening Europese procedure voor geringe vorderingen) (31596).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering voor enkele minuten, omdat minister Klink vanwege gebrek aan een paraplu een kleine vertraging heeft opgelopen.
**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B
!Bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving!

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Uitbreiding van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten in de wetgeving op het gebied van de volksgezondheid (Wet uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving) (31122).**

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

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het belangrijkste punt waarom de VVD-fractie grote aarzelingen heeft bij dit wetsvoorstel, is het feit dat op een groot aantal terreinen of voor een groot aantal handelingen door beroepsbeoefenaars bestuurlijke boetes worden ingevoerd terwijl voor deze handelingen of feiten al tuchtrechtelijke en/of

strafrechtelijke sancties bestaan. De twijfel van de VVD-fractie betreft vooral de mogelijke samenloop van de verschillende sancties in relatie tot het heel belangrijke uitgangspunt "ne bis in idem", het niet twee maal straffen voor hetzelfde feit.

In zijn nadere memorie van antwoord geeft de minister aan dat het "ne bis in idem"-beginsel niet geldt voor de samenloop van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties enerzijds en tuchtrechtelijke sancties anderzijds vanwege de verschillende doelstellingen van de verschillende wetten. In het strafrecht is het doel namelijk strafoplegging omdat iemand zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit, terwijl het tuchtrecht tot doel heeft de bewaking van de kwaliteit binnen de beroepsgroep. Dit was zo en blijft zo.

Op de bestuurlijke sanctie en een sanctie op grond van het Wetboek van Strafrecht zou het "ne bis in idem"-beginsel wel van toepassing moeten zijn, omdat de doelstellingen van beide regelingen gelijk zijn, namelijk een straf opleggen omdat de overtreder zich niet aan de wet houdt.

In de nadere memorie van antwoord geeft de minister voor een deel aan hoe om te gaan met de samenloop van deze twee regelingen. Op het moment dat er een strafbeschikking of een transactie heeft plaatsgevonden met het OM dan wel de zaak ter terechtzitting is begonnen, kan de inspectie niet meer een bestuurlijke boete opleggen. In zoverre kan hier gesproken worden van een ne bis in idem.

Maar nu andersom. Een belangrijke reden voor de minister om een bestuurlijke boete te introduceren is om lik-op-stukbeleid mogelijk te maken. Indien de inspecteur een overtreding constateert waarvoor hij een bestuurlijke boete kan opleggen, zal hij dat waarschijnlijk snel, in de tijd gezien, doen. Anders is het geen lik op stuk. Vraag van de VVD-fractie is: kan het Openbaar Ministerie vervolgens daarna toch nog besluiten om een vervolging in te zetten voor hetzelfde feit, ervan uitgaande dat het ook een strafbaar feit is?

In het samenwerkingsprotocol tussen IGZ en OM is hierover niets te vinden. Kort samengevat gaat het in dit protocol om coördinatie en afstemming ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving door het OM. Bij de beoordeling van dit wetsontwerp is de VVD-fractie van mening dat toch het uitgangspunt "ne bis in idem" zou moeten worden gerespecteerd, in de zin dat als de inspectie een bestuurlijke boete heeft opgelegd, het OM dan geen strafvervolgung meer zou moeten kunnen starten, temeer omdat de bestuurlijke boetes, zoals de minister stelt, bedoeld zijn voor de "lichtere vergrijpen".

Omdat het OM echter onafhankelijk is in zijn beoordeling omtrent het al dan niet instellen van een vervolging, zou dit betekenen dat er voor het opleggen van een bestuurlijke boete ook afstemming tussen OM en IGZ moet zijn, in elk geval op beleidsmatig niveau, hoe daarmee om te gaan. Het zou ook in het protocol moeten worden vastgelegd en moeten zijn: of-of en niet en-en. Ook op andere terreinen geldt dat er keuzes moeten worden gemaakt, zoals bij de lagere overheid, de

gemeente. Deze heeft ten aanzien van bepaalde overtredingen de keuze om een strafbeschikking uit te vaardigen of een bestuurlijke boete op te leggen. Allebei tegelijk voor hetzelfde feit mag niet. De VVD-fractie is dan ook van mening dat dit uitgangspunt tevens moet gelden voor de keuze tussen de bestuurlijke boete en strafvervolgung door het OM; als de inspectie een bestuurlijke boete oplegt, zou het OM geen actie meer mogen ondernemen.

Is de minister ook van mening dat het uitgangspunt moet blijven dat er een keuze moet worden gemaakt met betrekking tot de samenloop van strafrecht en bestuurlijke boete? Zo ja, wil hij dit dan ook in het samenwerkingsprotocol vastleggen? Daarbij zij aangetekend dat het antwoord van de minister bepaalt of de VVD-fractie voor of tegen dit wetsvoorstel zal zijn.

*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Ik voer het woord mede namens de fractie van GroenLinks. Op 6 februari 2007 discussieerden wij met de voorganger van deze minister, de heer Hoogervorst, over twee wetsvoorstellen die de geneesmiddelenvoorziening tot onderwerp hadden. In dat debat constateerden de woordvoerders van verschillende fracties dat het de voorkeur zou verdienen om in nieuwe wetgeving bestuurlijke boetes terug te dringen en in plaats daarvan OM-afdoening toe te passen. De minister zegde destijds toe hierover in overleg te zullen treden met zijn collega van Justitie. Ons algemene gevoel was dat er voor het uitdelen van bestuurlijke boetes door de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de IGZ, geen plaats is binnen de volksgezondheidswetgeving, en de minister leek het, gezien zijn toezegging, met ons eens te zijn. In het licht van dat debat is het curieus dat wij vandaag toch een wetsvoorstel behandelen dat de IGZ het recht geeft om in plaats van minder, meer bestuurlijke boetes uit te delen.

Het wetsvoorstel bevat twee kernpunten. In de eerste plaats wordt zoals gezegd het bestuurlijk handavingsinstrumentarium van de Inspectie voor de Gezondheidszorg uitgebreid. Hierdoor krijgt zij de bevoegdheid om zelf corrigerend op te treden, zodat zij slagvaardiger en meer op maat invulling kan geven aan haar handhavingstaak. De mogelijkheden die zij daartoe krijgt zijn: bestuursdwang, last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Wettelijk worden deze instrumenten aan de minister toegekend, maar de feitelijke uitvoering zal via mandatering bij de IGZ liggen. De boeteafdoening geschiedt door het Bureau Bestuurlijke Boetes van de Voedsel en Waren Autoriteit van het ministerie van LNV. De uitbreiding wordt voorgesteld voor negen wetten op het gebied van de volkgezondheid.

In de tweede plaats krijgt de IGZ met dit wetsvoorstel de mogelijkheid zonder toestemming van de betrokken patiënt diens dossier in te zien, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van het toezicht. De wettelijke grondslag hiertoe wordt geregeld in een nieuw artikel 39 van de Gezondheidswet. Het kabinet is van mening dat de

expliciete toestemming die voorheen vereist werd, een hindernis is die te veel administratieve lasten met zich meebrengt voor de IGZ in haar nieuwe toezichtsrol. Het niet verlenen van inzage wordt een strafbaar feit in bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke zin. Tot slot is bij nota van wijziging nog een registratieplicht voor privéklinieken aan het wetsvoorstel toegevoegd.

De commissie voor VWS in de Eerste Kamer heeft er relatief lang over gedaan voordat zij het wetsvoorstel gereed achtte voor plenaire behandeling. Dat ligt enerzijds aan het feit dat het handhavingskader van de IGZ niet gereed was, net zomin als het protocol dat de samenwerking en de taakafbakening tussen IGZ en OM beschrijft, en anderzijds aan het feit dat er getwijfeld wordt aan de noodzaak tot uitbreiding van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten, zoals ik ook al in mijn inleiding uiteenzette. Ook het zonder toestemming inzien van medische dossiers blijft een moeilijke zaak, vooral omdat er over de voorwaarden waaronder dit mag gebeuren nog steeds geen duidelijkheid bestaat. Deze duidelijkheid hebben we wel nodig, wil in ieder geval mijn fractie voor het wetsvoorstel stemmen.

Ik begin met die noodzaak tot uitbreiding van het instrumentarium. De minister heeft het in de toelichting op het wetsvoorstel veelvuldig over een cultuuromslag en de noodzaak om de IGZ om te vormen van een klassieke toezichthouder -- wat is dat overigens? -- tot een moderne handhavingsorganisatie. Op zichzelf deelt mijn fractie met de minister de mening dat het toe te juichen is dat de IGZ moderniseert en evolueert, maar ze betwijfelt of daarbij ook behoort dat handhaving en sanctionering bij de IGZ in één hand komen te liggen. Volgens de minister zal dit de slagvaardigheid en geloofwaardigheid van de IGZ en daarmee de kans op naleving vergroten. Wij vinden dit echter een boude veronderstelling en vragen ons af of het niet evengoed zo zou kunnen zijn dat het imago van de IGZ schade oploopt omdat zij hierdoor kan veranderen van een onafhankelijk, bij wet gezaghebbend en deskundig orgaan in een boeteschrijver. De inspectie ontleent haar autoriteit aan haar gezag en deskundigheid en moet het onzes inziens niet van macht hebben.

Zijn de verschillende brancheorganisaties en beroepsgroepen nog bereid tot medewerking aan een toezichtarrangement waarin zij zelf transparante gegevens aanleveren die ook gezien kunnen worden als zelfblaming? Er lijkt toch sprake van een soort zelfaangifte en dat kan de aanlevering van gegevens remmen dan wel leiden tot defensief of moeilijk te toetsen gedrag.

Als de vraag ter sprake komt naar het waarom van deze uitbreiding, constateert de minister in de memorie van antwoord dat het meestal niet gaat om ernstige inbreuken op de rechtsorde; er is eerder sprake van omstandigheden waarin het risico op schade of letsel toeneemt of waarin het uitoefenen van toezicht door de IGZ wordt bemoeilijkt. In deze gevallen zouden het tuchtrecht en het strafrecht doel missen omdat zij een minder adequate -- want te trage -- reactiemogelijkheid bieden. De

bestaande bestuursrechtelijke instrumenten (het bevel, de aanwijzing door de minister, het intrekken van de vergunning of toelating) zijn in deze gevallen niet geschikt. De bestuurlijke boete is dat wel, want hij is snel en op maat in te zetten. Ook meldt de minister dat bij de keuze voor een bestuurlijke boete niet zo zeer de proportionaliteit een rol speelt als wel dat de IGZ meer dan het OM over de deskundigheid beschikt die vereist is om te bepalen of tot handhavend optreden moet worden overgegaan. Dit alles roept een aantal vragen op voor de minister. Ik wil graag een concreet voorbeeld waarin het strafrecht te traag is en daarom gekozen moet worden voor het instrument bestuurlijke boete, en een concreet voorbeeld waaruit blijkt dat de bestaande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten tekortschieten.

Ook na lezing van het samenwerkingsprotocol OM-IGZ is het mijn fractie niet goed duidelijk wie of wat de keus bepaalt voor ofwel strafrecht ofwel bestuursrecht. Het lijkt of dit min of meer toevallig wordt bepaald. Wij zijn bang voor willekeur en willen graag een toelichting en een geruststelling. Overigens is de minister zelf mogelijk ook bang voor die willekeur, getuige zijn -- in onze ogen overigens nogal curieuze -- opmerking op bladzijde 8 van de memorie van antwoord. Hij merkt daarin op dat het maar afwachten is of het OM inderdaad tot vervolging overgaat in die gevallen waarbij de IGZ vervolging en sanctie op zijn plaats vindt en afdoening door het OM op zich laat wachten. Als de IGZ de deskundigheid heeft, kan het OM daar toch gebruik van maken? Zijn er voorbeelden dat dit niet goed gebeurt? Wat zijn de doelen en verwachtingen van deze wetswijziging, op welke punten zal zij worden geëvalueerd? Als we dit helderder hebben, is het misschien ook makkelijker de wijziging op haar merites te kunnen beoordelen.

Het langverwachte handhavingsarrangement geeft ons een indruk hoe de inspectie de cultuuromslag en haar rol in de veranderende samenleving ziet. Het is een nogal abstract stuk, een handhavingskader op hoofdlijnen. De door ons gevraagde duidelijkheid over het moment waarop inzage in het medisch dossier wordt gegeven en in welke gevallen een bestuurlijke boete wordt opgelegd, wordt nog niet gegeven. Daarvoor is een specifiek handhavingskader nodig per instrument, dat vervolgens als werkinstructie voor de inspecteurs gaat gelden. Kan de minister hierover vandaag toch wat meer concreet zijn?

In het informatieprotocol OM-IGZ staat voorts dat de inzet van bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen plaatsvindt in hoogrisicosituaties of daar waar sprake is van ernstige normschending. Dit lijkt in tegenspraak te zijn met het eerder betoogde uitgangspunt dat de uitbreiding juist bedoeld is voor minder ernstige situaties. Voor mijn fractie is deze onduidelijkheid niet acceptabel; zij ondermijnt de rechtszekerheid. Ik vraag de minister dan ook om glashelder uit te leggen waarvoor de inzet van de bestuursrechtelijke maatregelen door de IGZ nu werkelijk bedoeld is. Is dit in omstandigheden

waarin het risico op schade of letsel toeneemt, waarin het toezicht door de IGZ wordt bemoeilijkt, zoals in de memorie van antwoord staat, of is het in hoogrisicosituaties, daar waar sprake is van ernstige normschending, zoals in het informatieprotocol staat?

Beleidsregels als het gaat om de inzage in het medisch dossier hebben we helemaal nog niet gevonden. Ze zijn in ieder geval geen onderdeel, zoals was beloofd, van het handavingskader. En dat klemt des te meer omdat er, zeker als het gaat om de ggz-sector, grote zorgen zijn, zowel onder de cliënten als onder de therapeuten. Zij maken zich terecht veel zorgen over een mogelijke aantasting van de privacy. Wel staat, als het gaat over het afgeleid medisch beroepsgeheim in relatie tot het inzagerecht, in het genoemde informatieprotocol dat pas na inwerkingtreding van deze wet kan worden vastgesteld of, en zo ja, op welke wijze de IGZ gebonden kan zijn aan het afgeleide beroepsgeheim en het daaraan verbonden verschoningsrecht. Dat is bijzonder, want het afgeleide verschoningsrecht voor de IGZ is toch met de tweede nota van wijziging onderdeel van het wetsvoorstel geworden. Graag een toelichting van de minister wat er met deze zinsnede wordt bedoeld. Wij blijven een kader missen waaraan de regering de adequate uitvoering van het inzagerecht zal toetsen. Dit klemt des te meer als met de mogelijke komst van een landelijk epd dossiers in principe makkelijker binnen handbereik zullen liggen.

Ik noem twee standpunten, om te beginnen dat van Bert Keizer, verwoord in zijn column in Trouw van 18 april jongstleden, dat inspecteurs te schijterig -- excuses -- zijn om een heldenrol te spelen als het gaat om het toezicht van de IGZ op de kwaliteit van verpleeghuiszorg. Die schiet overigens inderdaad nogal eens tekort, niet door de inzet van de werkers in die zorg maar door het feit dat we er met elkaar te weinig geld voor over hebben, waardoor de deskundigheid op een te laag niveau blijft hangen. Het tweede standpunt is dat van Gita Gallé, directeur van de NVZ, die in het Nederlands Dagblad van 2 mei jongstleden laat optekenen dat de strenge IGZ aankomende artsen afschrikt. Tussen die twee standpunten moet de IGZ opereren. Die IGZ is onderweg om een moderne handavingsorganisatie te worden. Zij ziet toe op de transparantie van kwaliteit en heeft, omdat er steeds meer openbaar wordt gemaakt, te maken met de transparantieparadox. De zorg lijkt onveilig, omdat we meer weet hebben van de onveilige kanten. De risico's zullen echter niet uit te bannen zijn, zorg blijft mensenwerk.

De handhaving van de inspectie neemt hierbij een relatief bescheiden positie in, zoals zijzelf zegt, en het is "gegeven deze relatief bescheiden invloed en ook de beperkte capaciteit van de inspectie, opmerkelijk dat burger en politiek zulke hoge verwachtingen hebben van de impact van handhaving". Toch zal zij haar werk zo goed mogelijk moeten doen. De hoge verwachtingen hebben wij als politici en de minister als lid van de regering zelf geschapen en dan blijft de vraag of het zal lukken met zo'n 400 fte's, waarvan 275 in

het primaire proces, het handhaven van 25 wetten en een sector van 800.000 beroepsbeoefenaren en 3000 instellingen achter meer dan 60.000 adressen. Het blijft voor mijn fractie voorlopig een vraag of de nieuwe bevoegdheden die dit wetsvoorstel voorstelt daaraan bijdragen of daaraan juist afbreuk zullen doen. Maar mijn fractie laat zich natuurlijk graag door de minister overtuigen.

*N

De heer **Leunissen** (CDA): Voorzitter. Al sedert de invoering van de Kwaliteitswet zorginstellingen zijn acties ondernomen om via beschrijvingen van het primaire en secundaire proces en de vaststelling van "evidence based"-normen te komen tot kwaliteitsverbeteringscycli in de zorg. Met behulp van instituten als HKZ, CCKL en andere hebben medische beroepsgroepen deze normontwikkeling opgepakt, en zijn zij begonnen met het houden van interne en externe audits. Zelfs werd aandacht besteed aan de kwaliteit en veiligheid in zorgketens in de eerste, de tweede en de derde lijn. Aanvankelijk werden deze acties zeker niet zorgbreed, en met de gewenste energie en vastberadenheid opgepakt. Toch kunnen wij in een terugblik vaststellen dat sedert het jaar 2000 een en ander in een stroomversnelling is gekomen vanuit een intrinsieke motivatie.

Onze fractie is dan ook zeer verheugd dat deze regering aan de verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de zorg extra momentum heeft gegeven. Het is dankzij haar politieke druk dat de beroepsgroepen en medische koepels in dit kader het licht hebben gezien. "Evidence based"-richtlijnen, prestatie-indicatoren en een "consumer quality"-index werden ontwikkeld. De IGZ ontwikkelde de IGZ-indicatoren. Dit zijn allemaal zaken die voor verbetering vatbaar zijn, maar zoals wij kunnen vaststellen zijn s tevige fundamenten aanwezig. De media pikken hun graantje mee. Ten behoeve van de zorgconsument worden op basis van algoritmes uit allerlei gegevens die in het kader van de transparantie door zorginstellingen worden vrijgegeven, rankings gepubliceerd. Het probleem is echter dat de wetenschappelijke betrouwbaarheid van deze rankings erg discutabel is. De vraag is dus of de cliënt met deze informatie echt geholpen wordt bij het maken van keuzes.

Concluderend kunnen wij stellen dat de regering kwaliteit en veiligheid op de agenda heeft gezet, waarbij ook de IGZ binnen de bestaande wetgeving actiever is gaan optreden, waarmee de kans op overactiviteit en reactief gedrag natuurlijk toeneemt. Iedere medische fout, vermeende fout of complicatie wordt nu breed uitgemeten in de media door de IGZ gepubliceerd om de Nederlandse burger adequaat in te lichten. De zorginstellingen wordt naar aanleiding van publicaties hieromtrent gevraagd protocollen te overleggen, vaak op ad-hocbasis. Zou enige regie in dezen niet mogelijk zijn? Een niet-ingewijde toeschouwer zou makkelijk tot de conclusie kunnen komen dat het slecht gesteld is met de Nederlandse gezondheidszorg. Van de tienduizenden complexe ingrepen die

dagelijks worden uitgevoerd en perfect verlopen, wordt geen gewag gemaakt. De Nederlandse zorg behoort dan ook tot de bovenste 5% van de wereld. Natuurlijk kan het altijd beter; daar moeten wij ook naar streven.

Hoe dit aan te pakken? Naar de mening van onze fractie zijn er twee scenario's denkbaar. In scenario een kiezen wij voor een verdere uitwerking van de reeds ingezette landelijke aanpak, via integrale kwaliteits- en veiligheidssystemen, met goed omschreven zorgprocessen, met als basis "evidence based"-richtlijnen, aangestuurd door goed opgeleide, intrinsiek gemotiveerde werkers in de zorg, waarbij controle op de mate van borging en resultaten primair geschiedt door onafhankelijke instituten, via het horizontale toezicht, en door de IGZ via het verticale toezicht. Dit scenario wordt nu al volop geïmplementeerd binnen de Kwaliteitswet zorginstellingen. Daarbij gaat men uit van een positieve benadering van de professioneel opgeleide medewerkers in de zorg, bij wie sprake moet zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, intercollegiale toetsing en een continue vrijwillige incidentmelding, dit om van eventuele incidenten te leren.

Een ander belangrijk gegeven is dat specialisten in opleiding hun leercurve zullen moeten doormaken binnen simulatiecentra, en niet "op de patiënt". Dat laat onverlet dat er scherp toezicht moet zijn op de aanpak van misstanden in de zorg die er nog zijn en wellicht nog zullen blijven. Is de minister het eens met onze fractie dat dit systeem de manier is om het aantal misstanden te reduceren door een integraal kwaliteits- en veiligheidssysteem te borgen in de zorg? Of kiezen wij voor scenario een als uitgangspunt, maar met gelijktijdige uitbreiding van repressieve instrumenten, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel? Ik doel op de invoering van de bestuurlijke boete, die door de Tweede Kamer met een factor X werd verhoogd, dit ter verbetering van de wetgeving. Daarnaast wordt ook bepaald dat het inzagerecht in medische dossiers wordt uitgebreid ten opzichte van de vigerende wetgeving. De minister schrijft in de memorie van toelichting dat hij deze instrumenten nodig heeft om de zorgaanbieder op een snelle en adequate wijze op de vingers te tikken, wanneer het kwaad is geschied. Er is sprake van lik-op-stuk of een stok achter de deur en van het optimaliseren van toezichtstaken en protocollen.

Onze fractie is van mening dat voorkomen beter is dan genezen en dat de IGZ en de minister ook andere instrumenten hebben om krachtig op te treden, indien dat noodzakelijk is voor de veiligheid van de patiënt. Te denken valt aan frequenter gebruik van verscherpt toezicht, het geven van een bevel of aanwijzing of toepassing van de zogenaamde three strikes outprocedures. Onze fractie gelooft zelfs dat niet-proportionele bestraffende sancties ook een negatief effect kunnen hebben, zoals vermijdingsgedrag en defensieve geneeskunde, dat wil zeggen kwalitatief slechte en dure zorg.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Wat bedoelt de heer Leunissen precies met het opleggen van niet-proportionele boetes? Ik begreep dat de boetes door de CDA-fractie in de Tweede Kamer zijn verhoogd. Ik ben het met hem eens dat de boetes niet zo proportioneel zijn, als je ziet hoe hoog ze zijn. Begrijp ik het goed dat hij dat met mij eens is?

De heer **Leunissen** (CDA): Ik ben dat met u eens. Wij zeggen dat de IGZ handhavend moet optreden wanneer er duidelijke fouten zijn gemaakt en er gevaar bestaat voor de veiligheid van de patiënt en voor de kwaliteit van de behandeling. Wanneer er bepaalde zaken blamefree worden gemeld, volgens de vrijwillige-incidentmelding, moet je daarvan proberen te leren en er niet bestuurlijke boetes op zetten, want dat leidt alleen maar tot niet melden van bepaalde zaken. Dat kan op termijn een negatief effect hebben.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Zegt u dat men eigenlijk geen bestuurlijke boetes moet opleggen? Ik ben wel nieuwsgierig wanneer er dan wel bestuurlijke boetes moeten worden opgelegd.

De heer **Leunissen** (CDA): Ons voorstel is om geen bestuurlijke boetes op te leggen en om met wetgeving krachtig handhavend op te treden in gevallen waarin de patiëntveiligheid of de kwaliteit van de zorg in het geding is.

Ook vreest onze fractie dat we ons met de invoering van de bestuurlijke boetes op een hellend vlak begeven en op termijn Amerikaanse toestanden krijgen. Wij tekenen hierbij aan dat medisch specialisten na de middelbare school een opleiding hebben genoten van tien tot twaalf jaar en getuige de eed van Hippocrates een hoge beroepsethiek hebben.

Een punitief systeem mis ik in de opgesomde reeks. Dat is de emotionele last die op een medicus drukt na een misser. Je doet een ingreep 5000 keer goed en één keer niet goed, om allerlei redenen. Kan men zich erin verplaatsen hoe zo iemand zich voelt, als hij de dag na een incidenteel falen weer aan de operatietafel staat? Wat voor toegevoegde waarde heeft de bestuurlijke boete dan nog? Wij kunnen ons wel een voorstelling maken van het negatieve psychologische effect daarvan.

Dat laat onverlet dat verwijtbaar handelen na een gedegen onderzoek moet worden aangepakt volgens de bestaande wetgeving. Ons inziens zijn hiervoor voldoende instrumenten in de vigerende wet. Dit hoeft ook niet lang te duren. Het is vrij snel duidelijk of de patiënt in een bepaalde zorglijn van een zorginstelling gevaar loopt wat betreft de veiligheid en de kwaliteit van de zorg.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Als ik de heer Leunissen zo hoor, ben ik benieuwd wat hij de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel vindt. Dit klinkt nogal als een negatieve beoordeling, moet ik vaststellen.

De heer **Leunissen** (CDA): Ik zal daar zo op antwoorden, als u het goed vindt.

De minister geeft in de memorie van antwoord aan dat de IGZ niet alleen reactief toezicht houdt, maar ook proactief, in de zin van grootschalige onderzoeken, bijvoorbeeld om de naleving van protocollen door de beroepsbeoefenaars te toetsen, om daarmee kwaliteitssystemen aan te passen. Volgens welke norm gaat de IGZ dat doen? Zijn er voldoende medewerkers, in kwalitatieve en kwantitatieve zin, bij de IGZ om al deze taken adequaat uit te voeren? Worden de beroepsgroepen daar ook bij betrokken? Hoe kan een instituut zowel proactief als reactief/repressief werkzaam zijn? In de memorie van antwoord ziet de minister dat als elkaar versterkende grootheden.

De heer **Putters** (PvdA): De heer Leunissen schetst de rol die de IGZ behoort te spelen om te verbeteren, het leren te bevorderen, maar ook om te kunnen ingrijpen als er iets misgaat. Is het in de ogen van de CDA-fractie denkbaar om een balans tussen repressieve en preventieve instrumenten aan de IGZ toe te vertrouwen?

De heer **Leunissen** (CDA): Natuurlijk, maar ik denk dat het proactief onderzoek niet noodzakelijkerwijs door de IGZ moet gebeuren. Dat zou ook via het horizontale toezicht kunnen gebeuren. Als er transparante gegevens liggen, kan de IGZ daar heel goed mee uit de voeten.

Onze fractie is van mening dat aan de uitvoering van deze taken een totaal andere cultuur ten grondslag moet liggen. De eerste taak vergt een raadgever, ondersteuner en meedenker; de tweede taak een instituut dat zijn verantwoordelijkheid neemt, wanneer het misgaat, bijvoorbeeld door een zorglijn te sluiten, zie Nijmegen, en door bindende, tijdsgebonden opdrachten op te leggen en handhavend en sanctionerend op te treden, om de kwaliteit van de zorg op niveau te houden.

Ook blijft voor onze fractie onduidelijk hoe de minister de complementariteit ziet van het horizontale toezicht van de HKZ en het NIAZ en het proactieve toezicht van de IGZ. Wij gaan ervan uit dat zowel de processen als de uitvoering of resultaatverantwoording, in positieve en negatieve zin, worden beschouwd bij accreditatie en certificatie, zoals reeds gebeurt. De IGZ zal daar volop gebruik van kunnen maken. Is het mogelijk om hierin enige afstemming en regie aan te brengen, al was het maar om de kosten en de bureaucratische belasting van de zorginstellingen te reduceren?

Het samenwerkingsprotocol van OM en IGZ geeft onze fractie geen aanleiding tot het stellen van andere vragen dan reeds zijn gesteld. Wel is onze fractie onder de indruk van wat een incidenteel falende zorgmedewerker boven het hoofd hangt. Structureel falende artsen en zorginstellingen moeten binnen een goed kwaliteitssysteem proactief worden opgespoord en aangepakt. Voorkomen is beter dan genezen, herhaal ik. Graag verneem ik de reactie van de regering op de gestelde vragen en overwegingen onzerzijds, waarvoor alvast onze dank.

De heer **Putters** (PvdA): Ik zal ook wel wat kritiek op dit wetsvoorstel uiten, geen misverstand daarover, maar ik vraag mij af, als ik de heer Leunissen zo beluister, of iets in het antwoord van de minister hem ertoe kan bewegen om hierover een positief oordeel uit te spreken.

De heer **Leunissen** (CDA): Ik denk dat de minister ons goed moet uitleggen wanneer de bestuurlijke boete van toepassing is -- wat die bijdraagt aan de veiligheid van de patiënt en het redresseren van het gedrag van de medicus of de zorginstelling -- en wanneer er sprake is van ingrijpen wanneer de patiënt in een kwalitatief onvoldoende veilige situatie verkeert. Dat hebben de fracties van de VVD en de SP in feite ook al aan de orde gesteld. Het is ons niet geheel duidelijk. De minister schrijft dat de bestuurlijke boete maar in vijftig casussen zal worden aangeboden aan de medicus of de zorgverlener en dan vraag ik mij af wat dit voor toegevoegde waarde heeft.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. In een gereguleerde markt van gezondheidszorg is de borging van de kwaliteit van zorg cruciaal. Wij hebben dat steeds als centrale randvoorwaarde geformuleerd. Om het toezicht op kwaliteit te optimaliseren, de handhaving te versnellen en meer transparantie rond kwaliteit van zorg te bereiken, stelt de regering in dit wetsvoorstel voor om het bestuursrechtelijke handavingsinstrumentarium uit te breiden met onder meer een bestuurlijke boete en de IGZ de mogelijkheid te geven zonder toestemming van de betrokken patiënt diens patiëntendossier in te zien in het kader van haar toezichthoudende taak. De PvdA-fractie kan zich vinden in de doelstellingen van het wetsvoorstel en in de nadruk die het kabinet op patiëntveiligheid legt. Aangezien we steeds meer verwachten van de toezichthouder en gezien het belang dat we hechten aan een stevige verankering van kwaliteitscriteria in het toezicht op de gereguleerde markt, dienen passende instrumenten en bevoegdheden beschikbaar te zijn voor de toezichthouder. De uitbreiding van de handavingsinstrumenten roept echter ook meer fundamentele vragen op over het type toezichthouder dat de IGZ moet zijn, welke rollen zij moet spelen en welk instrumentarium passend is.

Ons eerste hoofdpunt betreft de uitbreiding van het bestuursrechtelijke instrumentarium waarmee de IGZ de bevoegdheid krijgt om zelf corrigerend op te treden, door naast het advies van de IGZ tot ministeriële aanwijzing en het bevel ook een bestuurlijke boete uit te delen. Volgens het kabinet is er veel behoefte aan meer lik-op-stukinstrumentarium om snel te kunnen handelen. Zowel straf- als tuchtrecht zou in sommige situaties het doel missen, omdat het minder adequate reactiemogelijkheden biedt. De drieslag -- bestuurlijke boete, last onder dwangsom en de aanwijzingsbevoegdheid -- zou de slagkracht van de IGZ moeten vergroten.

De PvdA-fractie deelt met de regering de wens om snel te kunnen ingrijpen als de kwaliteit van zorg in het geding is: de patiëntveiligheid op de intensive care of de situatie in verpleeghuizen. Het gezag van de IGZ is met die snelheid van reageren verbonden. Tot zover akkoord. Maar kan de minister uitleggen waarom binnen het arsenaal aan instrumenten die de IGZ ter beschikking staan de bestuurlijke boete nu per se nodig is? Vorige sprekers hebben hier ook al vragen over gesteld. Wat voegt het toe of, anders gezegd, waarin schiet het bestaande systeem tekort? Op welk tekortschieten is juist dit instrument het adequate antwoord? Of is het wellicht zo, zo vragen wij de minister, dat "het probleem" met de handhaving niet zozeer zit in een tekort aan adequate instrumenten, als wel in het feit dat de instrumenten die beschikbaar zijn niet of niet snel genoeg worden ingezet op het moment dat dit wenselijk of nodig is? Wat vindt de minister in dit verband van de observatie van de Raad van State dat "in de dagelijkse toezichtspraktijk de deskundige inbreng van inspecteurs veel belangrijker is dan het gebruik van sanctiebevoegdheden"? Ook kan de overbelasting van de IGZ volgens ons in het geding zijn. Zij heeft een steeds omvangrijkere taak zonder dat er van een uitbreiding van personeel sprake is. Dus welk probleem lost dit wetsvoorstel op?

Onze indruk is dat er een sterke beweging is naar instrumenten voor repressie en sanctionering en wij vragen ons af welke balans met de preventieve en meer op leren en verbeteren gerichte instrumenten de minister voor ogen heeft. Dat raakt ook de balans die er naar ons inzicht moet zijn tussen verticaal en horizontaal toezicht. Er moet meer in horizontaal toezicht geïnvesteerd worden om het verticale toezicht beter zijn werk te laten doen. Hoe gerechtvaardigd vindt de minister bijvoorbeeld de vrees van sommigen dat door de introductie van steeds meer sanctionerende bevoegdheden de openheid en de bereidheid van bijvoorbeeld artsen om medische missers te melden zal afnemen? Laten wij helder zijn: wij menen met de regering dat artsen zich te allen tijde moeten houden aan de richtlijnen en ook altijd missers en onveilige situaties moeten melden. Wij zijn er niet volledig van overtuigd dat de bestuurlijke boete dat gedragseffect bewerkstelligt, namelijk sneller ingrijpen en daarmee verbetering bereiken. De regering stelt dat de toezichtpraktijk er wel effectiever van wordt, maar dan moeten we ook weten wat de regering adequaat toezicht vindt. Welke visie heeft de minister op de balans tussen repressie en preventie en op de balans tussen horizontaal en verticaal toezicht? En hoe beoordeelt de minister in dit verband de professionaliteit van de inspecteurs?

De beantwoording van die vraag is cruciaal voor de beoordeling van het kader dat de IGZ nu heeft neergelegd voor de handhaving en het gebruik van de toezichthoudende instrumenten. Hoe ziet de minister de balans die is gekozen tussen sanctioneren en prikkelen en leren? Het kader van de IGZ gaat uit van proportionaliteit, maar laat te veel impliciet hoe de weging gemaakt

wordt of zwaardere en sanctionerende instrumenten moeten worden ingezet. Daarnaast blijft volgens ons onduidelijk hoe dit handhavingskader is afgestemd met het horizontaal toezicht in zorginstellingen. Zowel voor artsen als voor instellingen moet inzichtelijk zijn wanneer er administratief handhavend wordt opgetreden, wanneer er boetes worden uitgedeeld en wanneer de strafrechter om de hoek komt kijken. Dat is nu niet het geval. Hoe gaat de minister die duidelijkheid aanbrengen?

Wij zouden voorts graag scherp gevolgd willen hebben hoe het toezichtsinstrumentarium en het handhavingskader in de praktijk uitpakken, opdat het handhavingskader adequaat aangepast kan worden. Alvorens de regering tot het bedenken van nog meer sanctionerende bevoegdheden overgaat, willen wij daar de resultaten van zien. Die toezegging deed de minister ook in de Tweede Kamer. Hoe gaat hij dit uitwerken?

Ons tweede hoofdpunt betreft het onder omstandigheden laten vervallen van het toestemmingsvereiste voor het inzien van medische dossiers. De IGZ krijgt de mogelijkheid om zonder toestemming van de patiënt diens patiëntendossier in te zien, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van het toezicht. Momenteel is expliciete toestemming van de patiënt nodig om diens dossier in te zien. Het kabinet is van mening dat dit een hindernis is die te veel administratieve lasten meebrengt en de handhaving door de IGZ te veel vertraagt. Op onze vraag hoe dit zich verhoudt tot artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, alsmede op welke wijze dit aan de ontwikkelingen rond het epd gekoppeld is, is voor ons geen afdoende antwoord van de minister gekomen. De crux zit in onze ogen natuurlijk in de vraag wanneer inzage in medische dossiers zonder toestemming vooraf precies noodzakelijk is voor toezicht en handhaving. Het moet gaan om situaties waarin zwaarwegende belangen in het geding zijn en het moet proportioneel zijn om dit te doen, zo lezen wij. De minister stelde in de Tweede Kamer dat dit het geval is bij grootschalige onderzoeken, bij calamiteiten en als de volksgezondheid in het geding is. Dat zijn nogal brede categorieën. Het moet volgens mijn fractie duidelijk zijn dat goed toezicht en handhaving allereerst niet op een minder ingrijpende manier bereikt hadden kunnen worden. Daarnaast hebben wij wel behoefte aan een scherper omlinjende uitleg van wat de minister onder die brede categorieën verstaat.

Laten wij het nog eens nalopen. De regering is van mening dat bij onderzoek naar een specifiek geval, een individueel geval, het toestemmingsvereiste in beginsel gehandhaafd wordt en dat dit doorgaans ook uitvoerbaar moet zijn. De begrippen "in beginsel" en "doorgaans" laten ook nogal wat ruimte. De vraag is wat de minister daar precies mee bedoelt. Bij de grootschalige en thematische onderzoeken van de IGZ naar de kwaliteit van zorg vervalt het toestemmingsvereiste, omdat de verbetering van de kwaliteitssystemen een zwaarwegender belang dient dan het individuele belang van de patiënt. Het

zou te veel van de patiënt vragen om daar toestemming voor te geven. Waarop baseert de minister die aanname? Wanneer is die last te groot en wie bepaalt dat? In de memorie van antwoord wordt duidelijk dat het ook kan gelden bij vermoedens van bijvoorbeeld kindermishandeling of genitale verminking. Dat zijn zeer ernstige situaties. Wanneer vervalt precies het toestemmingsvereiste? Het is in onze ogen weinig precies omlijnd wanneer dat het geval is en hoe beoordeeld wordt of dat proportioneel is.

Een ander punt is de anonimisering van de medische dossiers. De resultaten van de grootschalige onderzoeken worden wel geanonimiseerd, maar de dossiers niet. Daarmee blijven dingen herleidbaar naar individuele patiënten. Dit zou te veel administratieve lasten voor de zorginstellingen met zich brengen en dat zou niet proportioneel zijn ten opzichte van het doel dat de grootschalige en thematische onderzoeken dienen. Waarop is die stellingname gebaseerd?

De minister benadrukt steeds dat deze maatregelen nodig zijn om de IGZ sneller te kunnen laten handelen, maar wij denken dat juist ook de introductie van het epd tot de nodige versnelling kan leiden in de beschikbaarheid van gegevens over de patiënt en van de behandeling van de patiënt. Dat kan ook tot versnelling in het handelen van de IGZ leiden. Hoe ziet de minister dat en kan hij ons aangeven op welke wijze de IGZ toegang heeft tot het epd, maar ook tot welk deel van het epd en onder welke voorwaarden?

Kortom, het handhavingskader van de IGZ gaat nauwelijks in op de precieze randvoorwaarden voor het toestemmingsvereiste, noch op de vraag wanneer het niet anonimiseren van medische dossiers voor het uitvoeren van de toezichthoudende taken daadwerkelijk noodzakelijk is. Betekent dit in de visie van de minister dat het geheel en al aan de inspectie is om uit te maken in welke situatie de medische dossiers geanonimiseerd worden aangeleverd? Zo ja, acht de minister dit wenselijk? Verwacht hij van de IGZ dat deze voor dit beoordelingskader een transparant en voor het publiek kenbare regeling zal ontwikkelen? Zo ja, waarom denkt hij dit? Zo nee, heeft het kabinet plannen klaar voor als dit niet gebeurt?

Het antwoord op deze vragen hangt samen met de visie die de minister heeft op het type toezicht dat de IGZ zou moeten houden en de informatie die daarvoor nodig is. Mijn fractie stelt zich een balans voor tussen repressieve en preventieve instrumenten. Wij kunnen ons daarbij goed vinden in het onderscheid tussen de handhavende activiteiten van de IGZ ten aanzien van individuele gevallen en individuele beroepsuitoefening, als wel die ten aanzien van de bredere thematische onderzoeken op instellingsniveau. Er zijn echter goede argumenten om de Raad van State te volgen in diens redenering dat een nadere vermelding nodig is, per geval, van de dwingende redenen voor het al dan niet gebruikmaken van het inzagerecht en de anonimisering; dit met het oog op de proportionaliteit van de inbreuk op het recht op

persoonlijke levenssfeer. Graag een reactie hierop van de minister.

Tot slot. De introductie van marktwerking in de zorg noopt de overheid tot het vormgeven van een passend en goedwerkend toezicht op zowel de kwaliteit van zorg, als op de doelmatigheid en toegankelijkheid. Wij kennen daarvoor verschillende toezichthouders, zoals IGZ, NMa en NZa. Zij moeten onderling samenwerken en hebben daarvoor ook samenwerkingsprotocollen. Onze fractie is er altijd helder in geweest dat het toezicht op kwaliteit de preferente positie behoort te hebben in de zorgsector en het is dan ook een goede zaak dan de NZa de oordelen van de IGZ over kwaliteit moet volgen. Onderhavig wetsvoorstel richt zich enkel op het instrumentarium van de IGZ, maar wat betekent de uitbreiding van toezichtinstrumenten van de IGZ voor de onderlinge relatie en werkwijze met de NZa en de NMa? Voor de IGZ geldt bijvoorbeeld een geheimhoudingsplicht ten aanzien van medische informatie, zoals deze ook geldt voor beroepsbeoefenaren. De IGZ heeft echter ook een samenwerkingsprotocol met de NZa, dat stelt dat voor het toezicht noodzakelijke informatie wordt uitgewisseld tussen beide instellingen. De NZa moet ook kijken naar de transparantie op de markt met betrekking tot kwaliteit en behoeft daarvoor informatie van de IGZ. Daarom lijkt ons de vraag gerechtvaardigd hoe deze wetwijziging zich tot dit convenant verhoudt en welke informatie noodzakelijk dient te worden uitgewisseld ten behoeve van het toezicht. In de memorie van antwoord geeft de minister aan dit nog niet zo goed te weten -- althans dat is onze vrije vertaling -- maar wij willen het vandaag wel weten. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de regering af, omdat die onze definitieve standpuntbepaling zullen sturen.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Uit het verhaal van de heer Putters blijkt dat hij nogal wat wil van de minister; er moet nog veel worden uitgezocht en uitgewerkt. Net als ik stelt hij vast dat het handhavingskader helemaal nog niets biedt ten behoeve van het inzagerecht in medische dossiers. Dat maakt mij best wel somber over de wijze waarop de minister hiermee zal omgaan. Kan de heer Putters mij wat meer hoop geven?

De heer **Putters** (PvdA): Daarvoor sta ik aan de verkeerde kant van de tafel. Voordat ik somber word, wacht ik even het antwoord van de minister af. Ik ben het met u eens dat er nog wat principiële vragen zijn over de reikwijdte van deze wetwijziging en hoe de IGZ daarmee omgaat in haar handhavingskader. Ik vind het handhavingskader best helder op de onderdelen die ik noemde, maar het blijft erg beperkt tot hoofdlijnen. Ik hoop dat ik van de minister verneem, hoe hij wil dat de IGZ in de praktijk met deze zaken omgaat. Voor onze standpuntbepaling is de balans tussen preventie en repressie heel belangrijk.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik steun u hierin van harte, maar wil daarbij wel opmerken dat dit al in het voorlopig verslag en het nader voorlopig verslag is gevraagd, en dat we tot nu toe geen antwoord op onze vragen hebben gekregen. Dat stemt mij wel een beetje somber.

De heer **Putters** (PvdA): Daarom hebben we de minister verzocht om hier vanmiddag bij ons te zijn, dus ik ben vol verwachting.

De heer **Leunissen** (CDA): Voorzitter. Is het de heer Putters duidelijk welke norm de minister of de IGZ gaat gebruiken bij die grootschalige onderzoeken, waarvoor vrijstelling wordt gegeven ten aanzien van het inzagerecht zonder toestemming van de patiënt?

De heer **Putters** (PvdA): Nee, en die norm is ook voor ons een van de dingen die onduidelijk blijven. Ik kan op deze vraag niets anders antwoorden, behalve dat ik mij kan voorstellen dat er onderscheid wordt gemaakt tussen individuele en grootschalige gevallen, ook wat het gebruik van medische gegevens betreft. Voor mijn fractie blijft daarbij wel de vraag centraal staan hoe wordt omgegaan met de anonimisering. Dus het laten vervallen van het toestemmingsvereiste voor het grootschalige gebruik van medische dossiers valt wellicht te beargumenteren, maar voor ons blijft de vraag bestaan of dit niet geanonimiseerd moet. Ik wil die discussie straks graag met de minister aangaan.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter, ik voer het woord namens de fracties van SGP en ChristenUnie. Vanaf ongeveer 1970 ontstond er een debat over de vermaatschappelijking van de gezondheidszorg. Hierin staat centraal de kritiek op, wat men noemt, de morele machtspositie van artsen als beroepsgroep en de autonome positie die zij in de samenleving innemen. Een aantal publicaties zag het licht, zoals Medische macht en medische ethiek van Van den Berg en Macht van artsen van Van Klinkert. Daarnaast wordt gewezen op de medicalisering van de samenleving. Het antwoord hierop zou zijn de vermaatschappelijking van de geneeskunde.

Zo ontstaat een hele beweging, maar vanaf 1980 staat het publiek gezondheidszorgdebat in het teken van iets heel anders, namelijk van de individualistische ideologie, waarin de vrijheid c.q. persoonlijke autonomie en de subjectieve belevingswereld van de individuele patiënt in relatie tot zijn arts een centraal thema vormen. De patiënt dient zich, als subject, zelfbewust tegenover de arts op te stellen. De positie van de patiënt dient versterkt te worden en er komt aandacht voor de rechten van de patiënt. Ook is er aandacht voor de zin- en betekenisgeving van de patiënt als mens. Deze wending in het debat getuigt van een nieuw bewustzijn. Zo ontstaat een ideaalbeeld van de arts-patiëntrelatie als samenwerkingsrelatie, waarin patiënt en arts elkaar als gelijkwaardige partners

bejegenen. In navolging van onder andere het bedrijfsleven, waar een sterk toegenomen aandacht voor kwaliteit was ontstaan, ontstond er ook belangstelling voor de kwaliteit van zorg: zo verscheen in 1991 de nota Kwaliteit van zorg, uitgebracht door minister D'Ancona en staatssecretaris Simons. Deze nota vormt in zekere zin een reactie op de door de commissie-Dekker geïntroduceerde marktgerichtheid in de zorg. Men was beducht voor een ontwikkeling waarin de aandacht voor de prijs van de zorg de aandacht voor de kwaliteit van de zorg zou gaan overschaduwen.

De nota is ook geschreven tegen de achtergrond van de eerste Leidschendamconferentie, waarin voor het eerst afspraken tussen zorgvragers, verzekeraars, zorgaanbieders en de overheid werden gemaakt ten aanzien van de ontwikkeling van kwaliteitszorg. De kwaliteit van de zorgverlening "op een hoger plan brengen" luidt de algemene zorginhoudelijke doelstelling van de nota. Nodig door de technologisering, toenemende bedrijfsmatige oriëntatie, schaalvergroting, toename van complexiteit, specialisering en intensivering van de zorgverlening.

Zo is er op het gebied van kwaliteit veel tot stand gekomen. Daarnaast maakte het denken over kwaliteit een goede ontwikkeling door. In de jaren zeventig ging de aandacht vooral uit naar het medisch handelen van zorgverleners. In de jaren tachtig werd ook de organisatie rondom de zorg erbij betrokken. Daarna, in de jaren negentig, ging de kwaliteit ook een heel belangrijke rol spelen in het gezondheidszorgbeleid, waarbij nadrukkelijk het patiëntenperspectief aandacht kreeg. Er heeft dus een cultuuromslag plaatsgevonden.

Deze grofmazige terugblik laat ons zien dat de aandacht gaandeweg is verschoven en nog steeds verschuift, en er steeds meer aandacht is gekomen voor de kwaliteit en patiëntgerichtheid van de zorg. Deze ontwikkeling zet door. Ook het beleid van de minister is erop gericht dat de transparantie beter wordt en dat de positie van zorgconsumenten versterking nodig heeft. Daar hebben onze fracties waardering voor. De vraag die nu aan de orde is: levert dit wetsvoorstel een positieve bijdrage aan een verdere verbetering van de kwaliteit en de veiligheid? Onze fracties hebben hier vragen bij.

Zo verrichtte de Inspectie voor de Gezondheidszorg haar werk voorheen in stilte, volgens ons op een goede wijze. Slechts bij calamiteiten werd vanzelfsprekend de publiciteit gezocht. Nu en in de toekomst is dat werken in stilte voorbij, als het aan de minister ligt. In een onlangs verschenen rapport, Staat van de gezondheidszorg, wordt gesproken over een structureel falend beleid als het over de veiligheid gaat. En wij maar denken dat de Nederlandse zorg in Europa uitstekend bekendstaat. Zo zijn er nog meer voorbeelden te noemen van publiciteit.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Het lijkt alsof de heer Van den Berg het helemaal niet leuk vindt dat al die dingen naar boven komen. Het is toch

belangrijk om dingen te weten, ook over gebrekkige veiligheid? Of heeft de heer Van den Berg daarover een andere mening?

De heer **Van den Berg** (SGP): Nee, ik heb daar geen andere mening over. Als mevrouw Slagter dat denkt, heeft zij me misverstaan. Het is goed dat dingen die fout zijn, zichtbaar worden gemaakt. De vraag is echter of een geweldige hoeveelheid publiciteit bij elke calamiteit goed is voor de verbetering van de kwaliteit. Daar zetten wij vraagtekens bij.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Beoogt de heer van den Berg dat de inspectie haar pr-beleid aanpast, beoogt hij dat er minder transparantie komt of beoogt hij dat de media zichzelf gaan intomen?

De heer **Van den Berg** (SGP): De media reageren altijd op calamiteiten. Neem ze dat eens kwalijk; daar zijn ze voor. Men reageert echter vaak op incidenten en kijkt niet naar structurele ontwikkelingen: is het een incident of is de kwaliteit en veiligheid van onze gezondheidszorg structureel slecht? Dat onderscheid wordt niet gemaakt. Mijn zorg is dat als de inspectie calamiteiten iedere keer heel nadrukkelijk in de publiciteit brengt, er een vertekend beeld ontstaat. Dat zou jammer zijn.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Het gaat dus om het pr-beleid van de inspectie.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ja.

Voorzitter, ik was bezig om te zeggen dat de kwaliteit volgens bepaalde rapporten kennelijk niet zo goed is. En wij als (toekomstige) gebruikers van de gezondheidszorg maar denken dat die Nederlandse gezondheidszorg zo goed en veilig is en in Europa uitstekend bekendstaat. Onze fracties vragen zich dan ook af of de invoering van bestuurlijke boetes werkelijk tot verbetering zal leiden. Ontstaat er hierdoor geen negatief effect zoals vermijdingsgedrag, een afwerende houding onder artsen en verpleegkundigen? In het verleden is gebleken dat er een grote drempel was, onder anderen bij artsen, om (bijna-)fouten te melden bij de daarvoor bedoelde commissies. Ook de bestuurlijke boete kan tot zo'n drempel leiden.

Veiligheid en kwaliteit in de zorg zijn voor onze fracties heel belangrijke onderwerpen, maar -- zoals duidelijk zal zijn -- wij hebben twijfels of de invoering van de bestuurlijke boete hier een positieve bijdrage aan zal leveren. Met belangstelling wachten wij de beantwoording van de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

!Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit!

Aan de orde is het **debat** over het **Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) in relatie tot het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (30489)**, en over:

- de brief van de minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake aanbieding definitieve versie van het kabinetsstandpunt Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) (30489, letter R);
- het verslag van een schriftelijk overleg ter voorbereiding op het debat over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op 26 mei 2009 een verslag (30489, letter U);
- het kabinetsstandpunt Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL);
- bijlagen bij kabinetsstandpunt Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL);
- de aangehouden motie -Smaling c.s. inzake monitoring en evaluatie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (30938, letter H).

De **voorzitter**: De heer Smaling wenst kort het woord in verband met een eerder ingediende motie. **

De heer **Smaling** (SP): Voorzitter. Ik houd het heel kort, want het betreft een formaliteit. Op 6 mei 2008 hebben wij in de Eerste Kamer een motie aangehouden die betrekking had op de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening. Inmiddels is uit correspondentie met de minister gebleken dat zij daar heel serieus en concreet mee aan de gang is gegaan. Opdat die motie niet jarenlang op een lijstje blijft staan, hebben de indieners besloten om de motie in te trekken, onder dankzegging aan de minister voor het concrete werk. Als indieners worden wij graag uitgenodigd bij de eerste sessie waarin de eerste resultaten van de monitoring zijn te zien.

De **voorzitter**: Aangezien de motie-Smaling c.s. (30938, letter H) is ingetrokken, maakt zij geen onderwerp van de beraadslaging meer uit.

Ik heet de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van harte welkom. Het woord is aan mevrouw Huijbregts-Schiedon.

**

*N

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) in de voor- en nazomer van 2007, was de VVD kritisch en sceptisch over het NSL. Wij waren het niet oneens over de inhoud en de doelstellingen. Vooral de gekozen vorm van één groot bestuursakkoord om die doelstellingen te bereiken, dat de kern vormt van de wet, vond mijn fractie echter niet bepaald een sterk voorbeeld van wetgeving.

Enerzijds is het dan ook terecht dat de minister de betrokkenheid van ook de Eerste Kamer in het definitieve NSL heeft vastgelegd. Anderzijds is het een doekje voor het bloeden. Immers, na twee jaar soms moeizaam overleg, tientallen dure externe adviezen en het erbij betrekken van alle overheden, is het concept een kwetsbaar resultaat. Het kaartenhuis is inderdaad gebouwd. De bypassoperatie is gelukt, maar of de patiënt daardoor een lang en gezond leven is beschoren, zal de tijd uitmaken. De eerste hobbel is genomen, de derogatie is verleend en nu komt het toch echt op uitvoering aan.

De VVD heeft twee jaar geleden bij de besluitvorming over het wetsvoorstel over de luchtkwaliteitseisen de knopen geteld. In het wetsvoorstel en het NSL heeft de VVD een voorzichtig begin van ontkoppeling gezien. Ook nu antwoordt de minister op de schriftelijke inbreng van de VVD dat er inderdaad sprake is van flexibele ontkoppeling. Welnu, hoop doet leven. De VVD-fractie herhaalt, nu met wat meer druk, dat deze noodzakelijke bypass van flexibele ontkoppeling in het NSL bewijst dat alleen echte ontkoppeling Nederland in vele opzichten overeind houdt in Europa. De VVD vindt dat hiermee ook in belangrijkste mate de werkelijke zorg voor het milieu en de volksgezondheid overeind wordt gehouden. De VVD-fractie is dan ook zeer benieuwd of de minister van plan is om juist dit aspect van het NSL, dus het systeem van flexibele ontkoppeling, specifiek te monitoren. Mogelijk kan dat dan dienen voor een toekomstige discussie over de brede ontkoppeling. De VVD zal de uitvoering in de praktijk met grote belangstelling volgen en gaat ervan uit dat de minister ons op dezelfde open manier blijft informeren, als tot dusverre, waarvoor dank.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Bij de behandeling van het wetsvoorstel over de luchtkwaliteitseisen in oktober 2007 is door de Eerste Kamer veel gesproken over de juridische en uitvoeringstechnische onzekerheden die bij het NSL bestonden. Het NSL is een cruciale onderlegger voor de wet omdat de normen in de wet, die afkomstig zijn uit de Europese richtlijn over luchtkwaliteit, voornamelijk in Nederland niet worden behaald. Met het NSL worden voor de komende drie tot vijf jaar compenserende maatregelen daarvoor afgesproken. Onder de strikte voorwaarde van dat NSL heeft Nederland van Brussel uitstel gekregen. Wij hadden destijds veel vragen over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het NSL, alsmede over de verhouding tussen de wet en het NSL. Onder de voorwaarde dat wij in de Eerste Kamer nog hierover konden spreken, zijn wij toen akkoord gegaan.

Zoals van haar mag worden verwacht, heeft de PvdA-fractie nu dus de onzekerheden van toen naast de plannen van nu gelegd. Daarbij hadden wij nog steeds een aantal vragen die in de lijn van de behandeling van het wetsvoorstel uit 2007 liggen. Veel van die vragen heeft de minister inmiddels

adequaat schriftelijk beantwoord en daarvoor danken wij haar hartelijk. Wij realiseren ons goed dat wij bij veel zaken al snel in uitvoeringstechniek terecht komen. Dat is deels onvermijdelijk door de vele vragen die bij de behandeling van het wetsvoorstel zijn blijven liggen. Tegelijk willen wij onze inbreng vandaag concentreren op het kader van uitgangspunten, op de vraag of de bedoelingen van het wetsvoorstel hier voldoende in verankerd zijn en op de vraag hoe houdbaar en uitvoerbaar het NSL in de dagelijkse praktijk zal zijn. Daar hoort de uitvoeringssystematiek dus bij.

Wij toetsen uitdrukkelijk op uitvoerbaarheid. Daar zijn wij vandaag aan toe nu het NSL er ook ligt en er door Brussel een derogatieverklaring is getekend. Bij toetsing aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moet de Eerste Kamer er zeker van kunnen zijn dat het kabinet zich ook houdt aan wat het ons voorspiegelt. Die zekerheid is ook nodig omdat het hier om programmatisch vastgelegde afspraken gaat tussen verschillende overheidslagen met verplichtingen aan beide zijden.

De wet inzake luchtkwaliteitseisen die in 2007 door de Eerste Kamer is aangenomen, introduceert een andere wijze van toetsen van luchtkwaliteit. Projecten die in betekenende mate bijdragen aan luchtvervuiling kunnen op programmaniveau worden getoetst in plaats van op projectniveau aan grenswaarden. Positief daaraan vinden wij dat er nu in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit gerichte maatregelen worden vastgelegd om de luchtkwaliteit te verbeteren en om op termijn op overschrijdingslocaties aan de grenswaarden te voldoen. Projecten die niet in betekenende mate aan luchtverontreiniging bijdragen (NIBM), zijn weliswaar vrijgesteld van verdere toetsing. Er moet echter wel worden aangetoond dat het project onder de NIBM-grens blijft. Het klopt dus niet dat daarbij in het geheel geen toetsing meer nodig is, zoals hier en daar lijkt te worden gesuggereerd, overigens niet door de minister. Wel wordt hiermee de flexibele loskoppeling gerealiseerd tussen ruimtelijke ordening en milieu en volksgezondheid. Het standpunt van onze fractie dat wij voor behoud van de koppeling zijn, is bekend. Hierbij kijk ik ook naar mevrouw Huijbregts en de minister, van wie wij op dat punt een bevestiging van het kabinetsbeleid verwachten. Los daarvan hebben wij nog vragen over de juridische houdbaarheid van de flexibele loskoppeling, vooral in het licht van bezwaar en beroep. Daar kom ik later op terug.

Het NSL is cruciaal voor het uitstel of de derogatie die we in april dit jaar hebben ontvangen van de Europese Commissie om reeds nu aan de EU-handhavingstermijnen van de normen voor NO₂ en PM₁₀ te voldoen. Het uitstel voor stikstofdioxide geldt tot 2015 en behelst al met al dus nog een kleine vijf jaar. Het uitstel voor fijnstof geldt tot 2011. Dat is nog minder dan drie jaar. De compenserende maatregelen die in het NSL zijn geformuleerd, zijn de onderbouwing voor het uitstel. Die moeten ertoe leiden dat na die drie tot vijf jaar alsnog de grenswaarden worden behaald. Gaat dat ook lukken? Tweeënhalf tot drie jaar voor

fijnstof is erg kort en vijf jaar voor de andere stoffen ook. Bepaalde maatregelen die in het NSL zijn opgenomen, worden nu al uitgesteld. Hoe realistisch is het NSL dan in de tijd gezien? Het gaat niet enkel over de kilometerbeprijzing, maar ook over de regeling voor sloopauto's en de herziening van milieuzones voor bestelbusjes, waarover de minister de Tweede Kamer op 8 mei jongstleden informeerde.

Ook de conclusies in het rapport van de Rekenkamer "Milieueffecten wegverkeer" laten zien dat de effecten van het Nederlandse klimaatbeleid in de sector verkeer en vervoer tegenvallen. De beoogde CO₂-reducties worden beperkt gerealiseerd. Het is onduidelijk, zo wordt gesteld, met welke mate van zekerheid het kabinet in 2010 de streefwaarde voor de sector verkeer en vervoer wil halen. Veel extra maatregelen zijn nodig. Welke worden dat?

Over de aard en hardheid van die compenserende maatregelen heeft onze fractie dus nog vragen. In antwoord op onze schriftelijke vragen stelt de minister dat zij gelooft in het zelfcorrigerend vermogen van het NSL en van de overheden die erbij betrokken zijn. Juridisch snijdt dat natuurlijk hout, want het is vastgelegd. Hoe loopt het echter in de praktijk? De brief van minister Eurlings aan de Eerste Kamer waarin hij de problemen uitlegt die zorgen voor uitstel van zijn kilometerbeprijzing voor het NSL, biedt ons weinig zicht op dat zelfcorrigerend vermogen. Dat er wel compensatie komt en dat er met parkeertarieven iets wordt gedaan schept bij ons niet zoveel vertrouwen dat het goed komt. Het getuigt ook niet van zo veel besef bij Minister Eurlings van het belang van het NSL en van het behalen van de normen voor luchtkwaliteit binnen afzienbare tijd.

Naar wij uit de spoedbehandeling rond de kilometerbeprijzing in de Tweede Kamer begrijpen, betreft het geen vertraging van een aantal maanden, maar wordt met een waarschijnlijkheidsmarge van 85% tot 100% door de minister gesteld dat het 2014 wordt voordat de eerste uitvoeringsmaatregelen worden ingevoerd. Dat is dus een vertraging van drie jaren en niet van drie maanden. Klopt dit? De Tweede Kamer heeft in een motie gesteld dat er compenserende maatregelen moeten komen voor het vertragen van de kilometerbeprijzing, maar daar zijn geen termijnen aan gesteld, voor zover wij weten. Die termijnen willen wij wel graag horen van de minister van VROM, tegen de achtergrond van de tijd die dus dringt in onze ogen.

Kortom, waarop baseert de minister haar vertrouwen in het zelfcorrigerende vermogen? Zij heeft naar de mening van onze fractie goed onderhandelingswerk verzet in de afgelopen anderhalf jaar, maar het kan niet zo zijn dat de gevolgen ook op haar bord liggen als anderen de afspraken over compenserende maatregelen niet of te laat nakomen. Richting lagere overheden zijn er aanwijzingsmogelijkheden als zij verplichtingen niet nakomen, maar hoe is dat richting de collega's in het kabinet? En wat doet de Europese Commissie dan, wordt de derogatie ingetrokken als er niet binnen een bepaalde termijn alternatieve

compenserende maatregelen zijn? Het nu al vertragen van bepaalde maatregelen zoals de kilometerbeprijzing zal niet in ons voordeel werken, lijkt ons.

Dat brengt ons bij de vraag naar de afdwingbaarheid van het NSL jegens de collega-overheden, bijvoorbeeld bij het aanwijzen van gebieden en het afspreken van compenserende maatregelen. Er is sprake van heel veel en wisselende belangen, die niet altijd overeenkomen. Vandaar natuurlijk de soms moeizame onderhandelingen. Toch is het gelukt tot het NSL te komen, waarmee wij de minister nogmaals complimenteren! Desalniettemin zien wij nu dat er getornd wordt aan bepaalde maatregelen, hetgeen suggereert dat het allemaal geen gelopen race is. Dat kan nog tot enorm getouwtrek tussen Rijk, provincies, gemeenten en regio's gaan leiden. Hoe is de minister van plan daarmee om te gaan? Welke afspraken zijn er in het kabinet over gemaakt? Kan zij ons concreet schetsen wat zij doet indien de plannen niet tijdig gerealiseerd worden en daarmee de afspraken tegenover de samenleving -- en ook tegenover Brussel -- niet nagekomen worden? Voor ons blijft namelijk onduidelijk wanneer de doorzettingsmacht daadwerkelijk gebruikt zal worden, vooral ook in situaties waarin een bouwproject al is uitgevoerd of een weg al is aangelegd, maar de compenserende maatregelen teruggetrokken worden onder de noemer dat het technisch te ingewikkeld is of dat er toch geen geld voor is. Wij horen graag hoe de doorzettingsmacht er dan uitziet. Het lijkt ons van belang dat er geen misverstand over bestaat dat er een stok van Cramer achter de deur staat en dat er daarmee ook geslagen gaat worden.

Daarnaast leven er bij ons vragen over de meetmethoden die gehanteerd worden bij de programmatische toetsing. Kan de minister ingaan op de kritiek dat de saneringstool niet op onafhankelijke wijze tot stand zou zijn gekomen en dat de berekeningen enigszins willekeurig of niet op recente informatie gebaseerd zijn? Welke rol heeft het NMP -- zoals toegezegd in het debat in onze Kamer -- gespeeld bij de uiteindelijke fine tuning van het instrument? Daarnaast leeft bij ons de vraag of de handreikingen bij het meten eenduidig genoeg zijn om de metingen overal gelijk te laten verlopen. Dit is een verwijzing naar de discussie die wij destijds met elkaar hadden.

Wij realiseren ons dat het wegvallen of tegenvallen van maatregelen in het NSL en het introduceren van compenserende maatregelen een complicerende factor voor de saneringstool kan zijn. Dat blijkt wel uit de situatie rond de sloopregeling voor oude auto's en de invoering van milieuzones voor bestelbusjes. Nieuwere auto's blijken veel meer NO₂ uit te stoten dan oude. Aangezien ook de kilometerbeprijzing is vertraagd en de milieuzonering voor bestelbusjes tot 2013 is uitgesteld, vragen wij ons af of deze nieuwste gegevens in de saneringstool zijn meegenomen en dus in het NSL. Als dat zo is dan is de vraag relevant tot welke overschrijdingen van grenswaarden dit leidt. Zo niet, dan is de vraag waarom dit niet is meegenomen. Zijn er

maatregelen achter de hand gehouden om in dit soort situaties alsnog de doelen te behalen? Dat zal ook de Europese Commissie van ons eisen. Bovendien vraagt onze fractie zich af of de minister ondanks de saneringstool nog steeds locatie- en projectspecifieke doorrekening nodig acht en wanneer. Op welke wijze wordt bijvoorbeeld in de saneringstool de toetsing aan het anticumulatiebeding meegenomen, op locaties en als onderdeel van diezelfde wet die wij hebben aangenomen?

Het bewaken of de aangenomen effecten die zijn opgenomen in het NSL ook kloppen, gaan de betrokken overheden zelf doen. Ons lijkt dat alle betrokken overheden echter ook zo hun eigen belangen kunnen hebben en dat een onafhankelijke kwaliteitscontrole op zijn plaats zou zijn. De monitoringsrapportage geeft niet per project of maatregel aan wat de effecten zijn, terwijl dat toch wel essentieel is als het NSL de onderbouwing moet geven voor projectbesluiten. Bovendien zijn de effecten van sommige maatregelen in het NSL sterk locatie- en projectafhankelijk, zoals de effecten van het dynamisch verkeersmanagement en het prijsbeleid. Voor de onderbouwing van projectbesluiten is dat cruciaal en wij vragen ons af of in dit opzicht de saneringstool voldoende te vertrouwen is. Ons is dus onduidelijk of in de onafhankelijke kwaliteitstoetsing en de bewaking van de effecten van projecten op locaties is voorzien en vragen de minister ons deze toe te zeggen.

Tot slot brengt mij dat bij het bezwaar en beroep. Er kan geen beroep tegen het NSL worden aangetekend door burgers en organisaties. Zo is dat destijds in de wet vastgelegd. Daar hebben wij steeds onze twijfels bij geuit. Te snel wordt in deze tijd in onze ogen afstand genomen van het recht van burgers om individuele belangen te behartigen, vaak ingegeven door terechte zorgen omtrent volksgezondheid en leefkwaliteit. Te snel worden die bezwaren gezien als lastig en als de oorzaak dat bouwplannen niet doorgaan. Ondanks dat er uiteraard altijd notoire dwarsliggers zijn, menen wij dat je de inspraak en het beroep aan de voorkant juist beter moet regelen om ellende aan de achterkant of in de uitvoering te voorkomen. Elverding stelt ook dat dit een kwestie van goed bestuur is. Het zijn heel vaak de besturen onderling die er niet goed uitkomen bij de uitvoering van plannen, door tegengestelde belangen. Patstellingen daarover leiden vaker tot uitstel van bouw dan bezwaren van burgers.

Tegen afzonderlijke projecten uit het NSL blijft overigens nog steeds bezwaar en beroep mogelijk. Daarbij zal de discussie over de aanname, de input en de controle middels metingen een belangrijke rol gaan spelen. Een voorbeeld zien we nu al bij de Tracéwet, waarbij de minister heeft aangekondigd in de memorie van antwoord aan onze Kamer dat een oplevertoets achterwege zal blijven. Dat is aanleiding voor bezwaar en discussie over de vraag of de metingen al dan niet gedaan zijn en of deze wel betrouwbaar zijn. Kan de minister aangeven waarom zij geen oplevertoets wil en hoe kijkt zij tegen bezwaarprocedures aan die er

eventueel gaan komen? Een groot risico blijft dus dat de uitvoering van het NSL -- programmatisch gericht of niet -- vastloopt op het op projectniveau niet halen van de grenswaarden, dan wel dat het onvoldoende aannemelijk gemaakt wordt dat de inspanningen die de gemeenten in de plannen hebben staan, leiden tot de beoogde grenswaarden. Wij vragen ons af of er voldoende zekerheid is dat de inspanningsverplichtingen van de verschillende overheidslagen de rechterlijke toets der kritiek kunnen doorstaan. In dat opzicht is het hoger beroep bij het gerechtshof te Amsterdam tegen de gemeente Utrecht interessant, waarbij duidelijk wordt dat de rechter bewezen wil zien dat de gemeente voldoende maatregelen heeft genomen om de overschrijding van grenswaarden tegen te gaan. Wat zijn de verwachtingen van de minister rond dit soort situaties? Hoe kijkt de regering aan tegen de uitspraak van het hof dat meetgegevens voor verificatie nodig zijn? Die zitten immers niet op projectniveau in de saneringstool. Hoe kijkt de minister in dit licht ook aan tegen de bezwaren van de Stichting Natuur en Milieu, waarmee zij de derogatie aan sich aanvecht in Brussel? Natuur en Milieu meent dat Nederland niet al het mogelijke heeft gedaan om de grenswaarden te behalen en ziet in de huidige gang van zaken rond de kilometerbeprijzing en het niet hanteren van een oplevertoets voor de Tracéwet aanleiding om bezwaar in te dienen. Let wel: wij vinden het NSL ongelooflijk belangrijk, evenals het onderhandelingsresultaat van de minister, maar hoe schat zij de kansen in van dat bezwaar tegen het Europese derogatiebesluit, ook in het licht van de maatregelen uit het NSL die nu uitgesteld worden en waarvoor nog compenserende maatregelen gevonden moeten worden?

De PvdA-fractie vindt dat het NSL niet een instrument moet worden waarin andere overheden verantwoordelijkheden naar waar anderen afschuiven. Ondanks de juridische wederzijdse verplichtingen die zijn vastgelegd, is er bestuurlijk commitment van collega's en van andere overheden nodig. Ook in de richting van krachtig bronbeleid en het gebruik van nieuwe technologie. In dat opzicht oogt het voor ons toch wat defensief, hoe knap het ook is dat met zo veel partijen is gesproken en onderhandeld. Er is namelijk veel inzet nodig, en veel commitment. De euforie lijkt soms vooral dat bouwprojecten nu kunnen doorgaan, maar wij zouden meer willen benadrukken dat de lucht er ook schoner van wordt, en dat wij met gerichte investeringen de volksgezondheid een dienst bewijzen. In dat opzicht is het risico dat het NSL qua aandacht, tijd en geld ook kan afleiden van grotere investeringen die nodig zijn. Wij vragen de minister, onze fractie gerust te stellen dat zij in en naast de uitvoering van het NSL ook inzet op aanpalend bronbeleid in dat perspectief.

Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

*N

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit houdt de gemoederen al een tijdje bezig. Ik ben niet goed in het voorspellen van de toekomst, maar deze voorspelling durf ik gerust aan: Het NSL zal ons in de toekomst ook nog wel een tijdje bezighouden. Nederland is een van de meest verstedelijkte landen van Europa en dat stelt extra eisen aan de luchtkwaliteit. Om te voorkomen dat Nederland "op slot" gaat of in ongezonde lucht moet leven vanwege het overschrijden van grenswaarden die samen hangen met de luchtkwaliteit moeten zowel preventie, dat wil zeggen bronbeleid, als sanering van luchtvervuiling centraal staan.

Het is geen geheim dat het in ons land niet goed gaat met de luchtkwaliteit. Het is daarom dat aan de Europese Commissie uitstel is gevraagd om -- nog even -- niet te voldoen aan twee normen. De geschetste aanpak van Nederland heeft de Commissie ervan overtuigd om de normen voor Nederland later te laten gelden.

In oktober 2007 hebben wij al uitputtend over het NSL met elkaar gesproken. D66 en OSF hebben toen de grootst mogelijke twijfels geuit over zowel de uitvoerbaarheid als de effectiviteit van de wet.

De grote vraag is nu: hoe gaat dat NSL in de praktijk werken? En hoe ik ook mijn best heb gedaan om alle positieve krachten in mij te verzamelen, ik heb niet kunnen ontsnappen aan het idee van een magische zwarte doos, vol met tovenarij, waarvan ik de logica maar ternauwernood kan ontdekken. Er zijn meetwaarden, een monitoringtool die weer de doorontwikkeling is van de saneringstool, modellen, statistieken en analyses. Ik begrijp dat alles op een wonderlijke manier hoogst intelligent met elkaar samenhangt. Samen met de gemeenten, de provincies en Jan en alleman is dat allemaal bij elkaar bedacht in deze grote doos van tovenarij. Maar of het ook werkt? Of het stuurbaar is? Onze fracties hebben daarover echt de grootst mogelijke twijfel. Ik kan er helaas niets anders van maken op dit moment, maar wij hebben natuurlijk altijd nog een eerste termijn van de minister.

Daarom is het goed om het doel van dit circus scherp voor ogen te houden: het verbeteren van de luchtkwaliteit met een set van maatregelen om normen te handhaven.

De collega's van de VVD stelden al eerder de vraag: is het NSL niet vooral een afsprakenkader in plaats van een uitvoeringsplan? Ik kan me eigenlijk maar moeilijk los maken van dat beeld. Vrijblijvende afspraken in plaats van echt iets doen. Onze fracties zien op dit moment vier majeure risico's die een succesvolle werking van het NSL bedreigen, namelijk het wegvallen van de kilometerbeprijzing, het systeem van monitoring, het ontbreken van reservemaatregelen en de juridische toets.

Wat de beprijzing betreft, was het pikant dat vrijwel direct nadat de Europese Commissie uitstel had verleend, de minister van Verkeer en Waterstaat de voornemens om te komen tot

kilometerbeprijzing nog zelfs dezelfde dag achter in de tijd plaatste. En als dat al toeval was, leek het toch heel veel op een geregisseerd toeval. Beprijzing zou te ingewikkeld zijn. Een groot risico om het nu in te voeren. Maar naar de opvatting van onze fracties heeft dat besluit aanzienlijke gevolgen voor het behalen van de prestaties van deze minister. Want beprijzing was toch een cruciaal element van de plannen? En wat nu als het hart wegvalt? De brief die wij hebben gekregen van de minister van Verkeer en Waterstaat stelt ons op dat punt niet gerust. Dat is een te gemakkelijke brief, die bijna onverantwoord omgaat met het dossier dat de minister beheert. Graag een reactie. Wij weten immers dat het verkeer een van de grootste boosdoeners is in dit dossier. Wat voor nieuwe eisen zou dat dan moeten betekenen voor het bronbeleid van Verkeer en Waterstaat? Graag krijg ik een antwoord van de minister van VROM.

In het antwoord van de minister staat met zoveel woorden dat het Europees bronbeleid niet krachtig genoeg is om op termijn te kunnen voldoen aan de normen voor luchtkwaliteit. Maar wat is nu het Nederlands bronbeleid en hoe krachtig is dat? En waarom wordt op het Nederlandse bronbeleid niet een paar extra verdiepingen gezet, ter compensatie van het achter in de tijd plaatsen van de beprijzing?

Terug naar de luchtkwaliteit. De vraag is of er nu ook een dalende trend zichtbaar is. Natuurlijk, de recessie helpt mee, maar als de economie weer aantrekt, stijgt de vervuiling ook weer mee. In dit verband begrijp ik het antwoord van de minister in haar brief op vragen van leden uit deze Kamer niet dat "door jaarlijkse verschillen in meteorologische omstandigheden het moeilijk is om een dalende trend vast te stellen". Wat zijn die meteorologische omstandigheden en zijn er geen modellen om daarvoor te corrigeren?

Ik kom bij de monitoring. Of het mechaniek dat zich binnen de zwarte doos van het NSL bevindt werkt, is vooral afhankelijk van het geobjectiveerd krijgen van de resultaatmetingen en de bijsturingmogelijkheden. Als wij een poging doen om die zwarte doos een beetje te ontleden, zien wij dat die twee mechanismen toch eigenlijk wel heel zwakke schakels zijn in het geheel. Ten aanzien van de monitoring van het NSL valt op dat overheden zelf moeten bewaken of de aangegeven effecten kloppen. Jaarlijks moeten zij die gegevens doorgeven aan het bureau monitoring. Maar het is natuurlijk goed denkbaar dat overheden de effecten zonniger voordoen dan ze zijn, want waarom zouden zij het zwarter schetsen dan het is, of waarom zouden zij iets aan bureau monitoring doorgeven waardoor zij zelf enorm in problemen komen? Het is dan ook heel goed denkbaar om daar een onafhankelijke kwaliteitscontrole op te organiseren. Hoe is die voorzien? Of zijn er steekproeven ter controle en verificatie? En hoe is te meten, te verklaren welk project of welke maatregel nu een positieve bijdrage geeft en welke niet? Graag een reactie.

Wat mij ook bevreedt, is dat de monitoring niet per project of per maatregel het effect aangeeft, zo staat immers te lezen in de

beantwoording. Eigenlijk is dat wel bijzonder. Immers, het NSL moet de onderbouwing geven voor projectbesluiten. Als effecten niet per maatregel of project zijn beschreven, is het achterhalen van welk projecten of maatregel effectiever is en welke juist weer niet hartstikke lastig; zeg maar een hagelschot waarvan je niet weet welk kogeltje doel treft. Dat is toch een serieuze weetfout. Kan de minister hier eens op ingaan? Ontstaat niet het risico, vraag ik de minister, dat de monitoring een erg zwakke schakel is, ook in juridische zin, omdat die gebaseerd is op eenzelfde soort berekening als het NSL, zonder feitelijke metingen?

Nog een punt over de projecten. Als gevolg van van alles en nog wat zullen projecten in de nabije toekomst wijzigen. Nu wordt een zogenaamde redelijkerwijs toets ingevoerd op de kenmerken voor gewijzigde projecten. Maar over welke kenmerken hebben we het dan, en wat is de bandbreedte voor redelijkerwijs? Is die toetsing van een redelijkerwijsachtige verandering van projecten niet zo zacht als boter als geen heldere set met criteria wordt geïntroduceerd?

Wat de reservemaatregelen betreft, in een uitsteekend onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de milieueffecten voor het wegverkeer wordt nog eens flink uitgesproken waarom de minister van VROM over doorzettingsmacht moet beschikken. Als Nederland de norm al haalt, zal dit met de hakken over de sloot zijn, aldus het recente rapport van de Rekenkamer. Het is dan ook verstandig om vooraf duidelijk te maken in welke situaties de minister gebruik zal maken van haar doorzettingsmacht. Ik bedoel daarmee niet alleen de doorzettingsmacht jegens haar collega-ministers, waar de heer Putters zo indringend en expliciet naar vroeg hetgeen mij natuurlijk buitengewoon nieuwsgierig maakt naar de beantwoording. Neem bijvoorbeeld de casus over kilometerbeprijzing en de relatie met dit dossier. Het gaat mij er ook om dat de minister in dit debat duidelijk maakt over wat voor doorzettingsmacht zij beschikt, hoe die macht eruit ziet, via welke procedure die doorzettingsmacht tot effectuering komt en op welke wettelijke grondslag dit zal geschieden. Gebeurt het bijvoorbeeld bij een algemene maatregel van bestuur? De Rekenkamer zegt indringend dat als de minister niet laat zien welke alternatieve maatregelen zij gaat nemen als die luchtkwaliteit niet wordt gehaald, maatregelen die zij met doorzettingsmacht moet halen, er niets van terecht komt. Met andere woorden, de Rekenkamer doet een oproep om te komen met een lijst van maatregelen die de minister gaat nemen om de doorzettingsmacht te effectueren. Wanneer kunnen wij die lijst met kansrijke projecten zien?

Onze fracties vragen zich af hoe ruimhartig de mand gevuld is met die reservemaatregelen. In de brief van de minister lezen we dat er diverse maatregelen zijn, maar dat die -- nu komt het -- "in de praktijk veelal niet toepasbaar vanwege het onvoldoende beschikbaar zijn van technologie". Ik heb het niet verzonnen, de minister heeft het zelf geschreven in haar brief. Tja, dat lijkt op een vat

vol hol klinkende lege flessen. Wil de minister nu eens concreet vier of vijf van die reservemaatregelen noemen die, onafhankelijk van technologie, bij wijze van spreken morgen al inzetbaar zijn? Om welke maatregelen gaat het en welke effectiviteit mag ervan worden verwacht?

De heer **Smaling** (SP): Denkt de heer Schouw dat die reservemaatregelen andere maatregelen zijn dan die in het kabinetsbesluit reeds zijn opgesomd? Maatregelen als schermen, doorstromingsmaatregelen en minder verkeer zijn al genoemd. Denkt hij aan meer van dat soort maatregelen, of aan maatregelen die tot nu toe nog niet aan bod zijn gekomen?

De heer **Schouw** (D66): Je kunt het hebben over maatregelen met een impact op lange termijn, laat ik het zo maar formuleren. Ik zie dat er daar veel van bedacht zijn. Op een gegeven moment haal je echter de norm niet en zul je een maatregel moeten nemen die morgen effect heeft. Gekscherend wordt weleens gesproken -- ik weet niet of dat nog geldt -- over maatregelen in de trant van: auto's met een oneven nummerbord mogen volgende week Amsterdam niet in. Ik snap dat dit niet populair is en ik snap ook dat je dit liever niet wilt zeggen of doen. Ik sluit echter niet uit, gezien mijn eerdere redenering over het wankel bouwwerk dat het NSL in onze ogen is, dat je moet komen tot dit soort maatregelen als de economie weer aantrekt en het zo meteen weer zomers en warm wordt et cetera. Een aantal landen om ons heen, niet ver hiervandaan, heeft er al mee te maken gehad. Als er in België een aantal dagen een bepaald type weer is, mag je op alle snelwegen nog maar 60 of 70 kilometer per uur rijden. Kijk, dat zijn maatregelen die naar mijn mening ook transparant gemaakt moeten worden. Als we de luchtkwaliteit willen verbeteren, kunnen we het niet hebben van een vat vol goede bedoelingen, maar moeten we af en toe ook een beetje streng zijn.

In dit verband heb ik ook nog een vraag over het Besluit maatregelen richtwaarden (luchtkwaliteitseisen). In de artikelen 2 en 3 staat dat de minister alle nodige maatregelen kan vaststellen, als deze maar geen onevenwichtige kosten met zich meebrengen. Hoe moet ik dit lezen? Betekent het dat eventuele reservemaatregelen geclausuleerd zijn door de kosten? Zijn dit dan ook maatschappelijke kosten? In de memorie van toelichting las ik dat het inderdaad ook maatschappelijke kosten zijn. Als dat echter zo is, ben je natuurlijk met handen en voeten gebonden bij het nemen van maatregelen. Ik zou graag van de minister horen hoe zij dit interpreteert. Ook al is het begrensd door een kosten-batenanalyse van maatschappelijke kosten ten gevolge van bepaalde maatregelen, dan nog is de vraag aan wat voor soort kosten wij moeten denken.

De juridische houdbaarheid van het NSL is het vierde zwakke punt. De bedoeling van de minister is een verandering te realiseren van een projecttoets naar een zichzelf corrigerende programmatoets. Dat klinkt natuurlijk te mooi om

waar te zijn. Die zelfcorrectie is weer gebaseerd op ten eerste de monitoring zonder validiteitstoets -- ik herhaal het nog maar even -- en ten tweede de reservemaatregelen, die er naar onze beleving onvoldoende zijn. Een kern in het betoog van de minister is dat zij ervan uitgaat dat beroepen van burgers zich beperken tot een programmatische toets. Ik wijs de minister er op dat gedurende de periode dat het NSL van kracht is, belanghebbenden de vraag aan de rechter kunnen voorleggen of de uitvoering van het NSL leidt tot een verbetering van de luchtkwaliteit en of de genomen maatregelen genoeg zijn om de normen te halen.

De heer Putters noemde de volgende casus zojuist al, maar ik noem hem ook, omdat de uitspraak weleens heel cruciaal kan zijn en naar mijn mening het fundament onder het NSL kan weghalen. Het gerechtshof Amsterdam stelde rond de jaarwisseling in hoger beroep in een zaak aangaande de gemeente Utrecht, dat de gemeente Utrecht er niet alles aan had gedaan om de lucht schoon te krijgen. Het hof ging de Utrechtse maatregelen een voor een na en zo ontstond een soort rechterlijk toezicht op de effectiviteit van plannen. De gemeente moest duidelijk maken wat ze had ondernomen. Dat bleef natuurlijk steken bij goede bedoelingen en veel intenties. Het leek wel alsof de gemeente uitging van een inspanningsverplichting terwijl de rechter een resultaatsverplichting verwachtte. Wij weten allemaal dat daar een levensgroot verschil tussen zit.

Is het derhalve niet zo dat niet alleen individuele plannen aan het NSL getoetst kunnen worden, maar ook de effectiviteit van de daaruit voortkomende maatregelen? Het gerechtshof te Amsterdam stelde in de zojuist genoemde zaak dat een effectiviteitstoets dient te geschieden met de Kaderrichtlijn als toetsingskader. Dit betekent dan toch, naar de opvatting van onze fracties, dat naast de programmatische toets die wordt uitgevoerd door de bestuursrechter, ook een toets ten aanzien van de effectiviteit, door de burgerrechter, direct aan de Kaderrichtlijn plaats kan vinden? Als dat zo is, dan hebben we ten aanzien van die juridische toetsing nog wel wat te stellen met elkaar.

We moeten ons daarbij realiseren dat gemeente Utrecht natuurlijk geen uitzondering vormt op andere gemeenten. Het hof oordeelde overigens dat zij het overleggen van meetgegevens onontbeerlijk acht. Kent de minister deze casus? Heeft ze laten nazien welke implicaties de uitspraak heeft voor het NSL? De rechter fungeert hier eigenlijk als toezichthouder op de effectiviteit van het NSL, en dus niet de minister, het openbare bestuur. Dat is een heel mooie bijzonderheid. Maakt deze casus niet duidelijk dat er meer inzicht moet komen in de lokale meetgegevens en de effecten van de maatregelen?

Het is naar de mening van onze fracties een misvatting dat eventuele beroepen van burgers zich zullen beperken tot een programmatische toetsing. Achterliggende aannames van het NSL staan immers ook ter discussie. Burgers kunnen hun beroep halen bij de burgerlijke rechter. Mijn

voorspelling is dat gemeenten verantwoording gaan afleggen, niet aan de "monitor" van de minister maar aan de rechter. Die worden, waar ze dachten misschien ooit te winnen aan het NSL, als je niet uitkijkt dus het slachtoffer van de nu gekozen aanpak. Zou het niet verstandig zijn, omdat meet- en effectgegevens zo belangrijk zijn, om veel meer te doen aan effectmeting, effectbeoordeling, kennisoverdracht en kennisuitwisseling over wat wel en wat niet werkt? Er zou een evidenced based policyaanpak moeten komen om lokale overheden te leren om te gaan met maatregelen en veel meer inzicht te geven in de effecten.

Ik zie uit, samen met de fractie van de OSF, naar de beantwoording.

*N

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Het onderwerp waar we vandaag weer over praten, luchtkwaliteit, is van groot belang. In een eerdere discussie refereerde ik al aan het feit dat er naar schatting zo'n 18.000 mensen per jaar vroegtijdig overlijden aan de gevolgen van slechte luchtkwaliteit. Een belangrijke reden dus om met voortvarendheid de verbetering van de luchtkwaliteit aan te pakken. Aan die voortvarendheid heeft het afgelopen decennium in Nederland ontbroken.

Reden om er vandaag over te spreken, is het bekend worden van het kabinetsstandpunt over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Verder heeft de minister deze Kamer een brief geschreven over vragen die hier ten aanzien van het NSL nog leven. Waarvoor dank, maar daarmee zijn nog niet al onze vragen en kanttekeningen weggenomen.

Kern van het NSL is dat de gevolgen voor de luchtkwaliteit niet meer getoetst worden op het niveau van een project, maar op het niveau van het programma. In het programma zijn niet alleen deze projecten opgenomen, maar ook allerlei compenserende maatregelen die moeten leiden tot een betere luchtkwaliteit. Doel van het NSL is zowel de luchtkwaliteit te verbeteren, en wel tot een niveau waarop aan de Europese normen kan worden voldaan, als projecten of, liever gezegd, ruimtelijke ontwikkelingen doorgang te laten vinden. Op deze dubbele doelstelling kom ik zo dadelijk terug.

Het NSL kent echter nog een derde doelstelling: het dient er ook toe derogatie van de EU te krijgen en dat is gelukt. Ongetwijfeld is de minister daar uitgebreid mee gefeliciteerd, niet in de laatste plaats door haar collegae in het kabinet. Ik gun de minister haar successen, zeker als het om het milieu gaat, maar er zit mij wel iets dwars. De derogatie werd op 7 april verkregen, althans bekend gemaakt, en op diezelfde datum maakte minister Eurlings bekend dat de invoering van de kilometerheffing, een niet onbelangrijk onderdeel van het NSL, vertraagd is. Kan de minister aangeven hoe de afstemming tussen haar en haar collega van Verkeer en Waterstaat heeft plaatsgevonden? Was zij op de hoogte van het feit dat haar collega, zodra de derogatie bekend zou

worden, het uitstel van de kilometerheffing bekend zou maken?

Het kabinet is ervan overtuigd dat deze dubbele doelstelling gaat slagen. Het is er zó van overtuigd dat het de beperking van de rechtsbescherming van belanghebbenden daarmee rechtvaardigt. Het grootste belang is immers dat aan de normen van de luchtkwaliteit wordt voldaan. Als achteraf, bij de monitoring, zou blijken dat deze veronderstelling niet juist is geweest, dan kan betrokkene alsnog naar de rechter stappen om te proberen om meer of andere compenserende maatregelen af te dwingen.

Het programma staat toe dat ook in gebieden waar al overschrijding is, projecten mogen worden uitgevoerd, omdat, en ik citeer de minister, "zeker wordt gesteld dat uiteindelijk op de daartoe geldende datum overal in Nederland aan de normen wordt voldaan". Het programma staat met dezelfde redenering ook toe dat er bij de zogenoemde gevoelige locaties -- een thema dat hier en aan de overkant herhaaldelijk aan de orde is gesteld -- projecten worden uitgevoerd die leiden tot meer verkeersbewegingen en daarmee tot verhoging van de concentraties. Letterlijk schrijft de minister daarover in haar brief van 27 april 2009: "Dat is niet in strijd met de regelgeving, omdat met het NSL zeker is gesteld dat de grenswaarden worden gehaald op de daarvoor geldende data." Hoe kan het nu, dat terwijl beide Kamers meer dan eens uiting hebben gegeven aan hun bezorgdheid voor kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals die ook genoemd zijn in de richtlijn, het NSL voor slechts een van die gevoelige locaties maatregelen ten behoeve van hen bevat?

Keer op keer geeft de minister de verzekering dat het lukt, maar wat nu als het niet lukt, als de voorgestelde compenserende maatregelen niet kunnen worden uitgevoerd of stuiten op andere juridische of maatschappelijke problemen? Het antwoord is keer op keer: dan komen er extra maatregelen. Maar zijn die er? Is het voorstelbaar dat, in het uiterste geval, wegen niet in gebruik genomen mogen worden, bouwprojecten niet mogen worden bewoond, kantoren moeten blijven leegstaan of winkelcomplexen niet in gebruik worden genomen? Eerlijk gezegd gelooft mijn fractie daar niets van en er zal niets anders resten dan een nieuwe vlucht naar voren. Dat is de reden dat ik bij de vorige behandeling van de voorstellen over luchtkwaliteit, de aanpak gekwalificeerd heb als een piramidespel.

Als het gaat om een betrouwbaar NSL, een NSL dat werkelijk zicht geeft op een substantiële verbetering van de luchtkwaliteit, en het geschatte aantal mensen dat voortijdig overlijdt aan onze luchtkwaliteit, rechtvaardigt dat, dan zal aan een aantal criteria voldaan moeten zijn:

1. De onderliggende gegevens moeten een getrouw beeld geven van de werkelijkheid.
2. De beschreven effecten van de voorgenomen projecten moeten kloppen met wat er in werkelijkheid gaat gebeuren.
3. De compenserende maatregelen moeten realistisch zijn en daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de verbetering van de luchtkwaliteit.

Over deze drie punten heeft mijn fractie nog wel een aantal vragen. Klopt het dat de berekeningen voor het NSL zijn uitgevoerd met een gedateerde rekenmethode, namelijk CAR -- what's in a name? -- 7.0? Klopt het dat momenteel een geavanceerder model wordt gehanteerd, CAR 8.0, en dat de nieuwe emissiefactoren van dit model al bekend waren voordat het concept-NSL door het kabinet werd vastgesteld? Klopt het dat als gevolg van het hanteren van het gemoderniseerde model de uitstoot van fijnstof die toe te rekenen is aan het verkeer van personenauto's, 15,7% hoger zal blijken te liggen? Klopt het dat dit voor de uitstoot van stikstofdioxide 57,5% hoger ligt? En als dit klopt, of zelfs maar ten dele klopt, wat zijn dan de gevolgen voor de haalbaarheid van de in het NSL genoemde data waarop de normen moeten zijn bereikt? Klopt het dat de behaalde winst in de nabijheid van wegen op het punt van de uitstoot van NO₂ in niet onbelangrijke mate is terug te voeren op verandering van de meetmethode, namelijk dat in plaats van 5 meter van de weg nu op 10 meter wordt gemeten?

Hoe zit het nu eigenlijk met de metingen van de verschillende regionale plannen die onderdeel zijn van het NSL? Ik noem als voorbeeld het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008, dat 14 maart door het Utrechtse college is vastgesteld. Klopt het dat in het actieplan door de gemeente gerekend wordt met 30 microgram/m³ NO₂, terwijl metingen in opdracht van het actiecomité uitkomen op 77 microgram? Hoe verklaart de minister dit verschil? Klopt het dat in datzelfde plan wordt gerekend met concentraties in 2015, waarbij de aannahme is dat verkeersintensiteit onder het niveau van 2003, 2004 ligt, terwijl het autoverkeer in de stad jaarlijks met 2% groeit? Klopt het dat in datzelfde plan de op 14 mei 2008 uitgekomen MER voor het Muziekpaleis en omgeving uitkwam op een toename van 1300 autoritten per etmaal, maar dat in het luchtkwaliteitsonderzoek slechts uitgegaan wordt van 180 ritten per etmaal? En indien dit juist is, hoe is dat wonderbaarlijke verschil dan te verklaren en, wellicht nog belangrijker dan onderdeel van het NSL, door de minister te verantwoorden?

Ik kan zo nog even doorgaan. Ik kan de voorbeelden ook uitbreiden naar zogenaamde oplossingen: naar lpg-bussen, waar de concessievoorwaarden aan de vervoersmaatschappij in feite dieselbussen voorschrijven, waar tunnels in 2010 in het vooruitzicht worden gesteld, maar waar zelfs nog niet een begin is gemaakt met besluitvorming en waar het stimuleren van goederenvervoer over water in feite niet meer om het lijf heeft dan een bierboot die de cafés gevestigd aan de Utrechtse Oude Gracht bevoorraadt. Er zal heel wat bier in Utrecht gedronken moeten worden, en dan met name aan de Oude Gracht, om de veronderstelde gezondheidswinst die met de implementatie van richtlijn luchtkwaliteit van de EU beoogd wordt, ook in de reëel bestaande samenleving te halen.

Samenvattend, hoe realistisch schat deze minister de aannames op de door mij genoemde punten in het NSL nu eigenlijk in? Zij heeft hart

voor milieu, dat weet ik, maar acht zij zichzelf, ook in het licht van de door haarzelf genoemde dubbele doelstelling van het NSL, in staat om de doorzettingsmacht van de door Diederik en Koelemeijer genoemde dominante ontwikkelingswens te keren?

Ik kom op mijn een-na-laatste punt. Sinds de derogatie verkregen is hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan: de kilometerheffing is uitgesteld, de Spoedwet wegverbreding is aangenomen, de milieuzones voor bestelauto's zijn gesneuveld en Milieudefensie heeft beroep ingesteld tegen de beschikking rond de derogatie. Wat zijn hiervan de gevolgen voor de realisatie van het NSL? Uitstel van de kilometerheffing is geen bedreiging voor het halen van de normen, meent de minister. Kan zij dit toelichten? Wat is nu eigenlijk nog de kans dat er voor 2015 zelfs maar een begin gemaakt wordt met de heffing voor de eerste groep personenauto's? Als dit inderdaad niet zou lukken, dan zou dit toch een enorm gat in het NSL slaan? Hoe zijn nu eigenlijk de projecten van de Spoedwet wegverbreding meegenomen in het NSL? Hoe zit het nu met het sneuvelen van de zones voor bestelauto's? Begrijpt mijn fractie goed dat de minister in feite zegt dat het weren van oude bestelbussen uit stadscentra nauwelijks uitmaakt? Betekent dat dan dat oude bussen nauwelijks meer vervuilen dan nieuwe? Als dat zo is, geldt dat dan ook voor personenauto's? Hoe moet dat dan begrepen worden tegen het licht dat het kabinet van mening is dat de uitstoot vanzelf minder wordt, omdat het wagenpark vernieuwt?

Milieudefensie is in beroep gegaan tegen de beschikking van de Europese Commissie om Nederland uitstel te verlenen. Overigens heeft, naar ik begrepen heb, dit beroep geen opschortende werking. Niettemin kan zeker gezien het aantal bezwaren dat in het beroep is aangevoerd, 76 maar liefst, niet uitgesloten worden dat het beroep wordt gehonoreerd. Wat is dan plan B van de minister?

Ik rond af. We praten over maximumnormen. Meer mag het niet zijn. Maar het lijkt er zo langzamerhand op dat we met het halen van de norm tevreden zijn. Dat is een uiterst beperkt ambitieniveau. Het bereiken van de norm betekent niet dat de lucht daarmee schoon en gezond is. Als het om fijn stof gaat, wil de WHO naar 20 microgram per m³. De norm is nu 40 microgram. Is de minister daar tevreden mee? Hoe ver strekt de ambitie van deze minister voor milieu eigenlijk?

Mijn fractie wacht de beantwoording van de vragen met belangstelling af.

Voorzitter: Timmerman-Buck

*N

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Wij hebben eerder, zoals de collega's ook al aanduiden, uitvoerig gesproken over de luchtkwaliteit aan de hand van het wetsvoorstel dat wij hier in oktober 2007 hebben besproken. Ik ben toen namens mijn fractie ingegaan op het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Wij

waren toen en zijn nog steeds somber over de aanpak. Ik heb het toen letterlijk een bestuurlijke moloch genoemd, een enorm groot samenwerkingsverband met een enorm pakket aan maatregelen, waarvan het de vraag is -- ik begrijp dat dit vandaag door veel andere fracties wordt gedeeld -- wat de effecten ervan zullen zijn. Het wordt dus een lastige opgave om dat tot stand te brengen.

Vandaag is het NSL aan de orde zoals wij het destijds hebben afgesproken. Derogatie is verleend op 7 april. Het komt dus nu aan op een effectieve uitvoering. In het kader van de uitvoering hebben wij nog een aantal vragen aan de minister. Vraag is in hoeverre de verkregen derogatie onaantastbaar is. De heer Laurier gaf daarover al een signaal af. Zo kan op basis van artikel 230 van het EG-Verdrag een natuurlijke of rechtspersoon naar het hof van Justitie stappen en daar een verzoek indienen om deze ontheffing van de Commissie ongedaan te maken.

Uit de stukken begrepen wij dat in de agglomeratie Heerlen-Kerkrade een te hanteren uitzondering op de toestemming van de Commissie noodzakelijk is. Kan de minister aangeven hoe zij deze specifieke problematiek gaat aanpakken? Voor ons is nog belangrijker: moet daarvoor het hele NSL overhoop worden gehaald of is daarin voorzien? Het is maar een voorbeeld. Wij sluiten niet uit dat zich in de toekomst andere voorbeelden voordoen waarbij het minder goed gaat met de luchtkwaliteit.

Graag ook een reactie, zoals andere fracties vragen, op de brief van Milieudefensie. Als ik het goed begrijp, gaat het volgens Milieudefensie om een besluit dat op "verkeerde gronden" zou zijn verleend. Wat te denken van het aangekondigde verzoek om herziening of beroep? Dat is mij niet helemaal duidelijk gebleken in de brief.

Vervolgens is het de vraag wat de betekenis is van de verkregen derogatie voor de aanpak van grote ruimtelijke en vooral infrastructurele werken. Een paar collega's wezen er ook al op. Recentelijk is hier inderdaad de Spoedwet wegverbreding aangenomen. Dat is een. Twee is of de minister kan ingaan op de reikwijdte van de motie -Roefs van de Tweede Kamer, waarin wordt ingegaan op de juridische afdwingbaarheid van de oplevertoets infrastructurele projecten. Dat heeft alles te maken met de koppeling en de ont koppeling tussen ruimtelijke ontwikkeling en luchtkwaliteit. Kan de regering ook ingaan op de bezwaren van VNO-NCW, die stelt dat het Actieplan fijn stof, een onderdeel van het NSL, veel te ver voert om dat als algemene eis voor alle bedrijven te stellen en dat op 5mg/Nm³ van het totaal aan fijn stof. Is hier sprake van wederom een kop op de Europese regelgeving? Kan de minister exact aangeven in welke zin de Nederlandse regering voornemens is de Europese richtlijnen nu, in 2015 en in 2020 om te zetten in nationale regelgeving, zonder daarbij koppen op Europese regelgeving te zetten?

Het laatste punt is door de heer Laurier uitvoerig behandeld. Op welke wijze gaan wij dat meten? Nog lang niet duidelijk is op welke wijze fijn stof en luchtkwaliteit in brede zin op een

betrouwbare manier zullen moeten worden gemeten.

Wij wachten met belangstelling de reactie van de minister af.

*N

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Deze bijdrage is namens de fracties van ChristenUnie en SGP.

Allereerst willen onze fracties de minister danken voor de uitvoerige beantwoording van onze vragen in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, het NSL. Uit de beantwoording blijkt haar grote betrokkenheid bij een goed NSL. Dat is terecht. Schone lucht is immers letterlijk een levensvoorwaarde voor mens en dier. Regering en parlement kunnen daar dan ook nauwelijks voldoende aandacht aan besteden. Die aandacht mag niet een eenmalige zijn: systematisch zal het beleid inzake schone lucht aan evaluatie en zo nodig verbetering moeten worden onderworpen. Schone lucht is een voortgaand proces. De minister zal dat ongetwijfeld met ons eens zijn.

Onze fracties willen in dat perspectief nog een aantal vragen en opmerkingen maken. Ziet u dat maar als een nauwe betrokkenheid van onze fracties bij dit onderwerp.

Allereerst vragen wij de aandacht voor het onderwerp NSL en gezondheid. De minister stelt in haar beantwoording van 27 april onder andere: "In het definitieve NSL zal ik daarom meer aandacht besteden aan de gezondheid en het effect van het NSL daarop." Graag vernemen we van de minister een concrete toelichting op dit voornemen. Welke aandacht en welke effecten op het NSL? Deze vragen willen we plaatsen in het perspectief van eerdere vragen van onze fracties, namelijk de vragen die we stelden op 31 maart jongstleden en waarop in de beantwoording van de minister van 27 april geen antwoord gekomen is. We hebben in die vragen gerefereerd aan een algemeen overleg van de Tweede Kamer uit februari 2009. De minister stelde toen in de brief die zij ons stuurde, dat bij de Europese totstandkoming van de grenswaarden naast het gezondheidsaspect ook de praktische haalbaarheid een rol heeft gespeeld. We vroegen en vragen haar nu weer om een toelichting op deze zin te geven: hoe speelde het gezondheidsaspect een rol en welke aspecten van gewenst gezondheidseffect zijn uit praktische overwegingen niet meegenomen? Het kan toch niet zo zijn dat praktische overwegingen gewenste positieve gezondheidseffecten blokkeren? Graag een toelichting op dit thema.

We willen vervolgens aandacht vragen voor de laatste alinea van de brief van 15 april jongstleden. De minister schrijft daarin dat het NSL in april wordt geactualiseerd op grond van inspraak, parlementaire behandeling en nieuwste emissiegegevens, terwijl ook nagegaan wordt of regionale en lokale maatregelen goed zijn verwerkt. Kan de minister hier nader op ingaan? Het is nu eind mei. Wat zijn met name de nieuwste emissiegegevens? Vragen die aanpassing van het

NSL? Wat is de stand van zaken lokaal en in de regio's?

Onze fracties willen nog twee andere zaken aan de orde stellen, namelijk het niet realiseren van maatregelen die wel onderdeel van het NSL vormen en de beschikbaarheid van reservemaatregelen. Ik heb begrepen dat dit een breed gedragen thema is bij ook andere fracties in dit huis.

Nadrukkelijk vragen hebben onze fracties bij de gevolgen van het niet realiseren van maatregelen die wel onderdeel van het NSL vormen. Concreet -- het is eerder gezegd -- is hierbij te denken aan het uitstel van de invoering van de kilometerheffing. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in een brief van 12 mei 2009 in antwoord op vragen van de Eerste Kamer de gevolgen van dit uitstel ons inziens nogal gemarginaliseerd. Het in deze brief genoemde uitstel van acht maanden zou slechts een beperkt effect op het NSL hebben. De doelstelling van het NSL wordt sowieso gehaald, aldus de minister van Verkeer en Waterstaat, zo nodig met het inzetten van extra maatregelen. Kan de minister van VROM aangeven wat dat beperkte effect is? En wat als de invoering van de kilometerheffing nog langer wordt uitgesteld? Van de behandeling in de Tweede Kamer hebben onze fracties namelijk de indruk gekregen dat het uitstel veel langer kan duren. Dat is immers niet ondenkbaar, omdat ook de minister van Verkeer en Waterstaat in zijn brief aangeeft dat de planning nog probabilistisch is. Dat is een eufemisme voor: de planning is omgeven met risico's en onzekerheden. Waar blijven wij met die acht maanden? Hoe lang wordt dit werkelijk?

Het moge duidelijk zijn dat de minister van VROM, en niemand anders, uiteindelijk wordt afgerekend op het behalen van de doelstellingen van het NSL, en via haar gemeenten en regio's. In dit verband vragen we de minister in te gaan op het positieve gevolg van de huidige economische crisis dat, hoe raar het ook klinkt, door minder activiteiten de uitstoot van schadelijke gassen tijdelijk vermindert. Hoe filtert de minister de effecten van de economische crisis uit bij het monitoren van het NSL? Als dat niet gedaan wordt, hebben we immers het idee dat de doelstellingen worden bereikt, terwijl we bij terugkomende groei een fors probleem kunnen hebben. We willen in dit verband ook verwijzen naar een artikel in de Volkskrant van 7 mei jongstleden met de opbeurende kop "Mooi weer spelen over klimaat slaat nergens op". Ik wil graag een reactie van de minister op deze problematiek.

Een volgende zaak betreft het beschikbaar hebben van reservemaatregelen voor het geval de doelstellingen van het NSL niet worden gehaald. We vroegen de minister reeds aan welke maatregelen gedacht moet worden en waarom eventuele reservemaatregelen niet direct worden ingezet voor het bereiken van het goede doel: zo zuiver mogelijke lucht voor mens en dier. De minister geeft een openhartig antwoord en dat is in haar te prijzen. Volgens de minister gaat het namelijk over maatregelen zoals het vroegtijdig stimuleren van de Euro VI-emissie-eisen die technologisch nog onvoldoende beschikbaar zijn. Deze maatregelen

kunnen dus nu nog niet genomen worden en kunnen niet helpen bij het eerder realiseren van fijnstofnormen. Dat is een helder antwoord, dank daarvoor. Echter, de grote vraag blijft welke maatregelen dan wel worden genomen als de doelstellingen van het NSL niet worden bereikt. De maatregelen waar de minister aan denkt, zijn nog in het stadium van ontwikkeling. De minister van Verkeer en Waterstaat noemt deze maatregelen wel als reservemaatregelen. Letterlijk schrijft hij dat het kabinet "nu al inzet op ontwikkeling van reservemaatregelen zoals de stimulering van Euro VI voor vrachtauto's". Wij herhalen onze vraag met klem: wat denkt de minister aan concrete maatregelen te gaan nemen als onverhoopt de doelstelling van het NSL met de huidige voorgenomen maatregelen niet wordt gehaald? Wat kunnen de gevolgen zijn van het wegvallen van voorgenomen maatregelen voor de van de Europese Commissie ontvangen derogatie? Kunnen eventueel alsnog aanvullende maatregelen worden gevraagd?

We vroegen de minister ook naar het perspectief na 2015. Dat is overigens al op korte termijn, de tijd gaat immers erg snel. Onze fracties pleiten en pleitten voor proactief beleid met betrekking tot luchtkwaliteit en voor het milieu in het algemeen. Neem maatregelen om vervuilde lucht te voorkomen. De minister is dat, antwoordde ze, met ons eens. Er moet aanvullend nationaal en regionaal beleid komen. Het NSL is echter een goede eerste aanpak waarmee we, aldus de minister, nog ervaring moeten opdoen. Ik heb hierbij twee opmerkingen hierbij. Ten eerste is het te mager om te zeggen dat het NSL er is om ervaring mee op te doen. Het NSL is er om de luchtkwaliteit te verbeteren, niet meer maar vooral niet minder. Ten tweede het perspectief na 2015: we zouden het bijzonder op prijs stellen als de minister in grote lijnen schetst wat haar beleidsperspectief is. Er zit tegen die tijd wel zeker een ander kabinet, maar dat ontslaat het huidige kabinet niet van de verplichting om na te denken over de toekomst. Regeren is ten slotte vooruitzien. Het NSL is dan ook een, zij het noodzakelijke, tussenstap naar een beter milieu. Onze fracties steunen de minister daarom met dit plan, we wensen een toekomstgericht vervolg en wachten zoals gebruikelijk in spanning de antwoorden af.

*N

De heer **Smaling** (SP): Voorzitter. Met de Europese verkiezingen voor de deur sta ik weer eens stil bij de karrenvrachten aan groenboeken, wetboeken, mededelingen, richtlijnen, kaderwetten en verordeningen die hier wekelijks tot ons komen. Twee maanden geleden las ik met enige verbijstering het Groenboek territoriale cohesie dat door het Planbureau voor de Leefomgeving aangeduid wordt als dé oplossing voor een nog vast te stellen probleem. We hebben de aanbestedingen voor gratis schoolboeken, de kaarsrechte komkommers, de afgedwongen teloorgang van de petfles, het verplichte schoolfruit, het subsidiëren van wijnboeren én alcoholpreventie, van

tabaksboeren én rookverboden, maar de milieuwetgeving uit Brussel onderschrijft de SP van harte. De lucht is wel eens viezer geweest en een relatief strengere Europese wetgeving heeft zeker geholpen, al is de toon natuurlijk gezet door de Hollies die 35 jaar geleden al zongen: "All I need is the air that I breathe."

Allereerst heeft de SP een paar vragen over het kabinetsstandpunt over het NSL, dat dikke boek met bijlagen. Ik heb lang zitten turen naar de figuren 1a en 1b, zo'n beetje de moederfiguren van dat document. De lijnen voor autonome ontwikkeling-alleen vallen in alle gevallen samen met die voor autonome ontwikkeling plus in betekenende mate projecten. In deze figuren lopen de PM10-waarden voor het onderliggend wegennet zelfs allemaal parallel. De lijn autonoom, autonoom plus in betekenende mate, autonoom plus in betekenende mate plus generieke maatregelen van de regering, en autonoom plus in betekenende mate plus generieke maatregelen van de regering plus lokaal specifieke maatregelen lopen allemaal hetzelfde. Dat begrijp ik niet. Bovendien worden de grenswaarden voor zowel PM10 als NO₂ bijna gehaald op de peildata waarvoor derogatie is gekregen. Het klinkt misschien als een rare opmerking uit mijn mond, maar ik schat dat voor PM10 in 2011 nog maar zo'n 180 kilometer overschrijding rest en voor NO₂ in 2015 ongeveer 150 kilometer. Moet er 2 mld. komen om deze, volgens deze figuur althans, relatief kleine gaatjes te dichten? Maken wij ons druk om bijna niets? Ten slotte begrijp ik niet waarom er allerlei knikken in die lijnen in die grafieken zitten. Ik zou een kromme verwachten omdat het wegwerken van de laatste overschrijdingen normaal gesproken de meeste inspanning vergt in tijd en geld. Maar ik zie hier misschien iets over het hoofd en hoor graag van de minister hoe het precies zit.

De SP-fractie heeft ook vragen met betrekking tot de causaliteit en de schaalniveaus in het NSL; die vragen zijn hier al uitgebreid aan de orde gekomen. Door de programmabebanding lijkt niet goed te monitoren welke maatregel rond welk project heeft geleid tot een bepaalde emissiereductie. De monitoring levert slechts jaarlijkse waarden op waaraan te zien is of we voor- of achteruitgaan, maar niet voor welk project en ook niet voor welke maatregel. Zo staat het expliciet in de memorie van antwoord. De hele causaliteit is dus weg en dat maakt het nemen van extra maatregelen -- wat dat ook moge zijn -- sowieso erg lastig, want waar moeten wij dan op inzetten? Niettemin levert de monitoring wel ruimtelijk expliciete informatie op, op wegvakniveau, maar geldt dat ook echt voor het straatniveau zoals de minister schriftelijk meldde? Ten slotte vraagt onze fractie zich af of het voldoende deugdelijk is om slechts 8000 kilometer provinciale en gemeentelijke weg mee te nemen, terwijl wij 132.000 kilometer hebben.

Ik sta stil bij de piekbelasting, het domein van de locatiespecifieke maatregelen. Ik begrijp dat zij is meegenomen in de verkeersmodellen, maar de minister sprak in de Tweede Kamer van dagkoersen die niets zeggen over jaargemiddelden.

Dat was een beetje een deconfiture ten aanzien van de dagkoersen. Dat bracht mij weer aan het twijfelen, want het niveau Pieken en projecten is toch minstens zo belangrijk als het niveau Jaar- en programmagemiddelden. Niemand gaat dood aan gemiddelden, maar wel aan pieken, waren de wijsgerige woorden van mijn collega Poppe in de Tweede Kamer. Adresseren wij, met andere woorden, met de Saneringstool wel het schaalniveau waarom het gaat? Volstaat zo'n jaarlijkse overall monitoring wel op zo'n geaggregeerd niveau? Ik denk hierbij ook aan de adviezen van de commissie-Verheijen, die adviseert te meten op verschillende dichtheden, al naar gelang de noodzaak om dichter of ruimer te meten.

De Saneringstool kan maar een beperkt aantal maatregelen doorrekenen, waaronder reductie van het verkeersvolume. Hiervoor zijn, zo begrijp ik, slechts de opties 1%, 2% of 4% afname beschikbaar. Voor snelheidsverlaging wordt 10% emissiereductie aangehouden, voor doorstromingsmaatregelen 5%. Dat zijn ongetwijfeld allemaal educated guesses, maar meer ook niet. Bovendien levert het een stapeling aan onzekerheden op. Ik geef meteen toe dat het waarschijnlijk niet beter te maken is met de huidige inzichten, en dat het mooi meegenomen is als dit gereedschap is omarmd door gemeenten, zoals de minister meerdere malen heeft aangegeven. Toch zul je in de praktijk juist de concrete projecten willen blijven toetsen, de hotspots willen aanpakken en de gevoelige bestemmingen beschermen. Door het minnen en plussen op programmaniveau, volgens de minister de essentie van het NSL, verlies je dit uit het oog. Het wordt nog problematischer als ik in de memorie van antwoord lees dat het RIVM nauwelijks in staat is, PM_{10} -trends vast te stellen, onder andere door de grote weersverschillen tussen opeenvolgende jaren. Hoe kan de minister dan hard maken dat in 2011, al over twee jaar, is voldaan aan de norm? De bewijsvoering is een groot probleem en ondermijnt in potentie het hele NSL. Wij moeten deze hele kerstboom niet optuigen, louter om Brussel te behagen.

Ik kom toe aan de maatregelen. In de bijlagen bij het kabinetsbesluit tref ik veel nuttige details aan, maar helaas is die informatie op een aantal punten wel inconsistent. Zo leveren Rotterdam, Den Haag, Eindhoven, Arnhem en Nijmegen gegevens aan waaruit blijkt, welke maatregel op welk project welk effect heeft op het behalen van fijnstof- en NO_2 -doelstellingen. Opvallend is dat voor NO_2 de waarde vaak precies of in ieder geval heel dicht bij de grenswaarde uitkomt, een grenswaarde die -- de heer Laurier zei dat ook al -- twee keer zo hoog ligt als de door de WHO geadviseerde waarde. Mede gezien de bandbreedte van 20% had dit toch wel wat ambitieuzer gekund. Die bandbreedte is onvermijdelijk, want dat heeft met modellen te maken.

Utrecht en Amsterdam bieden vreemd genoeg niet dezelfde gegevens als de eerder genoemde steden. Utrecht meldt wel projecten en straten, maar Amsterdam komt niet verder dan

Westpoort. Waar komt dat door? Ik denk terug aan mijn jaren aan de Oude Schans en vraag mij af hoeveel leed mij is berokkend, als ik 's zomers de voordeur liet open staan, door de uitlaatgassen van al die rondvaartboten. Wordt dat soort zaken überhaupt gemeten, en heeft een reder een meldingsplicht wanneer extra boten worden ingezet? Ik zie verder weinig combinaties van maatregelen. In bijlage 10, met maatregelen op het hoofdwegennet, zie ik bijna alleen maar schermen van variërende hoogte. Ik schat in dat dat wel 80% van de maatregelen omvat. Los van hun lelijkheid is de vraag of ze echt een oplossing vormen, of dat het hier gaat om het verplaatsen van een probleem. Achter de schermen ben je beter af, maar het blijft natuurlijk een probleem aan de binnenkant van die schermen. Stel ik zit in de file, er zijn schermen, het verkeer rijdt langzaam en ik heb mijn raampje open. De bewoner aan de andere kant van het scherm leeft langer, maar ik korter. Die schermen maken het voor de weggebruiker steeds ongezonder. Het lijkt mij zelfs dat er een ophoping van fijnstof binnen die schermen zal optreden. Is dit een juiste voorstelling van zaken?

Het verbaast mijn fractie dat enerzijds uit het document blijkt dat overal de norm wordt gehaald, autonoom of met maatregelen, maar dat de minister anderzijds wel experimenten uitvoert met gemeenten waar de huidige maatregelen waarschijnlijk onvoldoende zijn, zoals zij zei tijdens het debat in de Tweede Kamer. Is hier sprake van een negatief voortschrijdend inzicht? Jammer trouwens dat Nijmegen niet mee mag doen met die experimenten, want goed voorbeeld doet goed volgen. Dat stadsbestuur verdient een pluim.

Wat de specifieke projecten betreft, heeft mijn fractie nog een aantal opmerkingen. Onder de ibm-projecten die betrekking hebben op de Spoodwet wegverbreding zie ik achttien projecten genoemd, plus de Coentunnel en de IJzeren Rijn, terwijl wij niet zo lang geleden groen licht hebben gegeven aan 30 projecten. Daar zaten ook twaalf projecten uit de Tracéwet bij. Waar zijn die gebleven? Zoals gezegd staat de IJzeren Rijn ook op de lijst. Wat gebeurt er als dit project geen doorgang vindt? Is dat dan gewoon een mazzeltje en worden de grenswaarden dan eerder gehaald? Onder de regionale ibm-projecten staat een treurigstemmende hoeveelheid bedrijventerreinen. Zijn dit allemaal nieuwe terreinen en is de SER-ladder hierop al losgelaten? De vaak gehoorde klacht, zelfs uit de mond van de minister, dat Nederland op slot zit, staat in schril contrast met deze waslijst aan bedrijventerreinen. Als Nederland door deze minister van het niet bestaande slot gaat, wordt dan de prachtige Usseler es in Enschede eindelijk verpest, of geniet dit gebied nog enige bescherming? Alleen al in Gelderland staat 1700 hectare bedrijventerrein op de rol, zo lees ik. Nederland is volgens de SP-fractie geenszins op slot, zeker bij het zien van het gebied waar de A30 aansluit op de A12 bij Ede, waar het lijkt alsof er net een oorlog is uitgevochten. Ook Barneveld is rijkelijk bedeed met bedrijventerreinen, woningbouw en nieuwe tracés. Is er geen sprake van forse cumulatie, wanneer de effecten van deze

projecten worden opgeteld bij de tienduizenden fladderende kippen in deze gemeente?

Toch laat bijlage 6, met de overschrijdingen per regio, wonderlijke dingen zien die zo op het oog niet sporen met al die bouwplannen. Zo toont de A30 geen, en de A12 slechts ten zuiden van Ede in 2006 een overschrijding voor NO₂, die in 2010 al is weggewerkt. Hoe lukt dat zo snel? Ook in 2006 telt een groot deel van het hoofdverkeerswegennet in Gelderland nog PM₁₀-overschrijdingen. In 2010 is alleen het knooppunt Deijl nog rood, en telt alleen Arnhem nog een paar vieze straatjes. Gaat het echt lukken in vier jaar? Sterker nog: vieren wij over een jaar dat het al zover is? Hetzelfde geldt voor Amsterdam, Rotterdam en IJmond. In vier jaar geheel vrij van fijnstof? Ik geloof het graag, maar kijk toch wat fronsend naar de minister.

In het staafdiagram in de bijlage valt op dat gemeenten als Velsen, Zaanstad, Oostzaan, Schiedam en Vlaardingen hoge PM₁₀-overschrijdingen hebben. Dit doet vermoeden dat de scheepvaart op het Noordzeekanaal en de Nieuwe Waterweg een grote bijdrage levert. De bijbehorende tabellen bevestigen dit beeld echter niet en bieden sowieso weinig aanknopingspunten, omdat voor genoemde gemeenten en regio's de totale PM₁₀-waarde bijna volledig op het conto van buitenland, zeezout, bodemstoffen en overige kan worden geschreven. Lekker duidelijk waar je dan moet beginnen met je maatregelen!

Voor NO₂ blijkt het verkeer bijna volledig verantwoordelijk, opnieuw met het buitenland als goede tweede. In dit verband is mijn fractie, net als die van het CDA, verrast dat de regio Heerlen-Kerkrade twee jaar eerder moet voldoen aan de NO₂-richtlijn dan de derogatie voorschrijft. De Voorzitter zal daarover ongetwijfeld ook verbaasd zijn. Ruim de helft van de vervuiling komt uit het buitenland, waar de regio weinig aan kan doen. Speelt eventueel nog een rol dat schone maatregelen in Limburg teniet worden gedaan door extra diffusie vanuit België en Duitsland, wanneer die geen maatregelen nemen? Indien dat het geval is, zijn maatregelen in Limburg gelijk aan water naar de zee dragen.

Ik heb nog een vraag over de uitwerking van Sneller en beter, ook wel bekend als Elverding 2. Het voorstel is om voortaan bij infrastructurele werken tot een voorkeursbesluit te komen, en dat dan te implementeren. Na afloop moet een oplevertoets laten zien of aan de milieueisen is voldaan. Als je hier het NSL overheen legt, zou het voorkeursbesluit niet getoetst hoeven te worden, maar als ibm-project in het NSL worden gestopt, inclusief maatregelen om milieuvervuiling tegen te gaan. Vanaf dat moment is het geen project meer, maar onderdeel van een programma. Je sluit dus je ogen en pas bij de oplevertoets blijken wellicht maatregelen nodig. Maar dan staat het gebouw er al of ligt de weg er al. Dat lijkt ons daarom de omgekeerde wereld. Hoewel de uitwerking van Elverding 2 achter het NSL aankomt en strikt genomen niets daarmee te maken heeft, neem ik toch aan dat de betrokken ministers bekijken of het model-NSL straks op een meer structurele manier kan worden ingezet, en dat het niet alleen maar nu

voor deze derogatieperiode staat. Heeft de minister hier al ideeën over? Wordt daarover op kabinetsniveau gepraat?

De heer **Putters** (PvdA): Ik heb met belangstelling naar uw verhaal geluisterd. Voor een deel deel ik de zorgen op projectniveau, maar het roept ook een beetje de vraag op -- u begint er nu ook zelf over -- hoe uw fractie aankijkt tegen het principe van de programmatische toetsing. Dat is natuurlijk wel een principe dat wij hebben afgesproken. Ik houd net als u wat vragen bij projecten, maar het principe van de programmatische toetsing is wel van belang. Doet dat recht aan de door u genoemde rondvaartboten?

De heer **Smaling** (SP): Dat is een goed punt. Een programmatische benadering is te doen, het is een model dat werkbaar is. Maar zoals het er nu uit ziet, zie je de pieken niet meer. Vooral als je de ibm-projecten en de overschrijdingen niet ziet en ze niet meer gekoppeld kunt beschouwen, laat je onnodig heel veel nuttige details op hot spots lopen. Maar daarnaast is het natuurlijk praktisch om op landelijk niveau één benadering te volgen, zoals de programmatische benadering.

De heer **Schouw** (D66): Het woordje "werkbaar" prikkelde mij toch wel even. Als ik de woordvoerders beluister, zit het hem in de werkbaarheid van de effectiviteitsbeoordeling op programmaniveau. Dit is eigenlijk niet in verhouding tot uw eigen betoog, waarin u vragen stelt over de causale effecten et cetera. Volgens mij moet u het woordje "werkbaar" nog even goed proeven. Is het NSL op programmaniveau wel werkbaar? Ik kan mij voorstellen dat wij anderhalf jaar geleden dachten dat het werkbaar zou zijn, maar wij zijn nu een tijdje verder. Als je naar de operationalisering kijkt, moet je misschien tot de conclusie komen dat dit niet het beste is wat wij hadden kunnen bedenken.

De heer **Smaling** (SP): Een goed punt van de heer Schouw. Idealiter is een werkbaar programma helemaal transparant en zo gecompartmentaliseerd dat duidelijk is wat erin zit. Het moet niet een zwarte doos zijn, maar de inhoud ervan moet helder en robuust zijn. Er wordt wel gezegd dat het een robuust model is, maar het programma hangt van veel aannames aan elkaar. Die stapeling van onzekerheden maakt het heel heikel. Als je zoiets op landelijk niveau wilt uitvoeren, zitten er altijd meer onzekerheden aan dan wanneer je een project beoordeelt. Uit mijn betoog heeft men kunnen opmaken dat wij er nogal wat bezwaren tegen hebben. De programmabepaling zou an sich wel een model kunnen zijn voor iets als dit, maar doordat je die pieken mist, mis je wel de essentie, zoals ik net zei.

De memorie van antwoord is wat mijn fractie betreft nog niet helder genoeg over de belanghebbenden. De definitie of iemand dat wel of niet is, is ook lang niet altijd duidelijk. Los daarvan kan een belanghebbende beroep instellen wanneer het NSL niet tijdig wordt aangepast door de

minister of andere bestuursorganen bij dreigende overschrijdingen. Dat klinkt veelbelovend, maar hoe en wanneer weet een belanghebbende dit? Bovendien kan de belanghebbende geen aanspraak maken op specifieke maatregelen, maar wel op een actieplan met maatregelen. Ik weet niet of ik blij zou zijn met een actieplan, als ik bezwaar zou willen aantekenen. Dan zou ik gewoon de maatregelen willen zien.

Met deze kritiek op de verdere inperking van de rechten van de burger sluit ik af. Met mijn fractie ben ik benieuwd naar het antwoord van de minister. Ik wil haar en het departement van harte feliciteren met de behaalde derogatie; dat overkomt je immers niet elke dag.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Uitbreiding van de bestuurlijke handhavinginstrumenten in de wetgeving op het gebied van de volksgezondheid (Wet uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving) (31122).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Klink**: Mevrouw de voorzitter. Ik zal beginnen met een paar algemene opmerkingen en daarna ingaan op de afzonderlijke vragen. Een kernpunt in de inbreng van alle woordvoerders is de vraag in hoeverre de inspectie met het instrumentarium dat wij hopelijk met dit wetsvoorstel aan haar geven, tegenover het gezondheidsveld komt te staan dan wel daar deel van blijft uitmaken in termen van deskundigheid en gezag. Naar mijn stellige overtuiging zijn deskundigheid en gezag nodig om de kwaliteit van de zorg ook in de toekomst te borgen.

Dat vergt wel een paar inleidende en toelichtende opmerkingen. Enkelen, met name de heer Van den Berg, hebben hier al aangegeven dat Nederland uitmuntend scoort in termen van kwaliteit en veiligheid van de zorg. Ik ben één keer per jaar bij een bijeenkomst van het Common Wealth Fund in Washington waarbij wordt gekeken naar de kwaliteit van de zorgstelsels en dan springt Nederland er echt uit. Wij zijn de beste in de wereld en dus top of the bill. Ik denk dat ik dit kan stellen, omdat dit nu al drie keer achtereen uit de ranking kwam. Die ranking vindt plaats op basis van wetenschappelijke oordelen van daartoe geautoriseerde personen. Ik kom hier nog op terug bij de vraag van de heer Leunissen over de lijstjes die wij nationaal kennen.

Daar staat tegenover dat Nederland wel de beste moet blijven. Wij moeten de risico's die zich aftekenen en de onveiligheid die er is, onder ogen zien en daarin verbeteringen aanbrengen. Is dat nu een zaak van het veld tegenover de inspectie, waarbij deze als een boete-uitdelende instantie achter alle regels aanloopt en als het ware een foto neemt van instellingen die niet intrinsiek gemotiveerd zijn om kwaliteit in de zorg te leveren, of is het een inspectie die bij het veld hoort?

Ik heb van meet af aan, vanaf de eerste dag dat ik minister was, in mijn overleg met de inspectie gemeld dat het laatste behouden dient te blijven. De inspectie is deel van een proces dat is gericht op verbetering en kwaliteit van de zorg. Ik denk dat het gerechtvaardigd is om die doelstelling in het oog te blijven houden.

Ik zal een enkele ervaring noemen die ik heb met het veld. Twee jaar geleden kwam de Orde van Medisch Specialisten met een onderzoek naar vermijdbare sterfte in de zorg. Daaruit kwam naar voren dat ongeveer 1700 personen sterven in ziekenhuizen, terwijl dat vermijdbaar was geweest. Internationaal is dat bepaald geen monsterscore. Integendeel. Internationaal gezien doet Nederland het betrekkelijk goed, maar het zijn er wel 1700 te veel, en dat onderkent de orde natuurlijk ook.

Mede op basis daarvan heeft het kabinet een doelstelling geformuleerd voor een reductie met 50% in 2011. Deze is mede gedragen door de veldpartijen; ziekenhuizen en specialisten. Zij werken met man en macht aan verbetering via een veiligheidsprogramma dat door alle ziekenhuizen ter hand wordt genomen en door de specialisten wordt ondersteund. Wij mogen ons gelukkig prijzen dat dit initiatief niet van bovenaf wordt opgelegd. Integendeel. Het is een initiatief van het veld zelf.

Hetzelfde geldt voor het HARM-onderzoek dat is gedaan naar het aantal mensen dat in ziekenhuizen is opgenomen na vermijdbare medicatiefouten. Op jaarbasis gaat het om 19.000 mensen die vanwege medicatiefouten te maken krijgen met de gezondheidszorg. De doelstelling om dat fors te reduceren komt ook van het veld zelf. Ik hecht eraan om te benadrukken dat de ambities in het kader van kiesBeter, dat door mijn voorganger is geïnitieerd, en de veiligheidsmanagementsystemen die te maken hebben met het veiligheidsprogramma, en waaraan de heer Willems, die hier aanwezig is, in de vorige periode het nodige heeft bijgedragen, ook door het veld worden gedragen. De veiligheid is punt één.

Punt twee is de kwaliteit. Wij kennen op dit moment een traject om in het kader van zichtbare zorg voor 80% van alle aandoeningen, toevallig ook tachtig aandoeningen, dusdanige kwaliteitsindicatoren te ontwikkelen dat wij een goed, objectief en gevalideerd inzicht krijgen in de kwaliteit van de verschillende zorginstellingen. Het is de bedoeling dat het transparant is en ook nog eens onderling kan worden vergeleken. Dat is een initiatief van het veld zelf. Daar werken de wetenschappelijke verenigingen op dit moment met man en macht aan, waarbij zij worden gesteund door de inspectie. Nogmaals, het is geen traject dat van bovenaf wordt gedictieerd door een inspecteur.

Ziekenhuizen en specialisten werken welwillend mee en daar mogen wij ons gelukkig mee prijzen.

Een derde punt van belang is de ontwikkeling van richtlijnen door de wetenschappelijke verenigingen. ZonMw moedigt de ontwikkeling daarvan aan, teneinde veldnormen te krijgen die voor de inspectie maatgevend zijn als zij onderzoek doet naar bijvoorbeeld de stand van zaken op ic's of naar het peroperatieve of preoperatieve proces. Ook daar zie je die wisselwerking. De wetenschappelijke verenigingen ontwikkelen veldnormen, die vervolgens de handvatten bieden voor de inspectie. De inspectie kan zo spiegelen hoe de instellingen ervoor staan. De handavingskaders die daaruit voortvloeien zijn mede ontleend aan de veldnormen die de wetenschappelijke verenigingen maken. Ik benadruk dat het veld zelf initiatieven neemt in de sfeer van de veiligheid, de kwaliteitsindicatoren en de richtlijnen. De inspectie kan dat nader preciseren in termen van handhaving, gericht op verbetering van de veiligheid. Een van de harde doelstellingen van het kabinet is de reductie van vermijdbare sterfte en vermijdbare risico's in de ziekenhuizen.

Vorige week hebben wij een regieraad in het leven geroepen. Deze raad zal het veld stimuleren om witte vlekken in de richtlijnen in beeld te brengen en nieuwe richtlijnen te ontwikkelen. Het doel daarvan is veiligheidsnormen in beeld te krijgen. De regieraad zal instellingen ook aansporen tot veilige zorg. Behalve op veiligheid, kwaliteit en richtlijnen wijs ik ook op de enorme praktijkvariatie in Nederland. Er zijn regio's -- het is nog niet te herleiden tot afzonderlijke ziekenhuizen -- waar je 40% tot 60% meer kans hebt op een openhartoperatie of een dotterbehandeling dan in andere regio's. Dan is er echt sprake van over- of onderbehandeling. Ook dat zullen wij in beeld moeten krijgen. Door transparantie over kwaliteit en veiligheid van de zorg, richtlijnen en praktijkvariatie beogen wij de gezondheidszorg in Nederland te verbeteren. Ik benadruk dat dit een initiatief is van de veldpartijen en de inspectie gezamenlijk.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De minister had het over de regieraad. Ik denk dat dit de raad is waar de heer Vierhout voorzitter van is. Hoe verhoudt dit zich tot eerdere plannen om een kwaliteitsinstituut te ontwikkelen, vergelijkbaar met het NICE-instituut dat Engeland kent? Er is wel eens geopperd dat wij ook zo iets zouden krijgen.

Minister **Klink**: De regieraad is in feite een uitvloeisel van de afwegingen die daarover hebben plaatsgevonden. NICE verenigt activiteiten die bij gescheiden zijn ondergebracht. Denk daarbij aan CVZ-activiteiten en de doelmatigheid van de zorg. Daar hebben wij het CVZ voor, dat uitmuntend presteert. Wij hebben echter wel behoefte aan een instituut dat hiaten in beeld brengt rond de richtlijnontwikkeling. Dat doet NICE ook. Dat is belegd bij de regieraad, evenals het in beeld brengen van de praktijkvariatie.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Heeft de regieraad ook de opdracht om te kijken naar openbaarmaking van banden met de farmaceutische industrie? Daar heeft de minister de laatste weken ook over gepraat in de Tweede Kamer.

Minister **Klink**: Ik heb in een brief aan de Tweede Kamer gemeld dat ik graag zou zien dat betalingen van de farmaceutische industrie aan bijvoorbeeld patiëntenorganisaties, richtlijncommissies, wetenschappelijke verenigingen en artsen transparant zijn. De regieraad zal daar niet zo snel een rol bij spelen. Wellicht krijgt de inspectie een rol bij het transparant maken van die informatie. Daarbij zou de bestuurlijke boete een rol kunnen spelen.

De heer **Putters** (PvdA): Dat roept wel de vraag op wat de verhouding van de regieraad tot de IGZ is bij dit soort activiteiten.

Minister **Klink**: Dat is een goede vraag. Ik zal een klein uitstapje maken naar de Tweede Kamer. Op basis van incidenten op de ic's en getalscriteria bij de behandeling van slokdarmkanker en borstkanker heeft de Tweede Kamer mij verzocht om minimumnormen te ontwikkelen, zodat de inspectie aangrijpingspunten heeft om te controleren in hoeverre de kwaliteit geborgd kan worden. Dat geldt ook voor dotteren. In de richtlijnen ligt vast dat je 600 keer per jaar moet dotteren, wil je als instelling de kwaliteit kunnen vasthouden. Mevrouw Sap heeft daar een motie over ingediend. Ik voer de motie zo uit dat ik het veld vraag om op basis van richtlijnen de minimumnormen te preciseren en te benoemen. Gebeurt dat niet, dan vind ik dat de inspectie op basis van internationale verkenningen - NICE heeft daar misschien wel inzicht in -- voorlopig zelf normen moet formuleren die voor het gehele veld gelden.

Een belangrijk punt is dat inzichten van het veld en consensus in het veld de basis zijn voor de normen op basis waarvan de inspectie handhaaft. De inspectie heeft onlangs onderzoek gedaan naar de kleine ic's. Dat is gedaan op basis van de richtlijnen -- ik meen dat die inmiddels een jaar of zes oud zijn -- voor de indeling van ic's en de levels 1, 2 en 3. De inspectie tilt het naar het niveau van verantwoorde zorg en op basis daarvan gaat zij handhaven. Als instellingen of ziekenhuizen tekortschieten, vraagt de inspectie ze een plan van aanpak te maken, zodat zij binnen drie of zes maanden tegemoetkomen aan de geldende normen. Is dat na die periode niet toereikend gebeurd, dan kan de inspectie overgaan tot een bevel, tot geïntensiveerd toezicht of zelfs, op basis van deze wet, tot het toepassen van de last onder dwangsom. Dit alles gebeurt zoveel mogelijk op basis van normen die zijn ontwikkeld in het veld.

De heer **Leunissen** (CDA): Misschien loop ik een beetje vooruit op het verhaal van de minister. Hij heeft geschetst hoe de samenwerking is tussen de verschillende partijen die zorg moeten dragen voor de kwaliteit en de veiligheid in de zorginstellingen.

Hij heeft echter nog niets verteld over de regie. Hoe is de onderlinge samenwerking? Is de samenwerking zo afgestemd dat er geen herhaling van zetten plaatsvindt? Gaat de minister daar straks op in? Ik doelde eigenlijk op de samenwerking tussen het horizontale en het verticale toezicht. Misschien komt de minister daar nog op terug.

Minister **Klink**: Ik kom daar graag op terug. Het is inderdaad een belangrijk punt.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De minister noemt de veldnormen in relatie tot de ic. Hij weet natuurlijk wel dat er een discussie is geweest met het veld: zijn veldnormen prestatienormen of streefnormen? In het overigens verduidelijkende stuk van de inspectie staat dat de inspectie soms de eigen handhavingsnormen zal vaststellen. De minister benadrukte dat er ook heel veel goed gaat. Collega Van den Berg refereerde al aan de bestaande sfeer en toon. Zaken die fout gaan, komen naar voren, terwijl veel dingen goed gaan. De manier waarop de inspectie af en toe handhaaft, roept het beeld op dat het niet goed gaat. Maar goed, ik denk niet dat de minister en ik dat nu met zijn tweeën kunnen oplossen.

Minister **Klink**: Dit is een inherent spanningsveld, en dat moet het ook zijn. Het ontlopen van dat spanningsveld -- de heer Putters vroeg daarnaar -- zou verkeerd zijn. Het zou namelijk betekenen dat de veldnormen vrijblijvend zijn en dat de inspectie geen doorzettingsmacht heeft om daarop te interveniëren als ervan wordt afgeweken. Het mag echter ook niet doorslaan naar de andere kant, een situatie waarin de inspectie alle normen formuleert en van bovenaf dicteert, en etaleert wat er allemaal mis is. Misschien alleen omdat men zelf een positie wil in het geheel en te boek wil staan als de grote waakhond van de zorg. In mijn gesprekken met de NVZ, de orde en ook de inspectie benadruk ik daarom dat bij het naar buiten brengen van rapporten over bijvoorbeeld de ic's of het preoperatieve proces melding moet worden gemaakt van het feit dat men hierin gezamenlijk optrekt. De veldnormen zijn namelijk ontwikkeld door de wetenschappelijke verenigingen. Veel ziekenhuizen voldoen wel aan de norm, zij het dat het beeld bij de ic's betrekkelijk dramatisch was. Daarom sta ik met enige regelmaat in de Tweede Kamer, die dan tegen mij zegt: de inspectie moet meer tanden krijgen en laten zien dat zij daadwerkelijk voor veiligheid staat. Het gaat om het vinden van een balans daartussen, waarbij de spanning in de lucht blijft hangen zonder dat het ontspoot. Dat moet een belangrijke doelstelling zijn van ons allemaal.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben blij met de uitleg van de minister over de verhouding tussen de regieraad en de IGZ; die verheldert veel. De regieraad moet dan wel, net als de IGZ, een gezaghebbend orgaan zijn; dat behoeft aandacht. Welke consequenties hebben echter de activiteiten en de normen van de regieraad voor het

handhavingskader van de IGZ? Welk verband zit daartussen? Een aantal van mijn vragen had juist betrekking op hoe die normen worden gesteld binnen het handhavingskader.

Minister **Klink**: Ik zie de regieraad niet als een normen ontwikkelende instantie. Het enige wat de regieraad doet, is weerspiegelen: let op! Daarbij kan het gaan om richtlijnen voor vitale zorg die ontbreken of te oud zijn. Het kan ook gaan om informatie over de praktijkvariatie. In die zin is de regieraad van betekenis. Als een verzekeraar nu zegt dat sprake is van overbehandeling, ontstaat al snel de indruk dat de verzekeraar het te duur vindt en niet over de brug wil komen met de opgebrachte premiegelden. Dat is anders op het moment dat een verzekeraar kan verwijzen naar een regieraad die inzichtelijk maakt dat de praktijkvariatie echt wijst op onder- of overbehandeling. Er is dan een gezaghebbende instantie die de informatie etaleert.

Een vergelijkbaar voorbeeld is de zittende magistratuur in de jaren negentig; daarmee had ik zelf uit hoofde van mijn ambtenaarschap te maken. Er was toen een enorme variatie in de strafoplegging. Voor hetzelfde delict kreeg je bijvoorbeeld in Groningen drie maanden gevangenisstraf en in Amsterdam drie of vier jaar. De precieze getallen weet ik niet meer, maar het ging om behoorlijke afwijkingen. De zittende magistratuur heeft mede op basis van dit gegeven een afweging gemaakt. Men kon twee dingen doen. Enerzijds kon men de eigen onafhankelijkheid voortdurend etaleren: ik ben autonoom als rechter, of als officier van justitie bij het requisitoir. Anderzijds kon men gaan coördineren. Als men dat laatste niet had gedaan, was de kans groot geweest dat politiek, media en externe instanties zich er steeds meer mee zouden zijn gaan bemoeien. Micro-onafhankelijkheid zou daarmee leiden tot macroafhankelijkheid. De politiek zou zulke verschillen namelijk uiteindelijk niet toestaan.

Eenzelfde risico bestaat er in de zorg. Bij enorme onder- of overbehandeling dan wel bij grote kwaliteitsverschillen tussen ziekenhuizen die niet vallen te rechtvaardigen, bestaat het risico dat de verzekeraars, de politiek en de inspectie zich ermee gaan bemoeien. Daarom is het van grote betekenis dat de ontwikkeling van (veld)normen van onderop gebeurt. Men moet beseffen dat de onafhankelijkheid van de individuele arts moet worden vertaald naar die andere onafhankelijkheid, in de zin dat men zelf (veld)normen, richtlijnen en veiligheidsnormen ontwikkelt.

De heer **Putters** (PvdA): Gaat de IGZ op basis van de door de regieraad geconstateerde over- of onderbehandeling helder stellen wanneer bijvoorbeeld een boete wordt uitgedeeld of een ander instrument wordt toegepast? Bestaat er een dergelijk verband tussen het werk van de regieraad en de IGZ?

Minister **Klink**: Eerlijk gezegd, zie ik het niet op voorhand zo. De eigen veldnormen en richtlijnen zouden handvatten moet zijn. Ten eerste voor de kwaliteitsindicatoren, zodat de verschillen duidelijk

worden. Verschillen hoeven niet altijd te betekenen dat het ene ziekenhuis onveilig is dan het andere. Er zijn natuurlijk grenswaarden en streefwaarden. Ten tweede voor de veiligheid. Als daarmee iets mis is, moet men eigen veld- en veiligheidsnormen ontwikkelen; dat is het verzoek aan het veld. Dit betekent bijvoorbeeld dat er een minimumnorm komt voor de behandeling van borstkanker, zoals de inspectie heeft gedaan bij slokdarmkanker. Daaronder mag je dan niet komen, want dan is het geen verantwoorde zorg meer.

De heer **Putters** (PvdA): Het is mij nu helder wat de regieraad doet. De vraag naar de randvoorwaarden voor de bestuurlijke boetes blijft dan wel staan. Wanneer wordt een bestuurlijke boete opgelegd en wanneer wordt een ander instrument ingezet?

Minister **Klink**: Ik kom daarop graag zo terug. Het is een buitengewoon relevante vraag. De kwaliteit van de zorg zie ik niet zo snel gewaarborgd worden door een bestuurlijke boete. Ik zie geen inspectie voor me die boetes oplegt op het moment dat je onder de criteria komt. In zo'n geval zie ik meer in de bestaande routes: overtuigen en overreden. Als dat niet lukt, kunnen wij altijd nog een bevel of aanwijzing geven. Achter die aanwijzing kan dan wel de last onder dwangsom vandaan komen. De bestuurlijke boete ligt niet zozeer in de sfeer van de kwaliteit van de zorg maar meer op het terrein van de administratieve handelingen. Het gaat daarbij om vragen als: heb je informatie overgedragen? Dit onderscheid is relevant, omdat de inspectie anders al gele kaarten uitdelend door Nederland gaat lopen. Dat moeten wij echt vermijden.

Ik zal één voorbeeld geven. Vanmorgen waren afgevaardigden van het College bescherming persoonsgegevens bij mij op bezoek. Zij vertelden dat de inspectie bij twintig ziekenhuizen heeft bezien of hun kwaliteitsinformatiesystemen veilig zijn en tegemoetkomen aan de privacyeisen. Die beveiliging bleek ontoereikend. De inspectie heeft vervolgens van de ziekenhuizen een plan van aanpak geëist. Over enkele maanden -- ik blijf weg van de precieze datering -- moeten die plannen van aanpak zijn gerealiseerd en moet men zich aan de normen houden. De inspectie heeft op dit moment niet de bevoegdheid om daarna last onder dwangsom op te leggen. In de regel is dat ook niet nodig, omdat je meestal kunt volstaan met een bevel of een aanwijzing. Ik neem aan dat ziekenhuizen daarmee overreed kunnen worden om zich aan de normen te houden. Ondertussen heeft men wel afgesproken dat als ziekenhuizen er niet aan voldoen, het College bescherming persoonsgegevens die last onder dwangsom aan ziekenhuizen gaat opleggen. Dat is goed. Anders zouden er geen instrumentaria voor handhaving zijn, terwijl de normen voor iedereen evident zijn. Dit is een van de redenen waarom dit wetsvoorstel noodzakelijk is. Bij het waarborgen van de kwaliteit van de zorg zal niet met boetes worden gewerkt, maar in laatste instantie eventueel wel met een last onder dwangsom die achter een bevel of aanwijzing

vandaan kan komen. Op de bestuurlijke boetes kom ik nog terug.

De heer **Leunissen** (CDA): Ik ben blij dat u de bestuurlijke boete niet wilt gebruiken om zorgverleners die kleine foutjes hebben gemaakt te bestraffen. Dat begrijp ik nu uit uw woorden. Eigenlijk staat echter in de wet dat zorgverleners, wanneer het kwaad is geschied, voor deze punitieve maatregel in aanmerking zouden kunnen komen. Of heb ik dat verkeerd geïnterpreteerd?

Minister **Klink**: Dat begrijpt u wel goed, maar daarbij gaat het niet zozeer om de kwaliteit van de geleverde zorg, als wel om de randvoorwaardelijke sfeer. Ik geef daar enkele voorbeelden van. In driekwart van de gevallen wordt een calamiteit nu niet gemeld, naar wij nu weten. Slechts een kwart van de calamiteiten wordt bij de inspectie gemeld. Als de inspectie constateert dat de melding niet heeft plaatsgevonden -- hierbij gaat het dus om een meldingsplicht en niet om de kwaliteit van de zorg als zodanig -- dan zal de inspectie altijd weer de situatie afwegen, maar dan kan de inspectie een bestuurlijke boete opleggen. Ik geef een ander voorbeeld. Als iemand ongerechtvaardigd, zonder de vereiste papieren en zonder de ervaring de titel voert van plastisch chirurg of huisarts, dan kan de inspectie concluderen dat zoiets echt niet kan en besluiten om een bestuurlijke boete op te leggen. Nu kan dat niet. Het gaat om die randvoorwaardelijke sfeer. Een ander voorbeeld is het volgende. Ik sprak zo-even over die 80 aandoeeningen en prestatie-indicatoren die daarbij worden ontwikkeld. Als men geen jaarverslag aanlevert met prestatie-indicatoren, kan de inspectie in laatste instantie een boete opleggen. Aangezien het vooral herstelsancties zijn, zie ik als sancties voor de kwaliteit van de zorg vooral het bevel, de aanwijzing en eventueel een last onder dwangsom.

Ik geef nog een laatste voorbeeld dat past bij de proactieve benadering van de inspectie. Het gaat om een thematische onderzoek gericht op het operationele proces. Daaruit kwam naar voren dat de luchtkwaliteit in ok's ontoereikend was, onder meer bij de IJsselmeerziekenhuizen. Toen heeft de inspectie het bevel gegeven om die ok's te sluiten. Stel dat men dat niet zou doen, dan komt er geen boete, maar een aanwijzing van mij. Mocht men zich dan nog niet accommoderen naar die aanwijzing, dan kan er een last onder dwangsom komen. Ik zei echter "in laatste instantie", maar neemt u van mij aan dat het zo ver niet zal komen, want de gemiddelde patiënt of arts in dat ziekenhuis zal zeggen: hier doen wij even niet aan mee. Het is dus niet zo dat de inspectie op basis van kwaliteitsgegevens of minimumnormen met een boetesysteem op pad gaat.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Wat zich in deze discussie toch enigszins wreekt, is dat het handhavingskader dat specifiek is gericht op de bestuurlijke boete er niet ligt. De minister geeft nu een aantal praktijkvoorbeelden waarbij wij dan ook weer vragen hebben. Geldt daarbij bijvoorbeeld een

bepaalde volgorde, in de zin van: eerst het een, dan het ander? Komt de bestuurlijke boete daarbij tot slot? Soms lijkt een en ander wel en soms niet. Ik vraag mij echter af of wij niet gewoon zouden moeten wachten met het finaal afhandelen dit wetsvoorstel totdat het kader er wel ligt. Dat was ook onze vraag naar aanleiding van de verschillende memories van antwoord. Wij hadden gedacht dat het kader er ligt, maar juist specifiek voor de bestuurlijke boete ligt het er niet. Dan wordt de discussie toch enigszins onhelder.

Minister **Klink**: In de wetten is vrij uitdrukkelijk aangegeven waarbij een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Ik noem het niet aan de inspectie melden van calamiteiten, het niet aanleveren van het kwaliteitsjaarverslag, het ten onrechte voeren van een titel of het onbevoegd plegen van voorbehouden handelingen. Let wel: hierbij gaat het om nogal wat. Als de inspectie geen enkel sanctie-instrumentarium heeft wanneer men onbevoegd een titel voert of een kwaliteitsjaarverslag niet inlevert of een calamiteit niet aan de inspectie meldt, dan ligt op dit moment alleen de route van het strafrecht open. Het duurt drie jaar alvorens men zo'n beetje tot afronding van die strafrechtelijke casus komt. Op basis van de criteria die gelden voor de OM-afdoening, is gepreciseerd voor welke normafwijkingen een bestuurlijke boete moet worden opgelegd. In de beleidsregels zal de inspectie vastleggen hoe hoog de boete ongeveer zal zijn per categorie overtreding. Een en ander is altijd weer onderworpen aan het bezwaar en beroep die daar achteraan kunnen komen. Uiteindelijk gaat de rechter daarover. Hij kan oordelen dat de sanctie te zwaar is. Ik ben het dus niet met u eens dat niet helder is waarop een bestuurlijke boete van toepassing is. Dat is redelijk duidelijk in de wet vastgelegd. Over de mate waarin de boete wordt opgelegd, zullen nog beleidsregels komen. Die hopen wij voor de zomer te hebben afgerond.

Voorzitter. Ik heb nog een paar opmerkingen over de omslag. Ik hecht er sterk aan dat de inspectie samen met het veld optrekt, mede gezien de gezonde spanning tussen normontwikkeling aan de ene kant en handhaving aan de andere kant. Bij de handhaving treedt de inspectie immers toch een beetje terug en spiegelt zij in feite aan de normen van de instellingen zelf. Verschillende woordvoerders hebben het volgende gevraagd, ook mevrouw Slagter. Wat betekent het dat je van een klassieke naar een proactieve handavingsinstelling toe gaat? De klassieke opstelling van de inspectie was dat men op basis van incidenten ging bekijken hoe het met de kwaliteit was gesteld. Nu gaat de inspectie meer proactief te werk. Ik neem het preoperatieve proces als voorbeeld. Nu heeft de inspectie veldnormen en kan zij een thematisch onderzoek doen. Dat is dus niet incidentgestuurd, maar op basis van de aandacht die een thema op dat moment verdient. Vervolgens spiegelt de inspectie de ziekenhuizen aan de veldnormen die zijn ontwikkeld en komt zij bijvoorbeeld tot de bevinding dat de meeste ziekenhuizen, anders dan in de richtlijnen staat,

geen hoofdbehandelaar hebben benoemd. Hij moet het totale proces in de gaten houden en bezien in hoeverre alle stappen in volgorde zijn genomen en er voldoende coördinatie is geweest. De inspectie gaat dan dus op basis van de veldnormen zelf actief na waar zich eventuele leemtes in de praktijk voordoen, dan wel de praktijk spoort met de praktijknormen die zijn ontwikkeld.

Ik vind dat nogal van belang omdat je ook daarmee de status van die veldnormen verhoogt. Vervolgens ga je echter wel spiegelen en verbind je daar handavingskaders aan. Daarna komen er eventueel plannen van aanpak. Als men niet voldoet aan die plannen teneinde verbeteringen aan te brengen, dan kan de inspectie zo nodig met een bevel en via geïntensiveerd toezicht de normen min of meer afdwingen. Daarbij gaat het niet om de bestuurlijke boete.

De heer **Putters** (PvdA): Dan denk ik dat mijn vraag ter bevestiging is. In de situatie die de minister nu schetst, spreekt hij dus niet over de randvoorwaardelijke situaties waarin de boetes kunnen worden uitgedeeld? Dat is expliciet niet de bedoeling?

Minister **Klink**: Dat is niet de bedoeling.

De heer **Putters** (PvdA): Dat valt niet onder de randvoorwaarden, maar dat is het zorgproces?

Minister **Klink**: Ja. Ik heb zelf in de aanloop van dit debat nog eens heel nauwgezet bekeken voor welke bepalingen bestuurlijke boetes zijn opgenomen. Die zitten in de randvoorwaardelijke of de organisatorische sfeer. Als ik zeg "organisatorisch", bedoel ik niet de coördinatie in het ziekenhuis van bijvoorbeeld het preoperatieve, peroperatieve of het postoperatieve proces. Dat valt echt onder het instrumentarium dat wij al kennen, namelijk overreden, eventueel corrigeren en uiteindelijk kan het dan tot een bestuursrechtelijke sanctie komen met een last onder dwangsom. Dat gebeurt echter wel in die volgorde en met ontstentenis van de bestuurlijke boete.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Ik tracht het te volgen. Voor mijn eigen gemoedsrust kom ik even terug op een denkbeeldig voorbeeld. Stel dat er veldnormen zijn ontwikkeld, bijvoorbeeld dat je minimaal een aantal keren een bepaalde handeling moet doen, want anders heb je geen kwalitatief verantwoorde zorg geleverd. Dat zijn veldnormen, die al dan niet zijn geëxpliciteerd. Stel dat ik mij daar niet aan houd. Dan zegt de inspectie tegen de raad van bestuur of de behandelaar dat niet te doen omdat dat niet goed is. Kan dan ergens in het verdere proces een bestuurlijke boete worden opgelegd? Of is er sprake van tuchtrecht als de kwaliteit in gevaar komt, of eventueel strafrecht als er fouten zijn gemaakt? Of moet er dan een plan van aanpak komen waarin staat of iemand moet worden bijgeschoold dan wel meer behandelingen moet gaan doen zodat die persoon voldoet aan de criteria van de veldnormen? Als men zich daar dan niet aan houdt, is er dan sprake van een bestuurlijke boete

op grond van dat plan van aanpak? Of blijft de bestuurlijke boete in de randvoorwaarde zitten die in de wet zijn genoemd? Dat brengt mij bij mijn andere vraag die hieraan is gekoppeld. Een bestuurlijke boete vereist immers ook dat er rechtszekerheid is waardoor je kunt worden beboet. Dat zal dus op schrift moeten worden vastgelegd en dus niet in veldnormen of wat dan ook.

Minister **Klink**: Dat laatste is ook waar. Wij hebben veldnormen en tillen die naar het niveau van verantwoorde zorg. Dat is in feite wat de inspectie doet. Vervolgens zegt zij: wij gaan dit nu handhaven. Laten wij de getalscriteria even noemen en vasthouden. De inspectie zal dan op basis van de getalscriteria vervolgens zeggen dat er sprake is van onverantwoorde zorg. De inspectie zal dan gaan overreden en zeggen: dit moet u echt aan andere ziekenhuizen gaan overlaten. Als men dat niet doet, zal de inspectie een bevel geven. Conformanceert men zich niet aan dat bevel, dan zal de inspectie mij verzoeken, een aanwijzing te geven. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de inspectie dit ook uit eigen beweging kan doen, maar altijd onder mijn verantwoordelijkheid. Komt men niet tegemoet aan die aanwijzing, dan kan er in laatste instantie een last onder dwangsom worden opgelegd. Gedurende de periode dat men toch met de desbetreffende behandeling doorgaat kan er dan een dwangsom worden opgelegd. Maar het gaat dus niet in de sfeer van de bestuurlijke boete. Het is geen punitieve sanctie, maar een die gericht is op herstel van een situatie, in de zin dat de situatie normconform wordt. Dat is het verschil.

Mevrouw **Swenker** (VVD): In feite is dat dus gebaseerd op de kwaliteitswet?

Minister **Klink**: Ja.

De **voorzitter**: Mijnheer Leunissen, kort graag.
* *

De heer **Leunissen** (CDA): Op basis waarvan gaat de minister die proactieve onderzoeken uitvoeren? Doet hij dat op basis van aanwijzingen die hij uit het veld oppikt, dat er iets niet in orde zou zijn, op basis waarvan men proactief een onderzoek wil opstarten?

Minister **Klink**: De klassieke organisatie was met name incidentgestuurd. Deze meer proactief optredende inspectie hanteert ook thematisch en gefaseerd toezicht. Men gaat zowel bij het thematische als bij het gefaseerde toezicht uiteindelijk af op de signalen die er zijn. Dat kan een NOVA-uitzending zijn, waarin bepaalde zaken naar boven worden getild, zoals met de ic's. Met betrekking tot de luchtkwaliteit kunnen het ook de eigen inzichten van de inspectie zijn, in de trant van: daar tekenen zich de meeste risico's af en wij hebben daar meldingen van. Dat is dus eigenlijk ook een interactief proces.

De **voorzitter**: Mevrouw Slagter, ook kort graag.
* *

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Ik begrijp dat u met het oog op de tijd een beetje treurig wordt, maar het is niet anders vandaag, want ik vind dat de minister nog steeds niet erg duidelijk is. Op bladzijde 3 van de memorie van antwoord staat dat de bestuurlijke handhavinginstrumenten met name worden toegepast in geval van niet-ernstige inbreuken op de rechtsorde. Er is eerder sprake van omstandigheden waarin het risico op schade of letsel toeneemt of waarin het uitoefenen van toezicht door de IGZ wordt bemoeilijkt. Dat strookt met wat de minister zo juist zei. Maar in het informatieprotocol OM/IGZ staat: inzet van bestuursrechtelijke handhavingmaatregelen vindt plaats in hoogerisicosituaties of daar waar sprake is van ernstige of herhaalde normschending, dan wel indien de normschender, ondanks waarschuwingen van de IGZ persisteert in normschending. Als je die twee naast elkaar legt, vind ik dat je het niet een-op-een kunt zien. Met name in het informatieprotocol OM/IGZ gaat het om veel ernstiger situaties dan wat in de memorie van antwoord staat. Ik vind dat dit niet duidelijk is en dat het rechtsonzekerheid schept.

Minister **Klink**: Ik zou het wat het laatste betreft met u eens zijn, ware het niet dat het echt om twee verschillende categorieën gaat. In het protocol gaat het om het bestuursrechtelijke instrumentarium van de last onder dwangsom. Het gaat niet om punitieve sancties, maar om de op herstel gerichte handhavingarrangementen van de inspectie: het bevel, de aanwijzing en eventueel de last onder dwangsom. Het kan daarbij gaan om hoog risicovolle situaties. Ik noemde al de ic's en de operatiekamers. Voor de bestuurlijke boete geldt wat u terecht aanvankelijk meldde. Dit zit hem in de randvoorwaardelijke sfeer en heeft vooral te maken met de meer administratieve handelingen die verricht moeten worden. Deze staan wel ten dienste van de kwaliteit. Als je een calamiteit niet meldt of niet met je informatiesystemen over de brug komt, gaat dat ten detrimente van de kwaliteit van het systeem. Het heeft echter geen betrekking op de kwaliteit van de zorgverlening als zodanig.

Ik wil nu ingaan op de afzonderlijke vragen. Een aantal van deze thema's komt natuurlijk nog wel terug, maar ik wil eerst nog een opmerking maken tegen de heer Leunissen. Hij vroeg terecht wat de rol van de inspectie is en hoe deze zich tot het veld verhoudt. Krijgen wij niet een situatie waarin de inspectie zich losweekt van het veld en als een soort veldwachter Bromsnor het zorgveld betreedt? U zei zelf terecht dat dit onverlet laat het eerste scenario dat u aangaf, namelijk dat er scherp toezicht moet zijn op de aanpak van misstanden. Dat laatste probeerde ik zo-even te verduidelijken, met die kanttekening dat daar waar het de zorginhoud betreft, een en ander dus niet in de sfeer van de bestuurlijke boetes ligt, maar vooral in de randvoorwaardelijke sfeer. Ik hecht eraan om dat te benadrukken, want anders zou er een verkeerd beeld van de inspectie kunnen ontstaan.

Mevrouw Slagter vroeg naar een concreet voorbeeld van een situatie waarin het strafrecht te traag is. Ik gaf zojuist al aan dat het bij onterecht titelgebruik door niet-geregistreerden op dit moment drie jaar duurt voordat de zaak is afgehandeld.

Mevrouw Slagter vroeg ook naar een voorbeeld van een situatie waarin bestuursrechtelijke instrumenten tekortschieten. Ik geef als voorbeeld een niet-onafhankelijke klachtencommissie. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de directeur van de instelling in de klachtencommissie zit. Dan kan het gebeuren dat, ook als de inspectie daarop heeft gewezen en min of meer een bevel heeft gegeven, de directeur dan toch in de klachtencommissie blijft zitten. Op zo'n moment kan het zinvol zijn om te zeggen: in dit geval is echt een last onder dwangsom noodzakelijk, u dient zich uit de commissie te verwijderen. Verzin ik dit voorbeeld nu uit de losse pols? Neen, dit zijn voorbeelden van vergrijpen en misstanden die zich simpelweg daadwerkelijk aandienen. Als ik hoor dat driekwart van de calamiteiten kennelijk niet wordt gemeld, schrik ik ook altijd even en denk ik: het is toch wel nodig dat een inspectie op zo'n moment kan zeggen: nu is het te ver gegaan en nu gaan wij er uiteindelijk toch toe over om te doen waar de Tweede Kamer ook met enige regelmaat om vraagt, de namelijk onze tanden laten zien.

Als ik mevrouw Swenker goed heb begrepen, vraagt zij mij in hoeverre het strafrecht nog kan worden gehanteerd als je een bestuurlijke boete hebt opgelegd. Welnu, dat is niet het geval. Het principe ne bis in idem geldt ook in dit geval. Mevrouw Swenker heeft gelijk dat het niet bij het tuchtrecht speelt, maar wel in de relatie tussen strafrecht en bestuursrecht. De strafrechter is dan niet meer aan zet. Dat heeft mede te maken met het feit dat er in de wet of in de samenwerkingsprotocollen met het Openbaar Ministerie afspraken zijn gemaakt over de vraag wie wanneer aan zet is.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Mijn grote probleem was dat daarover niets staat in het samenwerkingsprotocol dat wij van de minister hebben gekregen. Er staat alleen iets in over de coördinatie. Als de inspectie ergens mee bezig is en denkt: het is toch wel erg, wij moeten het OM inschakelen, geeft het protocol aan hoe zij samen eruit moeten komen, uiteindelijk resulterend in een OM-actie. Dat is daarin beleidsmatig geregeld. Het omgekeerde is niet in het samenwerkingsprotocol geregeld, in die zin dat als de inspectie haar gang gaat en een bestuurlijke boete oplegt, niet is geregeld dat het OM dan niet meer mag optreden. Aangezien daar tegenover staat dat het OM de jure redelijk onafhankelijk is in de beslissing om wel of niet te vervolgen, belet niets het OM om alsnog een zaak in behandeling te nemen, zeker niet omdat het niet in het protocol is geregeld. De ene kant is wel geregeld, samenwerking van het OM met de inspectie, maar niet is geregeld dat het OM zich schikt omdat de inspecteur al actie heeft ondernomen. De onafhankelijkheid van het OM

wegnemen is niet geregeld in het protocol. Mijn vraag was, om dat beleidsmatig te doen.

Minister **Klink**: Sommige overtredingen, zoals het niet aanleveren van het kwaliteitsjaarverslag, kunnen alleen maar bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Dus daar speelt de samenloop geen rol. Dat is gewoon wettelijk verankerd. Daar waar dat niet het geval is, komen de afspraken tussen het Openbaar Ministerie en de inspectie er in feite op neer dat waar er sprake is van recidive, dan wel van een ernstige inbreuk op de gezondheidstoestand, het Openbaar Ministerie aan zet is. Maar in laatste instantie beslist het Openbaar Ministerie of men bestuursrechtelijk, dan wel strafrechtelijk gaat acteren. Dat is dus niet voorbehouden aan de inspectie, die eigenmachtig kan zeggen: nu ga ik een bestuursrechtelijk instrumentarium inzetten en het Openbaar Ministerie heeft het nakijken. Ik zal er graag in tweede termijn op terugkomen in hoeverre dat op die manier afdoende geregeld is. Mocht dat een omissie zijn in het samenwerkingsprotocol, dan zal ik ervoor zorgen dat dat alsnog wordt opgenomen. Dus mocht het niet van rechtswege of op basis van de huidige afspraken zo zijn dat het Openbaar Ministerie als het ware niet nog een keer over de inspectie heen kan, dan gaan wij dat alsnog regelen.

Aan het adres van mevrouw Slagter zeg ik dat de beleidsregels in de loop van de zomer klaar zullen zijn. Het handhavingskader waarnaar zij verwees, is in december 2008 aan uw Kamer toegezonden. In de beleidsregels zal de inspectie ongeveer per categorie overtredingen -- en natuurlijk ook afhankelijk van de ernst van het delict -- vervolgens het boetebedrag gaan preciseren, zodat de rechtszekerheid waarnaar mevrouw Swenker ook verwees geborgd is. Het is uiteindelijk wel de rechter die beslist in hoeverre die boete kan worden opgelegd. Daar gelden de reguliere trajecten van het bestuursrecht.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De boeteafdoening wordt door de Voedsel- en Warenautoriteit geregeld. Betekent dat ook dat de hoogte van de boete door de VWA wordt vastgesteld? Soms komt zo'n bestuurlijke boete tot stand door inzage van dossiers. Heeft de VWA dan ook inzage in de dossiers? Hoe is die procedure eigenlijk geregeld? Dat is mij niet helder.

Minister **Klink**: De inzage van dossiers is hier niet aan de orde. Die is alleen aan de orde bij thematische onderzoeken en bij calamiteiten, op het moment dat iemand overleden is, dan wel bij kindermishandeling. Daarover kom ik zo meteen nog te spreken. De VWA en het bureau dat daar de boetes verwerkt en de administratieve handelingen voor zijn rekening neemt legt natuurlijk niet in die zin niet de boetes op dat zij de hoogte ervan bepaalt. Dat is zuiver een administratieve handeling, die daar uit een oogpunt van doelmatigheid is neergelegd op grond van de ervaringen die men daarmee heeft. Het zijn administratieve handelingen, c.q. afdoeningen.

De heer Leunissen vroeg of het niet mogelijk is om enige afstemming aan te brengen in het certificeren en accrediteren, ook al was het maar ter reductie van de kosten en de administratieve lasten. Daarvoor geldt dat de Kwaliteitswet zorginstellingen op dit moment niet de verplichting oplegt aan instellingen om zich te certificeren. Wat wij wel doen, is stimuleren dat er een eenduidige en geharmoniseerde systematiek is van normstelling voor het certificeren, met als doel dat die certificatie ook een beetje aan maatschappelijk gewicht wint omdat je daaruit vergelijkingsmateriaal kunt aflezen met betrekking tot de mate waarin ziekenhuizen scoren op die criteria. In het kader van het gefaseerde toezicht vraagt de inspectie zorgaanbieders informatie met behulp van indicatoren aan te leveren, maar dat is de basisset indicatoren die de inspectie kent. Dat worden straks de kwaliteitsindicatoren in het licht van de 80 aandoeeningen waarover ik sprak. Zij staan echter min of meer los van de certificering die kan plaatsvinden op basis van de instanties die wij op dit moment kennen, waarvan ik nu niet direct de namen paraat heb. Dit zijn dus twee onderscheiden trajecten.

De heer Leunissen vroeg verder naar de wetenschappelijke betrouwbaarheid van diverse rankings. Als ik naar kiesBeter.nl kijk, moet ik daaruit afleiden dat er toch een behoorlijke mate van kwalitatieve informatie is die daar gegeven wordt. Voor zover die kwantitatief is, heeft dat te maken met wachtlijsten, maar de echte kwaliteit van de zorg valt daar nog niet uitputtend uit af te lezen. Dat geldt ook voor de lijstjes van het Algemeen Dagblad en Elsevier. Dat zijn natuurlijk wel opinies uit het veld zelf met betrekking tot de mate waarin men hoogwaardige kwaliteit levert. Wat wij zullen doen in het traject van de 80 aandoeeningen, c.q. indicatoren is met de wetenschappelijke verenigingen daadwerkelijk indicatoren opstellen die iets zeggen over de kwaliteit. Wij zorgen er natuurlijk wel voor dat de informatie die wij dan krijgen valide is. Die zal dus nog gevalideerd worden. Op basis daarvan neemt het inzicht in de kwaliteit wel toe. Dat is voor de patiënt, maar ook voor de zorginstelling gunstig, want er is weinig wat intrinsiek zo motiveert als het feit dat je in een ranking objectief een bepaalde positie inneemt.

De heer Leunissen vroeg ook nog naar de HKZ en het NIAZ met betrekking tot de certificering. Op het moment dat accreditatie heeft plaatsgevonden, kan dat voor de inspectie in het kader van het geleden toezicht zijn om te zeggen dat een bepaalde instelling op die geharmoniseerde criteria dusdanig hoog scoort dat dit enige terughoudendheid zou kunnen impliceren. Dat geldt natuurlijk nog meer voor de basisset indicatoren die de inspectie al enige jaren hanteert. Als je daarin goed scoort, betekent dat ook dat de inspectie wellicht minder intensief hoeft toe te zien op een instelling. Dat zal ook gaan gelden voor de 80 indicatoren die ik zo-even noemde.

Verder vroeg de heer Leunissen naar het intercollegiale toezichtstelsel. Nu koppel ik dat een beetje aan de disproportionaliteit van de

bestuurlijke boete, waarover ik zo-even al mijn opmerkingen heb gemaakt. Die intercollegiale systemen blijven natuurlijk wel van betekenis. Het is niet zo dat op het moment dat wij de 80 indicatoren kennen en dat de inspectie een thematisch toezicht hanteert, dat in mindering zou kunnen worden gebracht op de peer reviews en het feit dat vanuit wetenschappelijke verenigingen ook de vinger aan de pols gehouden wordt. Integendeel, zij blijven toch heel belangrijk.

De heer Putters sprak vrij uitvoerig over de bestuurlijke boete en over de vraag in hoeverre die aan de cultuuromslag die wij beogen in de weg zou kunnen staan. Ik hoop zo-even echt duidelijk te hebben gemaakt dat die bestuurlijke boetes dus niet op de kwaliteit en de inhoud van de zorg slaan, en dat ook het punitieve karakter daarvan geen afbreuk doet aan het feit dat de inspectie via stimuleringsprogramma's en veiligheidsprogramma's die wij kennen -- de zichtbare zorg die op dit moment in ontwikkeling is -- een andere rol krijgt in het veld. Wij moeten inderdaad echt zien te vermijden dat zij puur sanctionerend zou worden gezien en dat dat ten detrimente gaat van het gezag en de deskundigheid die de inspectie uitstraalt, en van de aansluiting tussen het optreden van de inspectie en de intrinsieke motivatie van artsen, c.q. instellingen.

In dat verband maak ik nog een opmerking over de verhouding tussen verticaal en horizontaal toezicht. In eerste aanleg -- dat heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid ons ook al verschillende keren voorgehouden -- moeten wij er met name op letten dat het interne toezicht verbetert. Dat is ook de reden waarom wij binnenkort in een brief aan de Tweede Kamer over governance zullen formaliseren -- althans, wij beogen dat in de Wet cliëntenrechten zorg -- dat één persoon binnen de raad van toezicht uiteindelijk verantwoordelijk wordt voor de kwaliteit en de veiligheid van de zorg, dusdanig dat men zich ook binnen de organisatie meer en meer bewust is van het feit dat hier een vitaal onderdeel van de zorg ligt.

Wij beogen verder om in die brief aan te geven -- althans, wij denken daar op dit moment over -- dat het bestuur van een instelling ook uit dien hoofde doorzettingsmacht krijgt in de richting van bijvoorbeeld medisch specialisten, en dat toelatingsovereenkomsten en dergelijke daar niet aan in de weg staan.

Dat is belangrijk. Ik zou het zelf heel belangrijk vinden -- maar dit komt terug bij de Wet maatschappelijke onderneming -- dat de inzichten die je kunt ontlenen aan de inspectierapporten en bijvoorbeeld kwaliteitsindicatoren die de inspectie in zichtbare zorg op dit moment ontwikkelt ook aangrijpingspunt worden voor verantwoording naar de samenleving door een ziekenhuis, zodanig dat men bijvoorbeeld één keer per jaar een dagdeel reserveert om zich op basis van de inzichten van de inspectie, kwaliteitsindicatoren, de basisset en dergelijke ook naar het publiek verantwoordt over de kwaliteit die het ziekenhuis biedt, een soort openbare verantwoording.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben blij met de woorden van de minister over de relatie tussen horizontaal en verticaal toezicht. Het roept tegelijkertijd wel de vraag op, hoewel wellicht niet in dit debat, of ik ervan uit mag gaan dat de raad van bestuur van een zorginstelling als geheel verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van zorg. De minister legt het nu blijkbaar bij één persoon of is van plan dat te doen. Volgens die Kwaliteitswet zorginstellingen is de raad van bestuur echter gewoon medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van zorg.

Minister **Klink**: Ja, er blijft een collegiale verantwoordelijkheid. Er is echter wederom een analogie met rechtbanken. Daar kent men een directeur beheer en een directeur kwaliteit. Hier, weliswaar op het niveau van de raad van toezicht, wordt er iemand met name verantwoordelijk voor de kwaliteit en de veiligheid, maar op zo'n manier dat de informatie die zo naar boven wordt getild en wat daarmee gebeurt een collectieve verantwoordelijkheid blijft van de raad van toezicht en de raad van bestuur.

De heer **Putters** (PvdA): Het voert misschien voor nu te ver, maar dit roept wel vragen op in de sfeer van governance. Ik associeer wat de minister zegt met een systeem met een geneesheer-directeur en een financieel directeur, het model waar we vandaan komen, terwijl we nu juist een collegiale verantwoordelijkheid voor kwaliteit én bedrijfsvoering dachten gerealiseerd te hebben met nieuwe perspectieven voor governance.

Minister **Klink**: Zij het dat bij de rechterlijke macht er integrale verantwoordelijkheid is en ...

De heer **Putters** (PvdA): We hebben het natuurlijk niet over de rechterlijke macht. We hebben het over ziekenhuizen waar zorg verleend wordt aan patiënten.

Minister **Klink**: Ik gaf zo-even de parallel aan. Het feit dat gepreciseerd is wie waar verantwoordelijk voor is, gaat niet ten koste van de collectieve verantwoordelijkheid.

De **voorzitter**: Ik wil de leden erop wijzen dat er nog een tweede termijn is. Er wordt heel veel geïnterrumpeerd.

**

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik haak nog even aan op wat er is gezegd. Het is natuurlijk in deze optiek heel belangrijk om te benadrukken dat er binnen een raad van toezicht ook kennis is over en aandacht voor kwaliteit, en niet alleen maar voor de financiële aspecten, zoals dat tot voor kort het geval was. Dat onderstreept alleen maar wat de minister zegt.

Minister **Klink**: Dank u wel. Het is de wisselwerking tussen verticaal en horizontaal toezicht. De WRR gaf met name aan -- ik geloof dat de buurvrouw van de heer Putters de auteur was -- dat de

winstpunten gezocht moeten worden op de kruispunten van verticaal en horizontaal toezicht. Ik vind het verdedigbaar dat op basis van de inzichten betreffende bijvoorbeeld het naar boven tillen van zichtbare zorg rondom de 80 aandoeningen, er eenmaal per jaar een soort openbare verantwoording plaatsvindt. De bevolking loopt nu te hoop bij bijvoorbeeld de Zeeuwse ziekenhuizen of in Harlingen of bij de IJsselmeerziekenhuizen, maar kan dat in feite alleen maar reactief doen, op het moment dat er dingen misgaan. Ik wil hen veel meer proactief bij de zorg betrekken. Daarvoor biedt wat ik maar de "verticale informatie" noem wellicht een prachtig instrumentarium.

De heer Putters vraagt naar de observatie van de Raad van State dat in de dagelijkse praktijk van het toezicht de deskundigeninbreng van inspecteurs belangrijker is dan het gebruik van sanctiebevoegdheden. Ik deel die opvatting van de Raad van State. Uiteindelijk komt het aan op gezag en deskundigheid en niet op bestuurlijke sancties. Die zijn echt het sluitstuk en dienen dat ook te blijven. Ze moeten niet het beginpunt worden.

De heer Putters vraagt voor welk probleem dit wetsvoorstel een oplossing is. Ik heb zo-even een vrij uitvoerig betoog gehouden over wat de oogmerken van dit wetsvoorstel zijn. In de kern komt het erop neer dat voor het afdwingen van de vele relatief minder zware verplichtingen in de randvoorwaardelijke sfeer de weg van het strafrecht gewoon te zwaar is, waardoor handhaving op dit moment te vaak achterwege blijft. Door het introduceren van minder zware sanctiemogelijkheden, zoals de bestuurlijke boete, kan de inspectie beter handhaven in voornamelijk die randvoorwaardelijke sfeer.

De heer Putters vraagt wanneer wij de instrumenten zullen evalueren. Ik zal de inspectie vragen om die gedurende de eerste jaren na invoering van gebruik steeds te evalueren en daar in de jaarrapportages dusdanig op terug te komen dat het voor mij en voor u een aangrijpingspunt geeft om te bezien in hoeverre we de doelstellingen halen. Die doelstellingen zijn meetbare kwaliteit en normconformiteit van de zijde van de "normadressanten" om het maar eens duur te zeggen. Het gaat dan met name om de gebruiksfrequentie van het instrument van de last onder dwangsom, maar ook om de bestuurlijke boete, de snelheid van de inzet daarvan -- de huidige drie jaar moet inderdaad worden teruggebracht -- en om de vraag in welk soort situaties het instrument daadwerkelijk is ingezet.

Ik ben al ingegaan op de vragen over verticaal en horizontaal toezicht.

Dan kom ik op het anonimiseren van medische dossiers. Verschillende uwer hebben daarover vragen gesteld. Ik ben het natuurlijk met u eens dat artikel 8 van het EVRM, evenals de Wet bescherming persoonsgegevens ons in feite verplichten om inbreuken op het grote belang van geheimhouding rondom medische informatie alleen maar bij wet toe te staan. Deze wet voorziet daarin, maar wel met de kanttekening dat het echt noodzakelijk moet zijn. Behoudens het vereiste van proportionaliteit, is het vooral het

noodzakelijkheidsbeginsel dat in de wet is vastgelegd. Tegelijkertijd hebben we zulke inbreuken mogelijk gemaakt bij een drietal wetten, de Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet BIG, en de Gezondheidswet. Daar zit dus een beperking in. De toelichting die ik in de Tweede Kamer gegeven heb, is dat het in feite slechts opgaat voor drie categorieën: in de eerste plaats als er sprake is van een calamiteit, in de tweede plaats als er sprake is van het thematische toezicht waar ik het eerder over had, dat noodzakelijk is om proactief invulling te geven aan de taken van de inspectie en in de derde plaats op het moment dat er sprake is van kindermishandeling. Bij dit laatste punt heeft de Tweede Kamer uitvoerig stilgestaan. Dit zijn de drie momenten waarop anonimiseren van de medische dossiers niet noodzakelijk is, althans waarbij men gebruik kan maken van persoonsgegevens uit de medische dossiers.

Dit is van groot belang bij het thematische toezicht, want anders kan de inspectie simpelweg niet aan de proactieve invulling van haar taak tegemoetkomen. Dan is de handhavingslast c.q. de administratieve last met name voor zorginstellingen dusdanig groot -- het kan om duizenden dossiers gaan -- dat je in feite bijna moet afzien van het thematische onderzoek. Dat zou dan weer een inbreuk zijn op de proactieve opstelling van de inspectie.

Ik benadruk nog maar even dat het toch van groot belang is, want het thema van de hoofdbehandelaar met betrekking tot het preoperatieve proces was zonder thematisch toezicht niet naar boven gekomen. De ontwikkelingen op de ic's zouden wij nooit op die manier in beeld gekregen hebben als er geen thematisch toezicht was geweest door de inspectie. Op dit moment strekt het te ver om te vragen dat zorginstellingen die honderden en soms duizenden dossiers eerst gaan anonimiseren alvorens er tot thematisch onderzoek wordt overgegaan. Om die reden hebben wij een wettelijke grondslag gecreëerd in deze wet.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik heb een vraag ter verheldering. De minister zegt dat die onderzoeken nooit van de grond hadden kunnen komen als... Is het dan tot nu toe gebeurd zonder wettelijke grondslag?

Minister **Klink**: Dat is een goede vraag, waarop ik in tweede termijn graag terugkom. In ieder geval creëren we hier de wettelijke grondslag om het zo te doen. Ik kom hier zo meteen graag op terug, maar wil er nu nog één ding aan toevoegen. Dat is het feit dat in de wet de noodzakelijkheid is toegevoegd, dat het moet gaan om kindermishandeling -- dit heb ik in de Tweede Kamer uitvoerig toegelicht -- of calamiteiten. Bij calamiteiten is de patiënt overleden en kan het noodzakelijk zijn om de patiëntgegevens naar boven te tillen ten einde te achterhalen wat er precies is gebeurd. Als derde is toegevoegd dat het ook kan gaan om thematisch toezicht. Ook is het beperkt tot drie wetten, de Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet BIG en de

Gezondheidswet. Naast die beperking en de drie doelen die ik zojuist aangaf, is er in procedurele zin aangegeven in de richting van uw Kamer en daarvoor in de richting van de Tweede Kamer, dat de inspectie van tevoren in de werkplannen duidelijk maakt waar men een thematisch onderzoek wil realiseren. Vervolgens zal men in de jaarverslagen daarover weer verantwoording afleggen. Daar zitten dus de meer procedurele waarborgen, naast de inhoudelijke die ik zo-even noemde.

De **voorzitter**: Er is nog een tweede termijn, mijnheer Putters.

* *

De heer **Putters** (PvdA): Dank u voorzitter. Ik heb een korte vraag ter bevestiging. Ondanks het feit dat het niet geanonimiseerd kan worden, blijft de geheimhouding van de inspectie toch wel staande?

Minister **Klink**: Er is een afgeleide geheimhoudingsplicht in de richting van de inspectie. Dat betekent ook dat in het verkeer met de NZa en de NMa de afgeleide geheimhoudingsplicht natuurlijk volledig intact blijft. De NZa en de NMa zullen de gegevens op persoonlijk niveau ook niet willen. Voor zover men er al interesse in mocht hebben, is er een geheimhoudingsplicht aan de kant van de inspectie. Men kan dus niet naar eigen believen ervoor kiezen om de informatie te doneren.

De heer Van den Berg vraagt hoe regie kan worden gevoerd op de informatie van de IGZ in relatie tot de media. Ik sprak zojuist over het inherente spanningsveld dat in feite een transparantieparadox is. De zorg is goed en verbetert zelfs, omdat de handhaving op onderdelen strenger wordt. Ik noemde zojuist al de veldnormen. Tegelijkertijd willen wij open en transparant zijn over de uitkomst van allerlei onderzoeken, waaronder de thematische onderzoeken. Daardoor kan het beeld ontstaan dat de zorg aan het afglijden is. Dat spanningsveld komt terug in het managen van de informatie en de media-aandacht. De inspectie, maar ook de ziekenhuizen, de medisch specialisten en ikzelf dienen ons voortdurend bewust te zijn van de interactie tussen de verbetering en het naar boven tillen van eventuele risico's die zich aftekenen. Wij moeten daar wijs mee omgaan. Dat lijkt een open deur, maar het is een dagelijkse plicht voor ons om ter wille van de betrouwbaarheid van de zorg, alle verwachtingen die daarmee gemoeid zijn en alle goede inspanningen die zich aftekenen, oprecht onze zegeningen te tellen.

* N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie is niet zo'n aanhanger van bestuurlijkeboetemoogelijkheden, met name niet als men ze bovenop de bestaande mogelijkheden van strafrecht en tuchtrecht wil zetten. In sommige situaties is het denkbaar dat het een beter antwoord is, met name bij lichte overtredingen.

Maar dan, zoals ik in eerste termijn al heb gezegd, moet er een keuze zijn. Het is of-of. Het is of een bestuurlijke boete of een strafvervolgning door bijvoorbeeld het OM, maar niet cumulatief.

Ik kom terug op een vraag waarop ik in eerste termijn geen duidelijk antwoord heb gekregen van de minister. Hij komt er in tweede termijn op terug. Daarom permitteer ik mij de vrijheid de vraag iets explicieter te stellen. Mag bij het opleggen van een boete door de inspectie bij het begaan van een strafbaar feit het OM verder geen actie ondernemen? Een van de problemen bij de beantwoording van deze vraag zou kunnen zijn, dat bij een ne bis in idemstelsel het feitelijk vaak zaken betreft binnen een en hetzelfde strafrecht. Hierbij echter liggen bestuurlijke boetes vast in een groot aantal andere wetten buiten het strafrecht en zijn verschillende autoriteiten handhavers, en niet alleen het OM. Misschien kan ook de NMa of de NZA bestuurlijke boetes opleggen. Kortom, als een partij ageert of handhaaft, wat is dan de positie van de andere partijen, met name het OM of, voor mijn part, een zorgautoriteit? Welke rol speelt het ne bis in idembeginsel, met name voor wetgeving die hetzelfde punitatieve karakter heeft?

Voor de VVD-fractie is het buitengewoon belangrijk dat er een beleidsmatige uitspraak van in dit geval het OM is dat men het ne bis in idembeginsel volgt. Als de minister dat deelt, en ik had de indruk dat hij doet, moeten wij de behandeling van het wetsvoorstel misschien wel aanhouden totdat die uitspraak er is.

*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Evenals de fractie van de VVD is ook mijn fractie nog niet tevreden met de beantwoording van de minister, hoewel wij zijn open houding waarderen tegenover de onderliggende vragen over de kwaliteit en de veiligheid van zorg. Dat is iets waar wij beiden, en uiteraard ook andere leden in deze Kamer, erg aan hechten en waar ik als huisarts op aan te spreken ben. Ik juich deze discussie van binnenuit en buitenaf dus van harte toe. Toch is een aantal dingen in deze discussie onduidelijk gebleven.

Ik denk, evenals mevrouw Swenker, dat wij vandaag niet moeten stemmen, maar dat even moeten uitstellen. Wij moeten eerst een brief krijgen waarin de minister een aantal dingen verduidelijkt. Voor mijn fractie is het heel belangrijk om het specifieke handavingskader te hebben voor het inzetten van deze nieuwe instrumenten. Ik dring daar erg op aan. Er is een aantal voorbeelden gegeven, de minister heeft een aantal dingen verhelderd, maar ik vind dat er nog te veel ruis op de lijn zit.

Wat zijn nu precies de beleidsregels voor inzage in dossiers? De minister heeft het over proportionaliteit en noodzakelijkheid. De noodzakelijkheid wil ik verhelderd hebben, waarbij ik wijs op het afgeleide verschoningsrecht zoals verwoord op pagina 4 van het informatieprotocol. Daaruit zou je kunnen afleiden dat de inspectie straks nog eens gaat bedenken of ze eigenlijk wel

vindt dat ze daaraan gebonden is. Ik vind dat een volstrekt onduidelijke uitspraak. Ik wil daarnaast verheldering over de vraag in welke gevallen de inspectie inzage zonder toestemming kan verlangen. Ik denk dat het veld daar recht op heeft.

*N

De heer **Leunissen** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van nogal wat vragen die vanuit onze fractie zijn gesteld. Ik zal de vragen die hij beantwoordt heeft, hier niet noemen, behalve natuurlijk dat hij de misvatting die er bestond dat de bestuurlijke boete ook voor de kwaliteit van individuele zorgverleners aan de orde is, heeft weggenomen. Hij heeft aangegeven dat het slechts gaat om administratieve onvolkomenheden. Verder heeft hij meer duidelijkheid gegeven over de proactieve activiteiten van de IGZ via thematische lijnen, maar ook volgens de lijnen van calamiteiten en de andere twee punten die hij genoemd heeft. Er blijft toch een aantal vragen over waar de minister wellicht in de veelheid van de vragen die gesteld zijn, niet aan toe is gekomen.

Wat doet de IGZ aan enige ordening van de vragen aan de zorginstellingen? Ik ben nu verantwoordelijk voor de kwaliteit en de veiligheid in ons zieke nhs. Wij krijgen bijna wekelijks een vraag om een protocol. Als er ergens iets in het land gebeurt, moeten wij meteen protocollen opleveren. Dat is zeer reactief en weinig gecoördineerd. Misschien is daar iets aan te doen.

Ik heb ook een vraag gesteld over de pr, de publicatie van de namen van de mensen die onder onderzoek van de IGZ vallen vanwege vermeende fouten. Die namen worden vaak al op de website gepubliceerd worden. Dat lijkt mij niet optimaal of direct noodzakelijk.

Ten slotte hebben wij het ook gehad over het inzagerecht en de afbakening daarvan, zoals dat ook door mevrouw Slagter is ingebracht. Wij willen ons daarbij graag aansluiten.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. De PvdA-fractie dankt de minister voor zijn antwoorden. Zij wil hem ook op voorhand een compliment geven voor de aandacht die hij schenkt aan het thema patiëntveiligheid en kwaliteit. Zo langzamerhand is dat ook een kenmerk van zijn beleid geworden. Het feit dat wij er vandaag over spreken, zal ook daarmee samenhangen. Het is dus een goede zaak.

Mijn fractie was erg blij met het antwoord dat de minister aan het begin gaf over de regieraad en de activiteiten die de regieraad verricht om meer inzichtelijk en transparant te maken wat de veldnormen zijn aan de ene kant en de handhavende taken van de inspectie aan de andere kant. Ik vond het erg verhelderend. Dat zet het ook in een iets breder kader. Vanuit die redenering kunnen wij de zoektocht van de minister -- en ook wel de uitkomst -- naar een balans tussen repressieve en preventieve activiteiten van de IGZ

delen. Beide zijn nodig om de veldnormen te handhaven en om goede kwaliteit te verzekeren.

Er blijven voor ons nog wel een paar vragen over. De eerste betreft de bestuurlijke boetes. Helder is dat het om de randvoorwaardelijke zin gaat. Dat heeft de minister heel scherp neergezet. Het gaat om zaken als het niet melden van calamiteiten, het niet aanleveren van jaarverslagen en het niet op orde hebben van medische dossiers. Dat is heel helder. Voor de coördinatie van het zorgproces, zo hebben wij het geïnterpreteerd, en bijvoorbeeld het niet volgen van bepaalde richtlijnen geldt het bestaande handavingsinstrumentarium van de IGZ en is de boete niet van toepassing. Daar staat centraal het herstel van de norm, heeft de minister gezegd. Dat is dus een actie op basis van de kwaliteitswet.

Daaruit volgt voor mijn fractie wel een vraag. De bestuurlijke boete staat bijvoorbeeld in het handavingskader van de IGZ wel onder het kopje van de bestuursrechtelijke maatregelen die de IGZ kan nemen, als de veldnormen niet worden nageleefd. Daar staat niet helder uiteengezet wanneer de bestuurlijke boete geldt. De uitleg van de minister is glashelder, maar het IGZ-handavingskader niet. Het voert misschien wat ver, maar voor de uitvoering is het belangrijk en daarom noem ik even twee pagina's. Op pagina 14, punt 3, en in het schema op pagina 15 wordt op geen enkele manier duidelijk gemaakt wat de minister in zijn eerste termijn heeft gezegd. Wij zouden heel veel waarde hechten aan een toezegging van de minister dat hij dit helder maakt. Ook voor het veld is het namelijk van belang dat duidelijk is welke rol de Inspectie voor de Gezondheidszorg op welk moment speelt en welke instrumenten daaraan gekoppeld zijn.

De tweede vraag betreft de toestemming voor inzage in dossiers en het anonimiseren van die dossiers. De minister kan ons op dat punt wel overtuigen. Hij noemde een aantal waarborgen, onder andere in de wetten, de toelichting die hij gegeven heeft in de beide Kamers en het werkplan van de IGZ. Ik benadruk wel dat de geheimhoudingsplicht onverkort geldt. De minister heeft dat ook bevestigd. Mijn fractie gaat er daarbij wel vanuit dat de wijze van het laten vervallen van de toestemmingsverplichting en het niet anonimiseren van de dossiers in het handavingskader van de IGZ en daarnaast in het samenwerkingsprotocol tussen de IGZ en de NZa zijn of worden opgenomen. Wij gaan daarvan uit, omdat dit toch wel een heel wezenlijk onderdeel is van deze wet. Er moet geen twijfel over bestaan op welke wijze de IGZ, maar ook de NZa handelen rondom de medische dossiers en de toestemming van de patiënt. Dus ook op dit punt graag een toezegging of bevestiging.

Met die toezeggingen, als het kan graag schriftelijk bevestigd door de minister, zal ik mijn fractie adviseren om akkoord te gaan met deze wet.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Hij heeft nog eens benadrukt dat het belangrijk is dat er transparantie is op het terrein van veiligheid en kwaliteit. Wij zijn dat ook helemaal met hem eens. Over onze zorg dat de inspectie zich zal losweken van het veld, heeft de minister gezegd dat die zorg er niet hoeft te zijn, want op de werkvloer kalft het gezag van de inspectie niet af. Uit het veld hoor je vaak heel andere dingen. Vandaar dat het punt door ons aan de orde is gesteld.

De minister is ingegaan op de pr-functie. Die blijft volledig de aandacht houden, ook in de toekomst.

De minister heeft de rol van de inspectie nog eens uiteengezet, van werken in stilte naar een proactief optreden. Dat is voor ons helder geworden. De collega's hebben gevraagd om helderheid. De minister is helder geweest, maar dat blijkt niet zo uit het handavingskader. Zij hebben gevraagd om meer duidelijkheid daarover. Daarbij wil ik mij aansluiten.

*N

Minister **Klink**: Mevrouw de voorzitter. Laat ik beginnen bij de samenloop van de bestuurlijke boete en het strafrecht. Naar mijn herinnering is op pagina 9 van de memorie van antwoord daarop ingaan. Ik herinner mij dat, omdat ik er bij de voorbereiding van dit debat even naar heb gekeken. Het is geregeld in de vierde tranche van de Awb. Ik heb het op schrift staan, maar ik wil er ook schriftelijk op terugkomen zoals is verzocht. Het is namelijk mogelijk dat ik mijzelf moet aanvullen op het moment dat de schriftelijke reactie er is. De gedragingen worden aan het OM voorgelegd. Dat betekent dat de normafwijkingen aan het Openbaar Ministerie worden voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Ik zei zojuist al dat er voor bepaalde overtredingen geldt of anders met het Openbaar Ministerie is afgesproken. In feite beslist dus het Openbaar Ministerie of het strafrecht wordt ingezet. Daarover beslist het actueel of via de afspraken die gemaakt worden. Op het moment dat een bestuursrechtelijk traject wordt ingegaan, is dat altijd met instemming van het Openbaar Ministerie. Het zal er dus nooit overheen gaan om vervolgens een strafrechtelijk traject in te gaan. Ik kom er graag nog schriftelijk op terug. Het vergt misschien nog additionele informatie van mijn kant. Dit is echter de structuur die aan de Awb en de vierde tranche ten grondslag ligt. Het speelt niet alleen bij de gezondheidswetgeving, maar veel breder en wel daar waar bestuurlijke handhaving aan de orde is. In die zin maak ik graag gebruik van de handreiking van mevrouw Slagter om er in afwachting van de stemmingen nog schriftelijk op terug te komen.

Voorzitter: Dupuis

Minister **Klink**: Mevrouw Slagter ging in op het handavingskader. Ook de heer Putters stond daar uitvoerig bij stil. De vraag is in hoeverre voldoende duidelijk is gepreciseerd dat het bij bestuurlijke

boeten niet over de inhoud van de zorg gaat, maar over de randvoorwaardelijke sfeer. Ik kom hierop graag terug in de schriftelijke reactie. Ik wil het wel langs die lijnen ook in het handavingskader gepreciseerd zien, met inachtneming van de opmerking die ik zo-even maakte. Ik merkte namelijk op dat op het moment dat het over de informatieoverdracht en over de kwaliteitsindicatoren en dergelijke gaat, het wel degelijk in afgeleide zin gaat over de kwaliteit, maar niet over de behandeling of de wijze waarop medici of specialisten en dergelijke acteren binnen hun instelling. Het betreft dus niet rechtstreeks de kwaliteit van de zorg als zodanig.

De afgeleide geheimhoudingsplicht betreft inderdaad een geheimhoudingsplicht die op de inspectie rust. Die is afgeleid in de zin dat de plicht krachtens de wetgeving rust op de medici, op de behandelend artsen en dergelijke. Op het moment dat de inspectie inzage krijgt in dossiers en daaraan patiënten met naam en toenaam kan koppelen, heeft zij de plicht om zich te houden aan dezelfde geheimhouding ook tegenover het Openbaar Ministerie, de NMa, de NZa en dergelijke.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Wat onderaan pagina 4 van het informatieprotocol staan, klopt dus niet? Dat is dus een onjuiste opmerking.

Minister **Klink**: Ik heb niet direct paraat wat daar staat. De geheimhoudingsplicht geldt ook tegenover het Openbaar Ministerie.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Er staat: "Eerst na de inwerkingtreding van deze wet kan worden vastgesteld of en op welke wijze de IGZ gebonden kan zijn aan het afgeleide medisch beroepsgeheim en het daaraan verbonden verschoningsrecht." Maar dat is toch de wet?

Minister **Klink**: Ik kom daar graag schriftelijk op terug, want deze passage verbaast mij eerlijk gezegd ook.

Naar aanleiding van de opmerking van de heer Leunissen preciseer ik nog maar eens een keer dat wij in de randvoorwaardelijke sfeer zitten met de bestuurlijke boete. Daarnaast zeg ik in de richting van de heer Putters dat hij mij goed begrepen heeft en dat ik het punt zie dat hij noemt. Wij lopen een risico op het moment dat wij met veldnormen gaan werken die als het ware geprotocolleerd zijn. Dat kan tot een enorme administratieve belasting van de zorginstellingen leiden. Dat is ook de reden waarom wij aan de ene kant de protocollering en de richtlijnen wensen, maar aan de andere kant de balans willen houden. Richtlijnen zijn maar richtlijnen: men kan daar verantwoord van afwijken en ze moeten niet als een dictaat gaan gelden. Het is echter wel datgene dat evidence based op toereikende zorg gerekend dient te worden.

Wij hebben de taakstelling om rijksbreed met minder personeel te gaan werken, althans 20% reductie toe te passen. Bij de inspectie zal er in 2011 geen sprake zijn van een reductie van 20%. Aanvankelijk hadden wij 6% op het totale bestand

gekort, maar er zijn naderhand weer mensen bijgekomen, en afgelopen week hebben wij in het kabinet afgesproken dat de inspectie ontzien wordt voor een nadere operatie. De capaciteit zal dezelfde zijn als in 2007 toen dit kabinet uit de startblokken ging. Daar moet ik bij aantekenen dat zichtbare zorg uitgeplaatst zal worden en dat de fte's die daarmee gemoeid zijn in feite geteld zouden moeten worden bij het op peil blijven van het totale bestand aan personeel van de inspectie. Dat levert dus eigenlijk een kleine plus op. Wij hebben dit met name gedaan omdat veiligheid een van de kerndoelstellingen van het kabinet is.

De heer Putters noemde zo-even de balans. Ik heb gepoogd, en dat zal ik ook blijven doen, om de balans in stand te houden tussen enerzijds het repressief optreden van de inspectie en anderzijds het overtuigend deel uitmaken van het medische veld en het inspelen op de intrinsieke motivatie van mensen. De bestuurlijke boete zit inderdaad in de randvoorwaardelijke sfeer. Ik heb toegezegd dat ik het handavingskader daar nog een keer op ga nalezen en het desnoods en desgewenst zal aanpassen.

Ik heb gemeld wat de waarborgen zijn voor de toestemming voor inzage in de dossiers. Tegen mevrouw Slagter zeg ik dat bij vorige thematische onderzoeken de patiëntgegevens inderdaad zijn geanonimiseerd en dat dit gigantisch veel werklast opleverde, trouwens ook voor de instellingen. In die zin is men niet afgeweken van de Wet bescherming persoonsgegevens toen dat aan de orde was. Ik ben het met de heer Van den Berg eens dat wij het losweken van het veld van de inspectie moeten zien te vermijden. De pr-functie blijft buitengewoon belangrijk in dat opzicht en wij zullen er alles aan doen om het vertrouwen dat wij hebben in het veld te handhaven voor zover het een gerechtvaardigd vertrouwen is. Dat laatste zeg ik met enige nadruk, want het is ook inderdaad de terminologie die de inspectie bezigt, die niet uitgaat van verondersteld maar van gerechtvaardigd vertrouwen dat bewezen dient te worden. Dit dient wel te gebeuren binnen die balans die ik zo-even aangaf. Mochten er zaken naar boven worden getild, dan mogen die niet ten detrimente komen van het vertrouwen dat de bevolking heeft in onze gezondheidszorg.

De heer **Putters** (PvdA): Ik dank de minister voor zijn woorden, maar ik krijg nog wel graag de toezegging dat hij ons de uitkomsten van die screening van het handavingskader nog doet toekomen. Ik wil graag dat richting het veld net zo klip-en-klaar gecommuniceerd wordt hoe de minister met de bestuurlijke boete omgaat als hij hier vandaag heeft gezegd.

Minister **Klink**: Ik heb drie dingen genoteerd die ik u schriftelijk zal doen toekomen. Dat is ten eerste de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht waar mevrouw Swenker naar vroeg, ten tweede de afgeleide geheimhoudingsplicht waar mevrouw Slagter naar vroeg en hoe zich dit verhoudt tot de passage die zij zo-even voorlas, en ten derde hoe wij het handavingskader dusdanig accommoderen

met datgene dat hier gemeld is, zodat het ook volstrekt helder is voor het veld.

De heer **Leunissen** (CDA): Wat gaat of kan de minister doen aan de manier van werken van de IGZ die met name reactief is? Kan dat wat meer gecoördineerd plaatsvinden?

Minister **Klink**: Wat bedoelt u met reactief?

De heer **Leunissen** (CDA): Wanneer er ergens iets gebeurt, beginnen alle bellen te rinkelen en worden er brieven uitgestuurd naar alle zorginstellingen. Die moeten zich dan binnen drie, vier weken volledig verantwoord met een geüpdate protocol, evidence based en noem maar op.

Minister **Klink**: Bij het incidententoezicht van de inspectie is er geen ambitie om dat direct volledig transparant te maken en te detailleren. Bij thematische onderzoeken hoort het juist bij de doelstelling van de inspectie om het openbaar te maken. Stel dat er incidenten worden gesignaleerd waar wellicht een meer algemene problematiek aan ten grondslag ligt. U wilt daarmee dan qua timing en qua eisen rekening houden. Ik wil dat in die zin onderschrijven dat ik mij bij de hoofdinspecteur ervan zal vergewissen dat de tijd die gemoeid is met het opvragen van informatie en het wijzigen van protocollen binnen ziekenhuizen reëel, realistisch en proportioneel is.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De minister heeft al gezegd wat er nog schriftelijk naar ons toe zal komen. Ik vraag hem ook om duidelijkheid over de inzage in dossiers als het gaat om beleidsregels dan wel verwerking in het handhavingsskader.

Minister **Klink**: Ik heb zo-even aangegeven voor welke drie categorieën het geldt. Het gaat dan om thematische onderzoeken, die overigens aangekondigd worden in een jaarplan en waarover in het jaaroverzicht verantwoording wordt afgelegd. Het gaat om kindermishandeling en het gaat om calamiteiten, bijvoorbeeld inzage in het dossier om na overlijden te kunnen beoordelen in hoeverre verantwoorde zorg is geleverd. Ik wil met alle liefde in de brief nog eens aangeven welke waarborgen in de wet staan, welke toelichting is gegeven -- die is voor de interpretatie van de wet natuurlijk van betekenis -- en welke procedure door de inspectie wordt gevolgd.

De beraadslaging wordt gesloten.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik wil voorstellen om de afhandeling aan te houden totdat wij de brief van de minister hebben gekregen.

De **voorzitter**: Ik heb begrepen dat er ook stemming gevraagd zal worden. Die stemming kan niet voor 9 juni plaatsvinden, omdat wij volgende week reces hebben.

**

Minister **Klink**: De brief kan snel opgesteld worden.

De **voorzitter**: Scharen de leden die om informatie gevraagd hebben, zich achter het plan om op 9 juni te stemmen?

**

De heer **Putters** (PvdA): Als de minister toe zegt dat wij voor 9 juni schriftelijk geïnformeerd worden, kan er wat ons betreft dan gestemd worden.

De **voorzitter**: Ik constateer dat dat ook voor de andere leden geldt. Nadat nadere informatie aan de Kamer is verstrekt, zullen wij op 9 juni over het wetsvoorstel stemmen.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit!

Aan de orde is de voortzetting van het **debat** over **het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) in relatie tot het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (30489)**, en over:

- de brief van de minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake aanbieding definitieve versie van het kabinetsstandpunt Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) (30489, letter R);
- het verslag van een schriftelijk overleg ter voorbereiding op het debat over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op 26 mei 2009 een verslag (30489, letter U);
- het kabinetsstandpunt Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL);
- bijlagen bij kabinetsstandpunt Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Cramer**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in eerste termijn. Er zijn mij heel veel vragen gesteld, zoveel dat ik vrees dat ik in anderhalf uur niet alle detailvragen beantwoord kan hebben op een wijze die recht doet aan alle zeer zinnige opmerkingen. Ik zal mijn best doen alles zoveel mogelijk te beantwoorden, maar mochten er vragen niet beantwoord zijn, dan ben ik alleszins bereid die schriftelijk te beantwoorden. Ik ben wel in staat de hoofdlijn van het verhaal te schetsen. Na een inleiding zal ik kort ingaan op wetgeving, de Saneringstool, het proces, de gezondheidsaspecten, meten en rekenen, de monitoring, maatregelen, Europees beleid en overige zaken.

De totstandkoming van het NSL is een belangrijk moment voor de luchtkwaliteit. Niet alleen sluiten wij de parlementaire behandeling van het NSL af, maar ook leggen wij hiermee het fundament onder een luchtkwaliteitsbeleid dat op

dit moment door vele landen met interesse wordt gevolgd, dan wel wordt nagevolgd. Ik heb het dan niet alleen over de EU, de Kamer begrijpt dat ik met bijzonder veel interesse heb gelezen dat president Obama net als wij vier jaar geleden een soort Prinsjesdagpakket heeft gepresenteerd, gericht op het subsidiëren van schonere auto's. De Kamer zal begrijpen dat ik graag bereid ben om president Obama bij te praten over de vernieuwende aanpak van het NSL, hoewel een saneringstool voor de hele VS natuurlijk wel wat hoog gegrepen is.

Alle gekheid op een stokje: de essentie is dat het prachtig is dat het NSL met zoveel interesse wordt gevolgd. Dat komt natuurlijk ook omdat luchtkwaliteit raakt aan een zeer fundamentele zaak, namelijk de gezondheid van de mensen. De Kamer zal zich de satellietfoto's nog wel herinneren, met de rode wolk boven Nederland, en de krantenberichten over de 18.000 vroegtijdige doden per jaar. Die situatie pakken wij hiermee aan. De gezondheid is wat mij betreft in het definitieve NSL een zaak die heel veel aandacht verdient.

Hoe is het allemaal begonnen? Vaak wordt gedacht dat het stop zetten van ruimtelijke ontwikkelingen door de Raad van State het startsein was voor het NSL, maar dat is maar ten dele waar. Het is natuurlijk ook het feit dat in Brussel de luchtkwaliteitsnormen zijn vastgelegd, waaraan wij ons willen houden. Toen wij enkele jaren geleden onderhandelden over de huidige normen heeft Nederland in EU-verband aangegeven dat die doelen voor ons op korte termijn zeer moeilijk te realiseren waren, domweg omdat wij niet wisten of wij die doelen wel konden halen. Extra inzet en aanpassing van beleid waren namelijk nodig. Wij hadden dus enig uitstel nodig. Het NSL kent twee doelen: het verminderen van de gezondheidsschade en het invullen van de ontwikkelopgave van ons land. Maar nogmaals, de gezondheid staat wat mij betreft voorop. Met het NSL wil ik het aantal luchtverontreinigingsplekken waaraan mensen worden blootgesteld terugdringen.

Als wij kijken naar het NSL als instrument, wat is daaraan dan zo nieuw? Tot nu toe -- de leden hebben dat in eerste termijn ook zelf ingebracht -- werd elk project in het NSL getoetst aan luchtkwaliteitsnormen. Daarbij werd niet gekeken naar andere ontwikkelingen in de omgeving. Verder werden ook geen compenserende maatregelen genomen. Voor elk project moest je dus meten en rekenen: elk project werd op zichzelf afgerekend. De meerwaarde van het NSL is dat wij op programmaniveau toetsen en dat wij per regio een inventarisatie hebben gemaakt van alle ruimtelijke projecten die maatschappelijk wenselijk zijn. Daarna is gekeken welke maatregelen nodig zijn om deze ruimtelijke ontwikkelingen binnen de luchtkwaliteitsnormen mogelijk te maken. Het voordeel daarvan is dat wij de onderzoekslast verminderen, maar tegelijkertijd leggen wij wel vast dat wij aan het eind van de periode elkaar kunnen afrekenen op het halen van de normen.

Ik doe dat niet als minister alleen, nee, ik kan dit alleen maar bereiken -- ik benadruk dit -- als ik dit doe in nauwe samenwerking met

provincies en gemeenten. Dit is nog nooit eerder vertoond, de Kamer denkt dat het een enorm ingewikkeld geheel kan worden, maar het is goed gelukt. Ik heb heel veel overleg gevoerd, zelf of via de ambtenaren, om ervoor te zorgen dat wij dit gezamenlijk doen, want het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het is dus uniek om het op deze manier aan te pakken.

Een belangrijk punt is de koersvastheid in dit woelige dossier. Dit dossier kenmerkt zich door vele onzekerheden, iets wat door alle sprekers met klem werd genoemd. Natuurlijk, er zijn onzekerheden, maar die worden met name veroorzaakt door het feit dat je de luchtkwaliteit van de toekomst moet bepalen via een samenspel van meten en rekenen. Dat brengt inderdaad onvoorspelbare mee- en tegenvallers met zich mee, waarmee wij in het verleden ook vaak te maken hebben gehad. Daaruit heb ik twee lessen getrokken, die bepalend zijn voor de NSL-aanpak. De heer Smaling en anderen zeiden het al: les een houdt in dat er geen wisselende dagkoersen mogen zijn. Wij hebben inderdaad bovenal behoefte aan een duidelijke, vaste koers en niet aan wisselende dagkoersen. Dan kunnen wij immers niet de goede richting op sturen. Wij moeten dus niet bij elke nieuwe mee- of tegenvaller het beleid aanpassen. Nee, wij hebben gekozen voor een pakket aan projecten en maatregelen die wij moeten uitvoeren. Aan de hand van de monitoringssystematiek kunnen wij jaarlijks zien hoe ver wij zijn met de maatregelen en of alle gegevens in het rekenmodel nog kloppen. Dat is dan weer het moment waarop wij nieuwe ontwikkelingen kunnen meenemen en kunnen bepalen of aanpassing van het beleid nodig is.

De heer **Smaling** (SP): U zegt dat u liever geen dagkoersen hebt, maar jaargemiddelden. Ik maak een vergelijking met het klimaatprobleem. Wij maken ons enerzijds zorgen over een bepaalde trend, maar nog pregnanter hebben wij anderzijds te maken met een toename van weersextremiteiten, waartegen wij ons graag willen wapenen. In dit geval kun je toch niet de pieken, die echt het kwaad doen, wegwuiven en stellen dat het gemiddelde een betere maat is?

Minister **Cramer**: Ik kom nog te spreken over de pieken. Als je wilt dat je koersvast vaart, moet je niet bij elk zuchtje wind alles omgooien. De systematiek is dat wij elk jaar zorgen voor een update. Daarmee houd je het goed in de gaten, terwijl de maatregelen in het NSL-pakket de basis zijn. Van elke maatregel die niet of niet volledig wordt uitgevoerd, is wettelijk vastgelegd dat er meteen een compenserende maatregel tegenover moet staan, met evenveel milieueffecten.

De heer **Smaling** (SP): In mijn beleving zijn de dagkoersen juist vaak die pieken. Deze wilt u niet meer zien als maatregelen op het derde niveau eenmaal zijn genomen.

Minister **Cramer**: Ik kom daar nog op terug.

De heer **Schouw** (D66): Ik hoorde de minister zeggen dat er goede monitoring plaatsvindt van het proces van uitvoering van de afspraken. De kritiek van deze Kamer is dat dit toch wat anders is dan het monitoren van de effecten van de maatregelen. Kan de minister daar nog eens op reflecteren?

Minister **Cramer**: Hier kom ik ook nog uitgebreid op terug. U moet in ieder geval in ogenschouw nemen dat de saneringstool de basis vormt van het pakket. Daarin zijn maatregelen opgenomen en per maatregel weten wij hoeveel effect deze heeft. Per regio is dat maatgericht gecombineerd met lokale maatregelen die ook weer zijn uitgedrukt in effecten, want daar doelt u op. Het is niet zo dat wij zomaar wat schrappen, maar wij baseren dat op de effecten van een bepaalde maatregel.

De heer **Schouw** (D66): We komen er dadelijk nog op terug, maar zegt u nu met zoveel woorden dat die monitoring voor een belangrijk deel is gebaseerd op de effecten die de verschillende maatregelen bijdragen aan de luchtkwaliteit? Als dat zo is, hoe worden zij dan concreet gemeten op programmaniveau? Hoe weet je welke maatregel welke bijdrage heeft geleverd aan het schoner maken?

Minister **Cramer**: In de saneringstool zijn al die maatregelen opgenomen, met hun effect. Ik kom nog terug op het meten en rekenen en de vraag hoe wij die koers vasthouden zonder dat we de dagkoers helemaal over het hoofd zien, zoals de heer Smaling vreest.

Naast die dagkoersen is er een tweede les: durf te vertrouwen op de maatregelen die je hebt geformuleerd. De effectiviteit van alle NSL-maatregelen moet natuurlijk vooropstaan. We kunnen blijven discussiëren over de vraag of het beter is om te meten of te rekenen of allebei, maar de essentie is dat je maatregelen uitvoert die zijn gebaseerd op de beoogde effecten. Het NSL is een mix van maatregelen en biedt met de saneringstool de garantie van een nieuwe, goede onderbouwing, jaarlijkse monitoring en indien nodig aanvullende maatregelen. Daarnaast hebben de NSL-regio's een aantal afspraken gemaakt zodat het NSL op uniforme wijze wordt uitgevoerd en wij kunnen zeggen: samen uit, samen thuis.

Een belangrijke vraag die elke keer terugkomt, is hoe wij elkaar scherp houden en zorgen dat wij doen wat wij zeggen. Dat heeft ermee te maken dat het luchtkwaliteitsbeleid op een stevig fundament is gebaseerd. Ik durf echt heel helder en duidelijk te zeggen dat dit een stevig fundament is, omdat er een juridische basis is die staat als een huis. Deze is gekoppeld aan hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, waarin alles wordt geregeld wat van belang is, en waarover veel vragen zijn gesteld. Geregeld zijn de uitvoeringsplicht van maatregelen, de aanwijzingsbevoegdheid van mij als minister en de compensatie van maatregelen die wegvallen.

Zoals ik al zei: als een maatregel niet, later of anders wordt uitgevoerd en minder oplevert, moet er een maatregel tegenover staan die dat

compenseert. Dat staat gewoon in de wet. Alle aanpassingen van het NSL moeten via mij lopen. Tenslotte is er een monitoringssystematiek, die vastligt, en waarin een aantal wettelijke spelregels zijn afgesproken. Dit maakt dat ik als minister een juridische basis heb waarop ik mij kan beroepen. Als een gemeente, collega-minister of wie dan ook niet handelt volgens deze spelregels, kan ik deze aanspreken en zeggen dat het moet gebeuren, omdat men anders juridisch in gebreke blijft. Als er dan nog niet wordt opgetreden, kan ik zo nodig het geld dat wordt gefourneerd voor de maatregelen intrekken.

De heer **Putters** (PvdA): Ik heb een vraag over de grondslag om compenserende maatregelen te vragen van andere overheden of collega's. Op welke termijn moeten die compenserende maatregelen er zijn? Deze zullen niet meteen dezelfde effecten hebben als de maatregelen die waren opgenomen. Kunt u iets meer zeggen over hoe u die compensatieplicht interpreteert en uitwerkt?

Minister **Cramer**: Dit betekent dat je, als je weet dat je een maatregel niet uitvoert, onmiddellijk moet berekenen hoeveel minder wij dan aan milieueffecten kunnen meenemen. Deze moeten op zijn minst voor hetzelfde bedrag worden gecompenseerd. Dat is een-op-een in de wet geregeld. Om direct naar de vraag over minister Eurlings te gaan, als hij later is met het invoeren van rekeningrijden, berekent hij hoeveel milieueffecten dat minder met zich meebrengt. Dat heeft hij ook toegezegd. Daar moet hij meteen een andere maatregel tegenover stellen, zonder te wachten.

De heer **Putters** (PvdA): Ik hoor graag een bevestiging dat dit daadwerkelijk is gebeurd, want wij hebben de indruk dat de compenserende maatregelen voor de kilometerbeprijzing bij lange na niet halen wat deze had moeten opleveren.

Minister **Cramer**: Wij kunnen praten over de details, hoeveel het precies is, maar het principe is glashelder: compenseren wat je minder kunt bewerkstelligen dan je met elkaar in het NSL hebt afgesproken.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben ontzettend blij dat u dat principe zo krachtig neerzet, maar de vraag blijft op welke termijn dat gebeurt. Daar zit hem dan de kneep. Ik begrijp ook wel dat je die compenserende maatregelen niet meteen kunt invoeren en doorvoeren, maar dan komt het aan op de termijnen waarbinnen je dat wel zou moeten doen. Als het via u loopt, denk ik dat u die termijnen moet stellen.

Minister **Cramer**: Die termijnen gaan natuurlijk meteen in. Zij moeten er in ieder geval toe leiden dat wij de derogatie halen. Wat ons betreft komt er gewoon een andere maatregel in, als er een maatregel uitvalt.

De heer **Schouw** (D66): Ik heb ook gevraagd wat de bevoegdheden van de minister precies zijn. Het klinkt allemaal daadkrachtig en plausibel, maar bij een concrete maatregel zoals het rekeningrijden blijft bij ons toch een andere indruk achter. Komt de minister hierop terug of doet zij ons een schriftelijk antwoord toekomen op de vraag hoe de doorzettingsmacht in elkaar zit?

Ik snap dat de minister in haar inleiding benadrukt dat zij staat voor haar zaak, maar ik wijs erop dat op pagina 32 van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het NSL de grootste mogelijke twijfel wordt geuit over de uitvoering van de maatregelen, die moeilijk is te voorspellen, en de uitkomsten bij de grenswaarden, die onvoldoende houvast bieden. Dat staat er niet voor niets. Wat is het oordeel van de minister over het werk van de Rekenkamer? Zij heeft in de inleiding op dat rapport aangegeven dat zij het ter harte neemt. Dan vind ik dat zij de kritische houding van de Rekenkamer over het NSL hier ook moet overnemen. Als zij daar afstand van neemt, moet zij dat ook gewoon zeggen.

Minister **Cramer**: Ik neem het werk en de adviezen van de Rekenkamer altijd zeker ter harte, daarover is geen verschil van mening. Ik kom straks terug op de punten die u noemde, als ik spreek over rekenen en monitoren. Misschien is het goed om dat eerst maar even te behandelen, voordat wij vooruitlopen op de specifieke vragen. Dat maakt het wat lastig.

De heer **Laurier** (GroenLinks): De compenserende maatregelen moeten binnen een bepaalde periode plaatsvinden. Als er sprake is van uitstel of het niet of ten dele uitvoeren van maatregelen, dan moeten de compenserende maatregelen het geheel binnen een veel kortere termijn compenseren. Dat betekent steeds draconischer maatregelen. De maatregelen moeten zwaarder en sterker worden om hetzelfde effect te bereiken. Klopt dat?

Wij zien dat er nu al problemen optreden bij een reeks van maatregelen in het NSL. Rekeningrijden is al genoemd. Ik wijs nog op de busjes in de binnenstad. Wat betekent dat voor de maatregelen die er nu aankomen?

Minister **Cramer**: Wij weten exact welke maatregelen nu zijn ingeboekt in het NSL en wij hebben een aantal maatregelen die wij eventueel nog kunnen inzetten. Sommige moeten nog verder ontwikkeld worden, andere kun je meteen invoeren. Met andere woorden, de systematiek is glashelder. Als wij de gemaakte afspraken uitvoeren, gaat alles goed. Als een van de partijen een maatregel niet of onvoldoende kan uitvoeren, moet daar een compenserende maatregel tegenover staan. Die maatregel moet meteen in het pakket worden meegenomen. Dat is besproken met de gemeenten, de provincies en ook met de collega's in het kabinet.

Voorzitter. Ik maak kort een paar opmerkingen over wet- en regelgeving. Het wetsvoorstel met de laatste wijziging van de Europese richtlijn, waarin de derogatiemogelijkheid is opgenomen, wordt zoals het er nu voorstaat door

beide Kamers aangenomen. Twee uitvoeringsbesluiten liggen momenteel bij de Raad van State: het Besluit derogatie en het Besluit richtwaarden. Beide besluiten zijn in maart verzonden, ook naar de Eerste en de Tweede Kamer. De wetgeving zal gelijktijdig met de besluiten van kracht worden. Bij de inwerkingtreding van het NSL moet in elk geval het Besluit derogatie van kracht zijn. Het advies van de Raad van State wordt in juni verwacht.

De vraag van de heer Putters wat er gebeurt als andere NSL-partners de gemaakte afspraken niet nakomen, heb ik al beantwoord. Een andere vraag van de heer Putters en de heer Schouw was of ik niet moet ingrijpen en minister Eurlings moet laten weten dat hij moet zorgen voor voldoende compensatie. Ook die vraag heb ik duidelijk beantwoord. Het was ook mijn zorg toen bleek dat de kilometerheffing vertraging opliep. Toen is onmiddellijk het wettelijke regime weer boven tafel gebracht. Iedereen die niet de afgesproken maatregelen neemt, moet andere, compenserende maatregelen daarvoor in de plaats stellen.

De heer Putters heeft verder gevraagd of ik kan toezeggen dat in een onafhankelijke kwaliteitstoetsing en -bewaking van de effecten van projecten wordt voorzien. De bewaking van effecten van projecten vormt een onderdeel van de monitor. Hier vroeg de heer Schouw ook naar. Wettelijk is geregeld dat overheden jaarlijks rapporteren over de voortgang van de projecten, de maatregelen en de effecten daarvan op de luchtkwaliteit. Die zijn namelijk aan elkaar gekoppeld in de saneringstool. Deze gegevens worden aangeleverd aan het Bureau Monitoring en vervolgens wordt doorgerekend of alles wordt gehaald. De monitoring geeft niet specifiek de effecten per project, want dat is als gevolg van de verwevenheid van verkeerseffecten van projecten niet uitvoerbaar. Het is echter wel degelijk mogelijk om de feitelijke knelpunten op te sporen en daaraan de vereiste maatregelen te koppelen. Wij moeten ervoor zorgen dat de grenswaarden tijdig gehaald worden.

Er zijn twee manieren om de effecten van de maatregelen te bewaken. Dat gebeurt allereerst door steekproefsgewijs de gegevens te checken die worden ingevoerd. Zoals bekend heeft het NMP de saneringstool al eerder gevalideerd en toereikend gevonden. Uit vergelijkend onderzoek is voorts gebleken dat de saneringstool adequate uitkomsten oplevert. Natuurlijk kan het gebeuren dat maatregelen of projecten niet op de juiste wijze worden ingevoerd in de saneringstool, maar dat proberen wij te voorkomen door de gegevens die de NSL-partners invoeren steekproefsgewijs te controleren. Dit is niet in de wet vastgelegd. Het is een feit dat de lokale gegevens, verkeersgegevens en omgevingskenmerken, alleen door de lokale NSL-partner op de juiste wijze kunnen worden ingevoerd. Mocht blijken dat de gegevens niet kloppen, dan zal ik de betrokken NSL-partner of -partners daar onmiddellijk op aanspreken. Zij zijn immers verplicht om de juiste gegevens in te voeren. Dat is ook in de wet verankerd. Zo heb ik de NSL-partners al laten weten dat wij een extra

check uitvoeren op de manier waarop zij de niet-provinciale wegen invoeren in de saneringstool, want daar was enige verwarring over.

Het is ook van belang dat jaarlijks wordt gerapporteerd aan de Europese Commissie. Uit de derogatiebeschikking blijkt dat de NSL-systematiek in de vorm van maatregelen, saneringstool en monitor voor de Europese Commissie voldoende waarborg vormt om te zeggen dat het programma voldoet aan de eisen.

De heer Schouw en de heer Putters hebben nog gevraagd naar de doorzettingmacht die ik heb. Die doorzettingmacht is gebaseerd op allerlei wettelijke verplichtingen die in het NSL zijn opgenomen.

Een andere vraag van de heer Putters ging over de toetsing van het anticumulatiebeding. De saneringstool laat zien wat het gecumuleerde effect is van projecten, zowel in betekenende mate als niet in betekenende mate. Dit sluit aan bij het anticumulatiebeding van het Besluit NIBM.

Voorzitter: De Vries

De heer **Putters** (PvdA): U had het over een check op de meting van de effecten van de maatregelen door lokale overheden. Is dat een onafhankelijke toets? Hoe moet ik dat begrijpen?

Minister **Cramer**: Wij hebben de invoering van het NSL en het leren werken met de saneringstool. Het gaat erom dat de gegevens op de juiste wijze worden ingevoerd. Ik wil handreikingen doen en checks uitvoeren om ervoor te zorgen dat de invoering goed gebeurt. Het gaat niet altijd opzettelijk mis; soms is er gewoon een interpretatieprobleem. Wij gaan ook checken of wat een gemeente opgeeft, klopt met de realiteit. Gemeenten hebben er belang bij dat hun verhaal klopt. Alles is openbaar. Wanneer een burger ziet dat wat gepubliceerd wordt niet klopt met wat gerealiseerd moet worden, dan is beroep mogelijk en dan is er wel degelijk ook een sturing mogelijk.

De heer **Schouw** (D66): Wat u nu zegt, is naar mijn smaak betrekkelijk essentieel. Versta ik het goed dat het effect per maatregel en per project in kaart wordt gebracht in relatie tot het verbeteren van de luchtkwaliteit?

Minister **Cramer**: Juist. Project, maatregelen en effecten zijn gekoppeld en zitten in de saneringstool als inputgegevens.

De heer **Schouw** (D66): Dus ik begrijp dat u ervoor gaat zorgen dat het effect per afzonderlijk project of per afzonderlijke maatregel in kaart wordt gebracht? Dat is volgens ons allemaal namelijk nodig om effectief te kunnen bijsturen en om erachter te komen of de bootjes in Utrecht wel of geen bijdrage gaan leveren aan een schonere lucht; dat weten we namelijk niet, dat is een best guess.

Minister **Cramer**: Die bootjes zijn weer wat anders: die zitten in de achtergrondemissies. Een aantal zaken veroorzaken namelijk de grote pieken, onder

andere auto's, pluimvee en industrie. Maatregelen en projecten worden alle onder één programma gebracht. Van het programma weten we wat de verschillende maatregelen opleveren om ervoor te zorgen dat de projecten binnen de gestelde emissienormen blijven. Zo zit het in elkaar.

De heer **Schouw** (D66): Dat laatste weten wij ook, maar onze wens, of in tweede termijn misschien wel onze eis, is dat we wat meer komen te weten over de afzonderlijke effecten van de verschillende projecten en maatregelen. Nu zit alles in een mandje. Dat mandje gaan we meten, maar wij willen eigenlijk de effecten van de appels en peren in het mandje kennen; zo komen we namelijk meer te weten over de causaliteit en de evidence base.

Minister **Cramer**: Ik zei zojuist dat de monitor niet specifiek de effecten per project aangeeft. Dat is ook niet uitvoerbaar, vanwege de verwevenheid van de verkeerseffecten van de verschillende projecten samen. Dat laat echter onverlet dat we de feitelijk resterende knelpunten en de vereiste maatregelen heel goed in beeld kunnen krijgen. Dat is ook de meerwaarde van de programma-aanpak. Elk project afzonderlijk benaderen, betekent namelijk dat alles afzonderlijk moet worden gemeten en berekend. En als alles in één programma terecht komt, kan het niet als programma worden gestuurd. Ik snap dat u de effecten per project wilt bijhouden, maar dat is mogelijk door goed te kijken naar de effecten van combinaties van projecten. Soms is het mogelijk om één project eruit te lichten, maar vaak gaat het om een combinatie van projecten en kunnen gezamenlijke effecten worden aangepakt met gezamenlijke maatregelen. Zo zit het in elkaar. Het klinkt heel ingewikkeld, maar het is in de praktijk heel simpel. Dit is natuurlijk nieuw en we moeten wennen aan deze nieuwe werkwijze, maar sturing op programmaniveau is wel degelijk mogelijk als bekend is wat de cumulatie van effecten oplevert en gericht wordt gestuurd op knelpunten.

De heer **Smaling** (SP): Voorzitter. Ik snap dat we niet alles kunnen meten, maar de minister slaat een stap over: opeens is daar namelijk het programma. Er kan toch gewoon worden opgeschaald vanuit de projecten, en van daaruit naar beneden worden gekeken? De minister laat dat los, maar niemand ziet daar de noodzaak van in.

Minister **Cramer**: Nee, ik laat het niet los. In een programma-aanpak kan niet elk individueel project op zijn verkeers- en milieueffecten worden beoordeeld, omdat naar de cumulatieve effecten van projecten en maatregelen wordt gekeken. Dat is het principe. Het is soms niet uit elkaar te rafelen per project, ook niet op gemeentelijk niveau.

De heer **Smaling** (SP): Ja, maar gezien de staat van het land en de moderne meetmethoden, heb ik de indruk dat u de nadruk erg legt op het modelleren, en dat het meten zeer beperkt is. Dat ontkoppelen lijkt me ook niet nodig. Volgens mij laat u iets los, waardoor de bovenkant, het

programmaniveau met zijn plussen en minnen, voor niemand meer inzichtelijk is.

Minister **Cramer**: Dat blijft wel inzichtelijk, maar niet op het geaggregeerde niveau van een enkelvoudig project; dan zijn we namelijk terug bij af. Ik probeer duidelijk te maken dat we de knelpunten wel degelijk kunnen identificeren. Onze aanpak is op programmaniveau, daarbinnen zitten projecten, die samen effecten veroorzaken die met maatregelen weer zo moeten worden gecompenseerd dat aan de normen wordt voldaan. In het ene geval kan een project er veel gemakkelijker worden uitgelicht dan in het andere geval.

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Is de minister het nou met mij eens dat de maximalisatie van de effectiviteit van het beleid vereist dat de effecten op project- of maatregelniveau bekend zijn?

Minister **Cramer**: Op maatregelniveau heeft u gelijk.

De heer **Schouw** (D66): Waarom niet op projectniveau?

Minister **Cramer**: Ik probeerde het uit te werken met een concreet voorbeeld. Een project kan vaak niet worden gescheiden van een of twee andere projecten, die samen een bepaald effect veroorzaken. De maatregelen hebben betrekking op het wegnemen van de effecten van een aantal projecten. Het zichtbaar maken van effecten per project is wel mogelijk bij berekenen, maar niet sec bij de effectmeting. Projectmetingen zijn niet mogelijk vanwege het grote aantal andere effecten dat erdoorheen zit. Effecten van één project kunnen alleen worden afgeleid via monitoring, dus via berekeningen. Nogmaals, de uitvoering van het programmaniveau is de basis. Daarbinnen zitten projecten. Niet elk project is geïsoleerd te beschouwen vanwege de vele wisselwerkingen en interferenties met andere effecten. Op het niveau van, bijvoorbeeld, een wijk of een deel van een stad wordt dus gekeken naar de maatregelen die nodig zijn om de normstelling te behalen. Dit kan niet op het meetniveau worden onderscheiden, maar wel op het berekeningsniveau.

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ik begrijp wat de minister zegt over de programmatische aanpak. Het was ook het uitgangspunt om op een grotere schaal te bekijken wat er precies aan de hand is. De minister zegt echter ook dat de effecten van de compenserende maatregelen wel heel precies worden gemeten. Betekent dit dat de effecten daarvan meetbaar zijn, in die ene straat waar de burger bezwaren heeft tegen een project waardoor de grenswaarden van luchtkwaliteit worden overschreden? Ik probeer dit dus terug te brengen naar die ene wijk of straat waar iets aan de hand is. Zijn de effecten van de compenserende maatregelen tot dat niveau herleidbaar?

Minister **Cramer**: Elk jaar monitoren we op zo'n manier dat als het beoogde effect niet wordt bereikt, additionele maatregelen moeten worden genomen. Als tussentijds een bepaalde maatregel wegvalt, moet daar een andere compenserende maatregel tegenover worden gesteld, waarvan wij op basis van de berekeningen voor de saneringstool al weten welke milieueffecten die heeft.

De heer **Putters** (PvdA): Ondanks de programmatische aanpak kunnen wij in dat mandje van de heer Smaling dus heel goed in de gaten houden wat er op de hotspots gebeurt. Wij kunnen zien hoe het zich daar ontwikkelt en of compenserende maatregelen nodig zijn?

Minister **Cramer**: Ja, absoluut.

Over de doorzettingsmacht heb ik al gesproken. Ik was begonnen met het anticumulatiebeding, dus daar zal ik op doorgaan. De heer Putters vroeg: op welke wijze wordt in de saneringstool de toetsing aan het anticumulatiebeding meegenomen? De saneringstool laat zien wat het gecumuleerde effect is van zowel in-betekenende-mate- als niet-in-betekenende-mateprojecten. Dit sluit aan bij het anticumulatiebeding van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen. De saneringstool kan jaarlijks worden aangepast. Als uit de monitoring blijkt dat de effecten van maatregelen of ontwikkelingen anders uitvallen, dan zal de saneringstool daarop worden aangepast. Als dit leidt tot een tegenvallend effect, dan vereist de Wet milieubeheer dat het NSL wordt aangepast en dat extra maatregelen worden getroffen, met name in geval van dreigende overschrijdingen. Bestuursorganen moeten bij de voorbereiding van besluiten de anticumulatiebepaling toepassen van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (Luchtkwaliteitseisen). Het is voor hen ook van het meeste belang, omdat zij de afweging moeten maken welke projecten wel of niet kunnen doorgaan. Hiermee ruimhartig omgaan heeft geen zin, omdat bij de monitoring de effecten van deze projecten natuurlijk wel zichtbaar worden. In dat geval komt men later in de problemen. Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat cumulatie van niet-in-betekenende-mateprojecten niet zo'n belangrijke rol speelt. Daarop kom ik straks nog terug in het licht van de twee grafieken waarover de heer Smaling sprak.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Ik blijf hangen op "daaraan moet men voldoen, anders komt men later in de problemen". Wat betekent dat dan? De normen worden niet gehaald, maar wat zijn dan de problemen? De projecten zijn dan namelijk al gerealiseerd.

Minister **Cramer**: De luchtkwaliteitsnormen moeten wel worden gehaald, dus dan moet men andere maatregelen nemen. Dat kunnen dusdanige maatregelen zijn dat een stad meer problemen krijgt dan wanneer men van tevoren goed had ingeschat wat men had moeten doen om die problemen te voorkomen. Een gemeente is er dus

alles aan gelegen om het huiswerk vooraf en niet achteraf te doen.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Dat is een doelredenering. Het piramidespelachtige karakter zit er juist in dat het naar achter schuiven zorgt voor steeds moeilijker maatregelen die op steeds meer maatschappelijke weerstand stuiten. Iedereen zegt dan: dit kunnen wij echt niet maken. Het project is dan gerealiseerd en de luchtkwaliteit betaalt de rekening.

Minister **Cramer**: Dat is niet het geval. Het NSL vereist dat er aan de luchtkwaliteitseisen voldaan wordt. Als een gemeente in gebreke blijft, moet ze achteraf additionele maatregelen nemen. Dat is minder goed dan het huiswerk vooraf doen.

De heer **Laurier** (GroenLinks): De gedachte die daarachter ligt, is dat het aantal compenserend maatregelen uiteindelijk oneindig is. Dat is de kern van het probleem en daarom noem ik het een piramidespel.

Minister **Cramer**: Ik ben het niet met de heer Laurier eens. Er is een programma-aanpak. Alle gemeenten moeten voldoen aan wat zij in het kader van het NSL moeten realiseren om binnen de luchtkwaliteitsnormen te blijven. Juist het feit dat wij met elkaar vooraf alle maatregelen doorrekenen en zo van te voren anticiperen op wat mogelijk is om die milieudoelen te halen, is een manier om het piramidespel te vermijden en niet achteraf van alles te moeten repareren.

De heer Putters heeft gevraagd waarom ik geen oplevertoets wil. Een oplevertoets is een instrument waarbij op projectniveau op een zo laat mogelijk moment wordt bepaald welke maatregelen nodig zijn om aan de milieunormen te voldoen. De monitoring in het kader van het NSL is een soort jaarlijkse oplevertoets van het NSL. Jaarlijks wordt gecontroleerd hoe een en ander zich ontwikkelt. Tussentijd kan dan worden bijgestuurd met extra maatregelen. Een projectgebonden oplevertoets is in deze situatie daarom niet zinvol. Dat is de reden dat ik dit zo stellig heb gezegd.

De heer Schouw heeft gevraagd of er als gevolg van het NSL minder rechtsbescherming is omdat belanghebbenden de onderbouwing van projectbesluiten niet meer kunnen aanvechten. Ik heb al gezegd dat dit nog wel degelijk mogelijk is. De rechtsbescherming is niet minder maar wel anders geworden. Belanghebbenden hebben niet meer de mogelijkheid om per project in beroep te gaan of het aan te vechten als de grenswaarden worden overschreden. De rechter kan wel toetsen of het project is opgenomen in het NSL. Belanghebbenden hebben baat bij het NSL omdat daarmee een breed pakket van maatregelen beschikbaar is om het probleem echt aan te pakken en de luchtkwaliteit te verbeteren, waarbij rekening wordt gehouden met nieuwe ontwikkelingen. De saneringstool die in het kader van de programmasystematiek is ontwikkeld, wijst vooraf uit waar knelpunten resteren of dreigen en waar dus extra maatregelen nodig zijn. Ook wordt

achteraf indien nodig het NSL gecorrigeerd via de monitoring en worden waar noodzakelijk additionele maatregelen genomen. Een belanghebbende krijgt met behulp van de saneringstool -- dat is de essentie -- inzicht op straatniveau in de ontwikkeling van de luchtkwaliteit. Die belanghebbende kan zo nodig mij als minister verzoeken om maatregelen te nemen in het kader van het NSL. Ik kan als minister het lokale bestuur aanspreken als onvoldoende maatregelen worden genomen. Met andere woorden, belanghebbenden kunnen doordat heel gedetailleerd, zelfs op straatniveau, informatie wordt verstrekt over de luchtkwaliteit, wel degelijk zaken aanvechten als een gemeente haar huiswerk niet goed doet en in gebreke blijft. Er is dus geen beroep mogelijk op elk apart project, maar wel op het hele NSL als de doelen niet worden gehaald. Er kan dus wel via de monitoring een beroep worden gedaan op de goede uitvoering van projecten.

De heer **Smaling** (SP): "Op straatniveau" intrigeert me. Ik heb het landelijk meetnet eens bekeken. Amsterdam heeft alleen bij het Amstelstation een meetpunt. Ik zit op de Oudeschans, met al die rondvaartboten. Kan ik zien wat de luchtkwaliteit is op het niveau van die straat? Er is daar helemaal geen meetpunt, wat mij moeilijk extrapoleren lijkt vanuit één meetpunt in de stad.

Minister **Cramer**: Ik heb in het verleden overigens ook met veel plezier aan de Oudeschans gewoond, maar daar gaat het nu niet over. Er zijn niet overall meetpunten. Het is een combinatie van meten en berekenen. Er zijn voldoende meetpunten, die in combinatie met de rekenmodellen leiden tot een zeer gedetailleerde beschrijving van waar de overschrijdingen plaatsvinden.

De heer **Smaling** (SP): Als je in zo'n grote stad één meetpunt hebt en je verder afhankelijk bent van het model, dan kan ik mij niet voorstellen hoe je een en ander kunt extrapoleren naar een straat ergens anders in de stad.

Minister **Cramer**: Dat is ook niet het geval. Ik weet niet hoeveel meetpunten er in het centrum van Amsterdam zijn. Dat zou ik moeten navragen, dan kan ik het u zo vertellen. Het is echter niet mogelijk om bij elke straatlantaarn een meetpunt te zetten. Je kunt niet op elke hoek van de straat meten. Je moet dus een manier vinden om de meetpunten zo aan te leggen dat ze in combinatie met de rekenmodellen voldoende inzicht geven in de ernst van de situatie. Dat is de basis. U vroeg ook hoe je dat dan doet in de loop van de tijd. Het is ook nog zo dat die meetpunten, afhankelijk van onder andere de weersomstandigheden, niet allemaal tot hetzelfde soort inzicht leiden. Dat maakt het allemaal flink complex. Je moet echter wel over een tijdreeks meten om een goed beeld te krijgen.

De **voorzitter**: Mijnheer Smaling, u mag nog één keer interrumperen. Ik wil de leden in het algemeen verzoeken om eventuele nadere vragen voor een tweede termijn te reserveren. Dan kan de minister

nu haar betoog afronden en kunnen wij de beraadslaging op een redelijk tijdstip beëindigen.
* *

De heer **Smaling** (SP): Ik kom even terug op een kaart in de kabinetsbesluiten. Daarop is duidelijk maar één meetpunt in Amsterdam te zien voor het landelijk meetnet. Daardoor vroeg ik mij af hoe je dan de luchtkwaliteit in de hele stad meet. Wellicht zijn er veel meer kleine meetpunten, maar het is goed als de minister daar op een andere manier, misschien schriftelijk, inzicht in kan geven.

Minister **Cramer**: Ik ben bereid om die informatie schriftelijk aan de heer Smaling te doen toekomen.

Voorzitter. Praktisch iedere woordvoerder vroeg hoe ik aankijk tegen de bezwaren van Milieudefensie waarmee de derogatie in Brussel wordt aangevochten. De kritiek van De Ark op het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid wijst in dezelfde richting. De vraag was hoeveel kans Milieudefensie maakt om het Europese derogatiebesluit aan te vechten. Ik ben ook bekend met het verhaal van Milieudefensie. Dat is op zich niet nieuw. Het is niet opportuun om daar nu verder op in te gaan omdat dit verzoek in behandeling is bij de Commissie en het kabinet nog wordt gevraagd om daarop te reageren. Ik heb echter alle vertrouwen in een goede afloop. Dat heeft te maken met een aantal zaken.

Ten eerste heeft Nederland 2 mld. geïnvesteerd in maatregelen voor schone lucht. Ten tweede heeft Nederland er met de NSL-systematiek voor gezorgd dat er tijdig wordt voldaan aan de grenswaarden. Ten derde heeft de Commissie in haar beschikking uitvoerig gemotiveerd waarom Nederland voldoet aan de voorwaarden van de richtlijn voor derogatie. Met andere woorden: de Commissie is hiermee niet over één nacht ijs gegaan. De milieubeweging gaat voorbij aan de maatregelen en de dynamiek van de programmasystematiek waar ik de senatoren zojuist over heb geïnformeerd, en aan wat er op dit gebied al is gedaan. Wij beginnen niet vandaag; wij nemen al vanaf 2006 deze NSL-maatregelen.

Verder werd mij gevraagd hoe ik aankijk tegen de bezwaarprocedures die er onherroepelijk aankomen. Ook hier heb ik alle vertrouwen in, vooral aangezien de rechter het accepteert dat er onder het NSL sprake is van programmatoetsing. Terecht wijzen alle woordvoerders op dit punt. De programmatoetsing is het nieuwe van het hele verhaal. Er is zekerheid dat wij dat op een goede manier uitvoeren. Dit volgt immers uit de wet.

De heer Laurier had een vraag over een uitspraak in procedure van het hof in Amsterdam over de door Utrecht ingevoerde gegevens. De bedoelde procedure is gebaseerd op het oude recht en de oude richtlijn. Die heeft geen betrekking op de programmatoetsing in het kader van het NSL. De zaak is nog onder de rechter. Daarom kan ik ook hier niet dieper op ingaan. Het is bovendien een regionale verantwoordelijkheid om de goede gegevens in te voeren. Daarnaast begeleiden wij waar nodig de gemeenten om het werk op een

goede manier te doen. Dat is ook zeker bij de invoering van de saneringstool van belang.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Ik ben vereerd dat de minister die vraag aan mij toeschrijft, maar die was van de heren Schouw en Puffers.

De **voorzitter**: Zou u zich daar nu dan wel mee bemoeien?

* *

De heer **Laurier** (GroenLinks): Nee, ik neem aan dat de minister dat punt had afgerond. Mijn vraag had betrekking op het Programma Luchtkwaliteit in Utrecht waar een en ander dit jaar nog is vastgesteld.

Minister **Cramer**: Sorry, ik begrijp uw vraag niet.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Ik had gezien dat er een nieuw Programma Luchtkwaliteit voor de gemeente Utrecht is vastgesteld. Er is een aantal vragen over de gegevens die als basis daarvoor worden gebruikt. Dat was de essentie van mijn vraag. Dan gaat het over zaken als het te laag inschatten van verkeersbewegingen en de beruchte bierboot.

Minister **Cramer**: Eerder is kenbaar gemaakt dat fouten moeten worden hersteld als die zijn gemaakt door onbekendheid met de systematiek. Daar heeft de gemeente Utrecht natuurlijk ook alle belang bij.

De **voorzitter**: Is de minister bijna aan het eind van haar betoog?

* *

Minister **Cramer**: Er zijn mij een heleboel vragen gesteld.

De **voorzitter**: Dat hebt u al gezegd, maar u hebt ook beloofd dat u een aantal daarvan waarschijnlijk schriftelijk zou kunnen beantwoorden.

* *

Minister **Cramer**: Ik ga dan nu snel door met mijn beantwoording.

Over de saneringstool heb ik al heel veel gezegd. De heer Puffers vroeg of de saneringstool op onafhankelijke wijze tot stand is gekomen. Wij werken met een saneringstool die is gebaseerd op goedgekeurde modellen. De saneringstool is transparant en openbaar. Alle invoerdata zijn voor iedereen controleerbaar. Een andere vraag was of de gegevens van de saneringstool kloppen. Wij hebben voor het eerst inzage in de invoer van lokale gegevens. Voorheen hadden wij helemaal geen gegevens over de lokale situatie. Aanpassingen zijn natuurlijk altijd mogelijk. Het is een nieuwe aanpak, dus er zullen best wel kinderziektes in zitten. Wij werken echter heel nauw samen met de gemeenten en zorgen ervoor dat fouten zo snel mogelijk worden gecorrigeerd. De tool wordt dan ook steeds beter.

Er werd gevraagd of de nieuwste gegevens van milieuzones voor bestelwagens, de getenvallende NO₂-emissies en het uitstel van de

kilometerbeprijzing zijn betrokken in de saneringstool. Er is een aantal zaken niet in betrokken en andere wel. De milieuzones voor bestelwagens zitten bijvoorbeeld niet in de saneringstool. Ik zal schriftelijk aan de Eerste Kamer doen toekomen welke zaken er nu wel en niet inzitten, zodat daar helderheid over is.

De heer Schouw had het erover dat het NSL is onderbouwd met een magische doos. Het zou tovenarij zijn. Hij vroeg zich af of het werkte. Ik heb in eerdere toelichtingen al daarop gereageerd. De saneringstool maakt gebruik van modellen die zijn voorgeschreven in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit. Die is openbaar en voor iedereen controleerbaar. In dit opzicht is het een enorme vooruitgang ten opzichte van de situatie in het verleden.

Over het proces kan ik kort zijn. Wij hebben een proces opgezet, juist met gemeenten en provincies waar overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit aan de orde is. Doordat wij dat met elkaar doen, zijn wij in staat om dit heel grote programma uit te voeren.

De heer De Boer stelde een vraag over het perspectief na 2015. De NSL-systematiek biedt goed perspectief om samenwerking tussen alle partners voort te zetten. Ook na 2015 moet de lucht schoon blijven. De verwachting is dat de EU-gezondheidsnormen, met name voor $PM_{2,5}$, na 2015 nog kunnen worden aangescherpt. Ook daar zal ik in het vervolg rekening mee houden.

De heer Laurier vroeg hoe het komt dat maar voor één gevoelige bestemming in het NSL maatregelen zijn opgenomen. Welnu, in het NSL is de categorie gevoelige bestemmingen niet apart opgenomen. De bescherming van gevoelige groepen is geregeld in de AMvB die over dit onderwerp gaat. In feite is het een beschermingsmaatregel voor de NSL-periode, omdat deze regelt welke onderzoeksplicht er rust op overheden bij ruimtelijke ontwikkelingen, in de situatie waarin er nog geen overschrijdingen zijn. Omdat door het NSL alle overschrijdingen in principe worden opgelost, is de speciale behandeling niet nodig, want deze zit in feite in het NSL.

Er zijn relatief weinig vragen gesteld over gezondheid, maar het is vanzelfsprekend een enorm belangrijk onderwerp, want daar doen wij het allemaal voor. De heer Smaling vroeg naar de piekbelasting en de chronische belasting. De piekconcentraties zijn uit gezondheidsoogpunt minstens zo belangrijk als jaargemiddelden, zo stelde hij. Dat is niet zo; uit gezondheidsoogpunt levert de chronische blootstelling het overgrote deel van de schade op. Onderzoek wijst uit dat veel meer verloren levensjaren te wijten zijn aan chronische blootstelling dan aan sec acute blootstelling.

Verschillende woordvoerders hebben gevraagd hoe wij bij de keuze van maatregelen rekening houden met de gezondheidseffecten. Als het gaat om fijnstof is het met de huidige stand van de wetenschappelijke kennis niet mogelijk om een onderscheid te maken naar schadelijkheid tussen de verschillende stofdeeltjes en de grootte daarvan.

Wij doen daar wel heel nadrukkelijk onderzoek naar, om het nog beter in kaart te kunnen brengen. Dit heeft tot gevolg dat het voor alle stofbronnen belangrijk is om de emissie zo ver mogelijk te verminderen, conform de stand van de techniek. Omdat het oordeel algemeen gedeeld wordt dat roetdeeltjes relatief extra schadelijk zijn, wordt in het bestrijdingsbeleid extra belang gehecht aan de reductie van de uitstoot van dieselroet. Een aanvullende stofindicator, die de luchtkwaliteit van verkeersroet beter in beeld kan brengen, zou aanzienlijk kunnen helpen bij de keuze van maatregelen die nog effectiever zijn voor het verbeteren van de gezondheidssituatie. Daar wordt hard aan gewerkt.

Er zijn ook enkele vragen gesteld over monitoren, meten en rekenen. De heer Schouw vroeg of de dalende trend in de concentraties nog wel zichtbaar is. Het is juist dat de dalende trend in de concentraties van luchtverontreinigende stoffen die zich in de jaren negentig voordeed, zich in de jaren na 2000 niet op dezelfde wijze en met dezelfde snelheid voortzet. Dat komt natuurlijk, omdat wij al heel veel maatregelen nemen. Door de jaarlijkse verschillen in meteorologische omstandigheden wordt het moeilijker om een licht dalende trend, waarvan in toekomstige berekeningen wordt uitgegaan, precies vast te stellen. De metingen van PM_{10} in 2007 en 2008 gaan weer meer in de richting van een dalende trend.

De heer Laurier vroeg of het SNL wel klopt, gelet op de discussie over het vertrouwen in de cijfers van de gemeente Utrecht. Ik heb daarop al geantwoord. De gemeente zelf is verantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste verkeerscijfers. Het is goed dat er na alle commotie in Utrecht een extern onderzoek komt en dat er wordt gestreefd naar openheid over alle cijfers, tellingen, rekenmodellen en metingen. Ook wij hebben daar een check op uitgevoerd. Nogmaals, het is natuurlijk niet met opzet allemaal zo gegaan, maar het is eerder zo dat wij allemaal nog ervaring moeten opdoen met de saneringstool. Het is echter aan de gemeente zelf om te zorgen voor de goede cijfers.

De heer Smaling vroeg naar de ontwikkeling van de overschrijding van de grenswaarden. Hoe komt het dat de autonome ontwikkeling in de luchtkwaliteit en de autonome ontwikkeling plus de IBM-projecten vrijwel identieke beelden opleveren. Hij verwees ook naar de grafieken aan het begin van het NSL-verhaal. Het blijkt dat de in-betekennende-mateprojecten maar een heel beperkte bijdrage leveren aan de luchtverontreiniging. Daardoor is er zo weinig verschil in de beide curven. Dat er in 2011 en 2015 al bijna aan de grenswaarde wordt voldaan met het generieke beleid, komt omdat wij al heel veel werk hebben verzet. Er zijn dus al heel veel maatregelen genomen, nationaal en internationaal. Het is dus logisch dat die overschrijdingen afnemen. Het is dus niet zo dat wij die 2 mld. uitgeven voor de laatste paar kilometers. Wij hebben die middelen al ingezet en als wij die meetellen, hebben wij nog maar een kleine restopgave. Zo is het verhaal.

Sommige steden zien later bij het nemen van maatregelen wat het effect per maatregel is. Waarom zien wij dat niet bij elke stad en bij elke maatregel? Dat vroeg de heer Smaling, en de vraag werd eigenlijk ook door de heer Schouw gesteld. Ik val in herhaling als ik zeg dat niet elke individuele maatregel precies te koppelen is aan één effect.

Over de monitoring kan ik kort zijn. Mevrouw Huijbregts vroeg of ik de flexibele koppeling via het NSL zou gaan monitoren met het oog op volledige ont koppeling. Ik ga monitoren hoe projecten en maatregelen worden uitgevoerd en welke ontwikkelingen zich daarin voordoen. Daaruit moet blijken of het doel wordt gehaald. Grenswaarden mogen niet worden overschreden. Een discussie over volledige ont koppeling is op dit moment niet aan de orde.

Ik heb nog het pakketje vragen over de stand van zaken rond de maatregelen te beantwoorden. Dat zijn allemaal wat specifiekere punten, waarvan ik mij afvraag of ik er niet beter schriftelijk op kan reageren.

De **voorzitter**: Misschien is het goed dat wij een afspraak maken. U hebt aan de Kamer toegezegd dat u een aantal vragen schriftelijk zult beantwoorden. Het lijkt mij dat het de wens van de Kamer zou zijn dat de sprekers van de zijde van de Kamer zich straks tot hoofdzaken kunnen beperken, maar dat zij niet gehouden zijn, de lijst met vragen die zij schriftelijk beantwoord willen hebben, nog eens op te lepelen. Ik vraag u dringend om de vragen die niet meer worden herhaald, ambtelijk goed te laten bestuderen en van een schriftelijk antwoord te voorzien, zodat wij daarmee nu niet opgezadeld zijn. In de tweede termijn kunnen wij ons dan tot hoofdzaken beperken.

**

Minister **Cramer**: Akkoord, dan ga ik staccato verder antwoorden.

Voorzitter. Gaat het lukken om voor het einde van de derogatietermijn aan de nomen te voldoen, zeker nu maatregelen al vertraagd zijn? Het antwoord op die vraag is klip en klaar: ja, dat gaat lukken. Wij moeten gewoon ervoor zorgen dat wij aan de normen voldoen.

Ik zal de Kamer schriftelijk meedelen welke reservemaatregelen ik ga inzetten. Een belangrijke vraag was hoe het criterium kosteneffectiviteit wordt gebruikt bij het al dan niet nemen van maatregelen. Bij het NSL speelt dit geen doel waar het gaat om het halen van de doelen. Dat zijn grenswaarden, die gehaald moeten worden. Wel kunnen overheden kosten en baten van maatregelen vergelijken, om tot een keuze te komen, maar het totale pakket moet leiden tot het halen van de doelen. Kosteneffectiviteit is een begrip dat wij in EU-kader moeten hanteren.

Het klopt niet dat de gemeente Nijmegen niet mag meedoen aan het experiment gedifferentieerde parkeertarieven. Een dergelijk gerucht berust op een vergissing, want ook de gemeente Nijmegen krijgt toestemming om het experiment uit te voeren.

De **voorzitter**: Dit zijn vragen waarvan u zojuist zei dat u ze ook schriftelijk kunt beantwoorden.

**

Minister **Cramer**: Ja, dan ben ik er zo goed als doorheen, want de rest van de vragen gaat over Heerlen. Daar voldoet men al aan de normen en daarom hoeft deze gemeente niet te worden meegenomen in het definitieve NSL-plan. De heer Jansen de Jonge vroeg naar het Actieplan fijnstof industrie. Daarover zal ik de Kamer schriftelijke informeren, want ook op die vraag is een helder antwoord te geven.

Voorzitter. Hiermee beëindig ik de beantwoording van de vragen in de eerste termijn.

De **voorzitter**: Dan wil ik graag nu aan de tweede termijn van de zijde van de Kamer beginnen. Wij hebben afgesproken dat de leden zich hierbij tot hoofdzaken zullen beperken en dat zij niet alle vragen die zij hebben gesteld behoeven te herhalen, omdat door het departement zal worden nagegaan welke vragen nog niet beantwoord zijn. Die worden schriftelijk beantwoord.

**

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Ik zou graag drie minuten willen schorsen voordat wij aan de tweede termijn beginnen.

De **voorzitter**: Dan beginnen wij precies om 19.00 uur.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Mevrouw Huijbregts stelt mij in de gelegenheid om hier als eerste het woord te voeren.

In de eerste termijn is er naar mijn gevoel Kamerbreed een aantal opmerkingen gemaakt rondom het NSL die zijn bedoeld vanuit een soort constructieve toon om de zaak verder te brengen. Wat mij opviel in de beantwoording, is dat de minister vrij onverstoort het beleid verdedigt. Dat heeft natuurlijk een heel positieve kant, krachtig staan achter het beleid. De keerzijde daarvan is echter wel dat er toch een wat gebrekkige dialoog tot stand is gekomen tussen de Kamer en de minister, juist waar het een aantal punten betreft die deze Kamer graag verbeterd zou zien. Ik breng nog even in herinnering dat de punten van deze Kamer eigenlijk ook een-op-een te herleiden zijn uit het rapport van de Rekenkamer rondom het NSL als het gaat om meten, projecten, effectiviteit et cetera. Ik vind het jammer dat het naar de opvatting van onze fracties niet helemaal gelukt is om die dialoog en die verbetering tot stand te brengen. Aan de andere kant hebben wij nog wel een tijdje met elkaar te gaan. Misschien kan dat later nog.

Wat ik ten eerste zou willen, is dat de minister nog eens het complex uiteenzet --

misschien kan dat schriftelijk -- van wat plan B is. Daar is in eerste termijn ook Kamerbreed over gesproken. Dan hebben wij het over een concretisering van de doorzettingsmacht. Hoe zien de bevoegdheden van de minister er nu precies uit, langs welke procedures worden die bevoegdheden nu bewaarheid en welke maatregelen heeft de minister nog in de achterzak als een aantal zaken niet doorgaan? Over dat hele complex zou ik graag nog schriftelijke informatie krijgen.

Het tweede punt betreft de werking van wat ik maar noem de black box, van de programmatische aanpak en de effectberekeningen. Wij hebben het hier gehad over een evidence basedaanpak en over causaliteit tussen bepaalde maatregelen. De minister heeft gezegd dat het moeilijk is om het effect van de ene maatregel aan te geven omdat er sprake is van causaliteit. Dat snappen wij natuurlijk, maar hoe zit die causaliteit in elkaar en welke maatregel of welk project werkt beter uit dan een ander project? Dat complex zouden onze fracties ook graag wat beter in beeld willen hebben, met daarbij ook nog de realistische aannames ten aanzien van de effecten. Dat kunnen wij alleen maar gedurende de looptijd van dit project in beeld brengen.

De vragen zijn dus wat plan B is en hoe de werking van de black box eruitziet.

Als derde zou mijn fractie het op prijs stellen als wij bijvoorbeeld aan het eind van dit jaar met de minister nog eens verder in gesprek raken over deze twee punten, over de beantwoording die nog komt van de schriftelijke vragen die nog resteren. Volgens mij hebben wij dan ook eind van dit jaar een eerste monitorrapportage, waarbij wij de zaak verder kunnen bekijken. Dit is een beetje een vinger-aan-de-polsaanpak die onze fracties voorstellen.

*N

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter. Zonder de heer Schouw voor 100% te willen corrigeren, was mijn gebaar in zijn richting gebaseerd op de gedachte dat hij namens de woordvoerders een punt van orde zou inbrengen.

De **voorzitter**: Dat heeft de heer Schouw naar mijn waarneming niet gedaan.

**

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Nee, hij sprak wel over fracties, maar dat heeft hij niet gedaan. Vandaar dat ik toch nog even het woord neem. Wat hij voorstelt, wordt overigens ook door de VVD onderschreven: schriftelijke beantwoording zoals wij dat hebben afgesproken, de suggestie om aan de minister te vragen een reactie te geven op het Rekenkamerrapport en de eerste resultaten van de monitoring. Dan hebben wij over een halfjaar misschien echt iets om over te discussiëren. Want, voorzitter, ik heb toch wel een paar keer het gevoel gehad tijdens wat wij het "debat" noemen dat de tijd werd teruggezet naar het voorjaar van 2007. Nou mag dat op mijn leeftijd een prettig idee zijn, maar ik had het gevoel dat we het weer over

precies hetzelfde hadden als destijds, namelijk de systematiek van het NSL, het NSL als instrumentarium, een programmatische aanpak in plaats van alles bekijken per project.

Die discussie hebben we al gevoerd. Zoals ik al in eerste termijn zei, de VVD heeft haar knopen geteld, evenzeer als andere partijen dat hebben gedaan, en heeft vervolgens ingestemd met de Wet luchtkwaliteitseisen waar dat NSL een belangrijke, zo niet de belangrijkste, rol in speelt. Na deze discussie begin ik mij echter hardop af te vragen of dat een verstandige beslissing is geweest. Het is door deze discussie namelijk niet helderder geworden maar ingewikkelder. Het lijkt minder uitvoerbaar dan de bedoeling was in het aanvankelijke idee van het NSL als één programmatische bestuursakkoord. De minister heeft gezegd dat het NSL een solide juridische basis heeft en dat het staat als een huis. Ik herhaal mijn woorden: dat is dan toch een kaartenhuis.

Ik heb twee vragen aan de minister. Kan zij aangeven waar dit debat wat haar betreft toe leidt? Welke conclusies trekt zij? Ik heb gevraagd naar het monitorsysteem van flexibele ontkoppeling. Ik begrijp van de minister dat haar antwoord "nee" is, maar ik heb ook goed gehoord dat zij zei dat er op dit moment geen sprake is van ontkoppeling.

*N

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. De PvdA-fractie wil de minister graag bedanken voor haar uitvoerige antwoord en voor de wijze waarop zij dat heeft neergezet. Zoals de heer Schouw al zei, getuigt dit ervan dat zij achter haar beleid staat en daarin krachtdadig wil optreden. Ook veel dank voor het feit dat de minister is begonnen en geëindigd met het schetsen van het kader waarin wij dit allemaal doen, namelijk de relatie met de volksgezondheid. Ik wil dat heel graag vasthouden, want dat zal in de toekomst ook bij ons een belangrijk toetsingspunt zijn voor wat er gaat gebeuren. Dit punt is voor ons heel wezenlijk, net als overigens de koppeling waarover mevrouw Huijbregts zojuist begon. De minister stelde dat er op dit moment geen sprake van is dat de koppeling wordt losgelaten. Dat is ongetwijfeld een slip of the tongue geweest. Mijn fractie gaat ervan uit dat dit op dit moment niet zo is, maar ook daarna niet.

Ik ga op enkele punten kort in. Het eerste betreft de doorzettingsmacht. We danken de minister voor het feit dat zij helder heeft neergezet wat er precies in de wet staat en waar zij een beroep op kan doen als het om die doorzettingsmacht gaat, zoals de uitvoeringsplicht van de maatregelen, de aanwijzingsbevoegdheid en de compensatieplicht. Dat is een helder antwoord dat ook juridisch hout snijdt. Wel zit het hem natuurlijk in de werking ervan. De vraag is hoe de artikelen uit de wet precies zullen uitwerken. Een maatregel eruit is een maatregel erin, zei de minister. Dat klinkt heel daadkrachtig, maar hoe werkt het? Bij interruptie zei de minister dat het meteen werkt. The proof of the pudding is in the eating, zou ik zeggen. We hebben een brief ontvangen van minister Eurlings van 12 mei, die

toch niet helemaal een een-op-een geval is van "een maatregel eruit, een maatregel erin". Ik krijg dus graag nog een reactie van de minister op die brief. Dit kan ook schriftelijk. Wat komt er precies in het NSL door de vertraging van de kilometerbeprijzing en welke effecten heeft dat? Volgens wat de minister antwoordde, moet dat nu duidelijk zijn, dat is namelijk de wijze waarop de doorzettingsmacht en het commitment van de partijen die het NSL mee hebben gesloten, werkt.

Mijn volgende punt betreft de relatie tussen het project- en het programmaniveau. Dank aan de minister voor het brengen van meer helderheid hierin. Een heel belangrijke uitspraak van de minister is dat wij de effecten van de maatregelen die genomen worden in het kader van het NSL kunnen blijven volgen op de hotspots. Misschien dat er bij mijn fractie nog wat onduidelijkheid over was blijven bestaan, maar deze uitspraak vind ik heel belangrijk. Voor ons staat die.

Een belangrijk punt in het kader van de relatie tussen het project- en het programmaniveau is dat de anticumulatiebepalingen onverkort gelden. Dank voor de bevestiging van dat punt. Het is voor mijn fractie van belang dat dit in de saneringstool is meegenomen.

Nog een belangrijk punt in het kader van de relatie tussen het project- en het programmaniveau is de oplevertoets. Ik begrijp dat de minister zegt dat dit onder de oude manier van denken, projectdenken, valt, terwijl zij juist in het kader van het programmadenken het instrument van de monitor wil hanteren. Dat roept echter wel de vraag op wat dat dan betekent, bijvoorbeeld ten aanzien van wat er nu aanhangig is gemaakt bij het gerechtshof in Amsterdam. Zit hetgeen daar gebeurt op programmaniveau of zijn het toch bezwaren op projectniveau, waarbij gevraagd wordt naar de metingen? Als het namelijk op programmaniveau zit, zou het zomaar kunnen betekenen dat er, bijvoorbeeld in het geval van de gemeente Utrecht, bezwaar wordt gemaakt tegen het totaalpakket dat de gemeente invoert, en dat opeens niet meer een project, maar de hele stad op slot kan raken als het bezwaar gegrond wordt bevonden. Ik wil graag meer helderheid krijgen hoe dit precies zit.

Positief ten aanzien van het onderdeel bezwaar en beroep vind ik wel dat de minister duidelijk heeft aangegeven dat er heel veel detailinformatie beschikbaar komt, ook voor de burgers in die straat waar ik het net bij interruptie over had. Dat vind ik een positief punt, want het betekent dat als de NSL-doelen niet gehaald worden, daar een mogelijkheid zit voor de burger om in beroep te gaan. Ik wil graag nog nader duidelijkheid hebben over de vraag hoe het precies zit met de zaken die nu bij het gerechtshof liggen ten aanzien van project of programma.

Tot slot kom ik op het punt van de saneringstool. Ik wil de minister bedanken voor haar toezegging dat er een brief komt over wat allemaal wel en niet in die saneringstool zit. Mijn fractie vindt het belangrijk om daar nog een keer naar te kunnen kijken, want wij denken dat daar een cruciaal punt zit voor de betrouwbaarheid en

het gezag van die saneringstool. Daar moet zo min mogelijk discussie over zijn, ook om het NSL-beleid, het NSL-programma gedragen te houden. Die brief zien we dan ook met belangstelling tegemoet.

Wij wensen de minister en de partners in het NSL veel succes met de uitvoering ervan. Wij denken dat dit debat erg belangrijk is voor hoe de uitvoering uiteindelijk zal lopen. Wij vinden het ook nog steeds terecht dat we dit debat nu hier voeren. Wij vinden het geen herhaling van de zetten van anderhalf jaar geleden. Wij hebben er vooralsnog vertrouwen in dat dit uitgevoerd zal worden. Wij steunen de minister in haar inzet hiervoor. Wij denken wel dat een paar van de toezeggingen van belang zijn. Wij zouden dus onder andere graag een brief ontvangen over de wijze waarop minister Eurlings dan wel het kabinet om zal gaan met het uitstel van de kilometerbeprijzing en over het principe van deze minister, dat wat er uitgaat aan effecten er ook weer inkomt. Daarover willen wij graag helderheid, omdat wat ons betreft daar echt de crux zit van hoe de doorzettingsmacht zal gaan werken. Het voorstel van de heer Schouw om een vinger aan de pols te houden, steunen wij graag. Ik denk dat het in ons aller belang is om op een later moment, wanneer we wat meer helderheid hebben over hoe het werkt, er nog een keer van gedachten over te wisselen.

*N

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Dank aan de minister voor de beantwoording en voor de toezegging dat er ook nog schriftelijk antwoord zal komen op een aantal vragen.

Mijn fractie heeft nog enkele opmerkingen. Ik vind het jammer dat de minister niet is ingegaan op de eerste vraag van mijn betoog, hoe precies de afstemming heeft plaatsgevonden tussen haar en de minister van Verkeer en Waterstaat van de bekendmaking dat de kilometerheffing niet doorging en de toekenning van de derogatie. Misschien gaat zij hier nog op in bij de schriftelijke beantwoording.

Ik heb mij tijdens dit debat afgevraagd waar de continuïteit zit en waar de verschillen. Een verschil tussen het denken van mijn fractie en het denken van de minister dan wel het kabinet op dit punt zit in het feit dat de minister uitgaat van de veronderstelling dat het aantal te nemen compenserende maatregelen in principe oneindig is. Dat betekent dat er geen selectiviteit komt ten opzichte van de projecten. Wij twijfelen aan de oneindigheid van de compenserende maatregelen. Ten eerste omdat je oploopt tegen de grens van wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. Ten tweede doordat, als een maatregel uitvalt, je in feite daarvoor een sterkere maatregel moet inzetten, want het effect moet in kortere tijd bereikt worden. Maar zoals de minister gezegd heeft, daarover verschillen wij van mening.

Mijn fractie wil graag opheldering over wat de minister heeft geantwoord op een vraag van mevrouw Huijbregts, namelijk dat volledige ontkoppeling op dit moment nog niet aan de orde

is. Met name "op dit moment" intrigeert ons. Houdt dat open dat de minister denkt dat in een later stadium wel volledige ontkoppeling aan de orde kan zijn? Mijn fractie is daar absoluut geen voorstander van.

Wat mijn fractie dwars blijft zitten, is de relatie tussen het NSL en de regionale plannen. De minister zegt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van gegevens, maar dat ze ook een specifiek belang hebben in het geheel. De minister legt de nadruk op het feit dat men problemen in de toekomst wil voorkomen. Ik wil graag een reactie -- het rapport van de Rekenkamer is al aangehaald -- op de constatering dat er toch altijd een soort dominantie is van de ontwikkelingswens op lokaal niveau. Voor ons blijft de vraag aan de orde of het hier voorliggende instrumentarium voldoende is om die te keren.

Wij zijn het eens met de opmerkingen van de heer Schouw namens D66 en OSF dat de vinger aan de pols moet worden gehouden.

Wij vinden het jammer dat de minister in haar beantwoording niet is ingegaan op het ambitieniveau, met name in relatie tot het terugdringen van het fijnstof en de adviezen daarover van de Wereldgezondheidsorganisatie.

*N

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Voorzitter. Onze fracties danken de minister van harte voor de beantwoording. Het is bijzonder goed dat de minister de belangrijkheid van de gezondheid in haar beantwoording vooropstelde. Dat hebben wij ook gedaan. Het is goed dat wij dat als centraal gegeven blijven meenemen.

Ik heb goed genoteerd dat bij het niet nakomen van afgesproken maatregelen in het kader van het NSL direct andere maatregelen dezelfde opbrengst moeten bereiken. Dat heeft de minister klip-en-klaar gezegd. Ik neem aan dat het ook gemonitord wordt, zodat daar waar publiek afstand wordt genomen van bepaalde maatregelen, gezien kan worden, ook door de Staten-Generaal, welke andere maatregelen daarvoor in de plaats gekomen zijn. De minister heeft al gezegd welke reservemaatregelen er zijn. Zij komt hier ook nog schriftelijk op terug.

De opbrengst wordt gerealiseerd per programma. Interpreteer ik het goed als ik zeg dat dit betekent dat in een programma een sterk luchtvervuilend project kan blijven bestaan, mits overal de opbrengst van de luchtverbetering maar wordt bereikt?

Wij hebben de minister gevraagd om een perspectief te geven. Zij heeft op schriftelijke vragen geantwoord dat zowel nationaal als regionaal aanvullend beleid nodig is; het NSL is een start. De minister antwoordde zojuist met maar één zinnetje: na 2015 zullen de normen worden aangescherpt. Wij dagen haar uit om in de schriftelijke beantwoording nader in te gaan op het perspectief, op de verdere aanvulling die op nationaal en regionaal niveau zou moeten worden genomen. Durft de minister het aan daar meer over

te zeggen dan alleen dat na 2015 de normen worden aangescherpt?

Het lijkt goed om nader te spreken over het NSL. Een interessant tijdstip daarvoor lijkt na afloop van de monitoring. Wat dat betreft steunen wij de suggestie van de heer Schouw.

*N

De heer **Smaling** (SP): Voorzitter. Ik vind het wat vroeg om hier al te staan, want ik houd erg van lange debatten en het helemaal doorakkeren van dit soort onderwerpen. Natuurlijk is de tijd beperkt. De minister heeft ook buitengewoon veel vragen op zich afgevuurd gekregen. Ik ben verantwoordelijk voor veel van die vragen. Ik zou het fijn vinden als deze schriftelijk kunnen worden beantwoorden. Niet alle vragen zijn even urgent, maar er zitten een paar zaken tussen die mij parten hebben gespeeld bij de voorbereiding van dit debat en die ik ook niet zo heb zien terugkomen in de rondes in de Tweede Kamer en in de schriftelijke ronde, met name het monitoren van PM₁₀, dat in 2011 al klaar moet zijn, in die zin dat de derogatieperiode dan afloopt. Dan denk ik: twee jaar monitoren, dat is volgend jaar een meting en het jaar daarna. Is dat wel een monitor? Haal je daar een trend uit? Ik denk het niet. Dat is een methodologisch probleem. Het zal voor de minister geen verdere problemen met Brussel opleveren, maar methodologisch deugt het niet.

Ik hoop dat de minister meeneemt dat Kamerbreed bezwaren tegen het NSL naar voren zijn gebracht, niet alleen nu maar ook de afgelopen jaren. Die bekliven blijkbaar. Mijn fractie hoopt dat de minister dat meeneemt en in toekomstig luchtkwaliteitsbeleid niet te veel vasthoudt aan wat er de afgelopen periode allemaal is gezegd over het NSL. Ik hoor de minister namelijk vaak zaken uitleggen die wij allemaal al gelezen hebben in de Handelingen. Natuurlijk wil zij consistent zijn en dat mag, maar ik hoop dat hier in het laatste rondje NSL enige verdieping mogelijk is die ook bij de minister nieuwe inzichten naar binnen doet gaan, zodat een extra stap kan worden gezet, het NSL mooier en deugdelijker kan worden gemaakt, en zinnig voor zo veel mogelijk fracties.

Ik heb nog een paar kleine puntjes. De flexibele ontkoppeling is genoemd. De Tweede Kamer heeft daar ook veel over gesproken. Ik maak mij wel een beetje zorgen over enkele aspecten van het NSL die daarmee te maken hebben. Ik wijs op de definitie van de belanghebbende. Dat is, zo blijkt uit de beantwoording, iemand die er echt moet wonen of die echt te maken heeft met een project. Dat is een verenging van het begrip. Ten aanzien van gevoelige bestemming is gesproken over 50 meter en 300 meter, maar in de AMvB staat dat onderzocht moet worden of dat nodig is. Dat is ook een verenging. "In betekenende mate" is van 1% naar 3% gegaan. Overschrijdingen zijn niet ontoelaatbaar, mits ze gecompenseerd worden. "Niet in betekenende mate" hoeft niet getoetst te worden. Wij zitten nog steeds twee keer boven de WHO-waarde. Wij kijken naar PM₁₀ in plaats van naar PM_{2,5}, maar de minister heeft gezegd dat dit

aanstaande is. Er zijn maatregelen waarvan voor onze fractie nog onduidelijk is of het wel oplossingen zijn, met name de schermen. Wij mogen roetfilters nog steeds niet verplicht stellen, maar dat ligt niet aan de minister. Wat mij ook opviel, is dat de minister in haar conclusies over de inspraakrondes van eind vorig jaar in alle opzichten erg afhoudend is. De minister heeft vrij weinig verwerkt van wat is opgebracht. Dat is haar keuze, maar het viel mij op.

Ik ga nog in op één antwoord van de minister. De autonome lijn is gelijk aan de autonome lijn plus in-betekenende-mateprojecten. De minister duidt het zo dat de in-betekenende-mateprojecten nauwelijks meetellen. Dan vraag ik mij af waarom het dan in-betekenende-mateprojecten zijn. Als ze boven de 3%-norm zitten en je krijgt in een grafiek een lijn die bovenop de autonome lijn ligt, dan snap ik het nog steeds niet. Het zou mij veel waard zijn als de minister daarover nog eens met haar mensen overlegt.

Mijn fractie steunt van harte de punten die door de heer Schouw zijn opgebracht: de black box, de Rekenkamer en eind dit jaar kijken waar wij staan. Die black box is in de Tweede Kamer ook fraai "TomTom" genoemd door mevrouw Wiegman van de ChristenUnie. Dat vond ik een aardige metafoor.

Ik onderschrijf het punt van de heer Putters over minister Eurlings -- what goes in, comes out -- volledig. Die brief was niet goed genoeg voor deze Kamer. Ik hoop dat de minister er werk van zal maken.

*N

Minister **Cramer**: Voorzitter. Ik realiseer mij heel goed dat wij eigenlijk weinig inhoudelijk hebben kunnen wisselen, gezien ook de vele vragen die ik moest beantwoorden. Ik sta wel voor het beleid dat wij in gang hebben gezet. Ik zie de programma-aanpak echt als dé aanpak van het NSL. In die zin glijd ik niet zomaar af van mijn weg naar een heel andere aanpak. Dit is de manier waarop wij aan de slag gaan.

Er zitten inderdaad veel haken en ogen aan het gehele proces. Ik realiseer mij dat heel erg goed, omdat ik er natuurlijk zelf ook mee te maken heb. De saneringstool wordt steeds verfijnder en beter, maar wij moeten er nog wel mee leren werken. Niet alleen hier in Den Haag, maar ook in het land. Vervolgens moeten wij bij het meten en het rekenen de combinatie zo zien te maken dat wij een goed inzicht krijgen wat er op lokaal niveau aan de hand is. Ik realiseer mij dat al deze zaken voor de Kamer van groot belang zijn.

De Kamer heeft veel vragen opgeworpen. Als zij vraagt om alles nog eens schriftelijk op een rij te zetten, wil ik dat doen. Ik wil nadrukkelijk ook nog eens aangeven wat precies plan B is en wat mijn doorzettingsmacht is. Ik heb dat heel duidelijk aangegeven in het kader van het fundament waarop het NSL rust, en de wettelijke bevoegdheden die ik heb. Ik zal nog eens toelichten wat dat alles precies inhoudt, zodat men heel goed weet wat de uitvoeringsplicht van maatregelen

inhoudt, wat mijn aanwijzingsbevoegdheid inhoudt en wat compensatie van maatregelen betekent. Ik zal daarbij ook verwijzen naar de wetsartikelen en aangeven wat die concreet inhouden.

Ik wil ook graag terugkomen op de relatie tussen de projecten, de maatregelen en de effecten. Daar zit volgens mij voor de Kamer de crux van het probleem. Ik heb nadrukkelijk gezegd dat de maatregelen heel goed te koppelen zijn aan de effecten, omdat de maatregelen ook zijn ingeboekt in de saneringstool. Voor elk project afzonderlijk is het echter niet goed mogelijk om het afzonderlijke effect te berekenen, omdat sprake is van een aggregatie van verschillende effecten. Dat is ook de meerwaarde van de programma-aanpak. Daarom blijf ik op mijn standpunt staan. Dat is gewoon de aanpak. Ik wil echter heel graag nog eens schriftelijk verhelderen hoe dit in de praktijk zo uitwerkt dat de Kamer greep houdt op de effecten die zich in een project voordoen. Ik zal ook dit nog eens goed opschrijven.

Een volgend punt betreft de realistische aanpak in de looptijd van een project en de wens om de vinger aan de pols te houden. De Kamer zou er eind van het jaar op terug willen komen. Ik geef de Kamer dan mee dat de eerste monitoringrapportage op basis van alles wat wij nu hebben gedaan, niet eind dit jaar maar in 2010 zal worden uitgebracht. Wij moeten namelijk eerst alle gegevens inladen en dergelijke. Dat alles kost tijd. Nu gaan wij aan de slag. Misschien mag ik het verzoek zo interpreteren dat wij volgend jaar echt op basis van concrete rapportages kunnen praten. Dan wordt namelijk veel tastbaarder waarover wij praten.

Mevrouw Huijbregts reageerde op dezelfde aspecten als de heer Schouw. Zij zei dat de opmerkingen van de Rekenkamer wel degelijk serieus moeten worden genomen. Dat doe ik ook absoluut. Ik zal in de schriftelijke beantwoording aangeven wat wij er precies mee doen.

Ik ben het er niet mee eens dat het een kaartenhuis is dat in elkaar kan storten.

Ik ben het er ook niet mee eens dat wij de flexibele ontkoppeling moeten loslaten en dat wij helemaal moeten ontkoppelen. Ik bedoelde te zeggen dat ik er nu niet over wil praten, maar wat mij betreft ook daarna niet. Voor de basis van het NSL hebben wij juist gezocht naar een mogelijkheid om zowel de bouwopgave als de opgave voor milieu en gezondheid zodanig te koppelen dat het flexibel is, maar niet ontkoppeld. Daaraan zal ik ook vasthouden.

De heer Putters noemde een aantal punten waarop ik nog eens schriftelijk zou kunnen terugkomen. Ik wil dat met alle plezier doen. Ik zal zeker nog eens aangeven wat de verantwoordelijkheden van eenieder zijn bij de uitvoering van de saneringstool en de monitoringtool. Dat zal ook voor de heer Schouw van belang zijn. Ik zal aangeven wat mijn verantwoordelijkheid is, wat de rol van de provincies en gemeenten is enzovoort, opdat heel duidelijk is hoe wij met elkaar ervoor zorgen dat dit voor elkaar komt, wat de rol van belanghebbenden is en hoe het publiek kan sturen in dit proces.

De heer Putters dankte mij nadrukkelijk voor de uitleg over de compensatiemaatregelen. Nogmaals, op grond van de wet is dat vereist. Er wordt geen specifieke termijn aan gesteld. Wat het NSL betreft moeten de compenserende maatregelen wel zijn genomen en de effecten wel zijn gerealiseerd binnen de NSL-periode, omdat wij ervoor moeten zorgen dat wij de derogatie behouden en op tijd de normen halen. Met die kanttekening is dit ook gezegd. Als ik het nog eens op schrift zou stellen, zou ik herhalen wat ik zojuist zei.

De heer Laurier vroeg naar de eindigheid van de compenserende maatregelen. Het antwoord is nee. De meeste compenserende maatregelen zullen lokale maatregelen betreffen en dus ook lokaal beleid. Er is een brede range aan mogelijkheden. In feite is het lokaal maatwerk. Als er geen compenserende maatregel is, kan het project domweg niet doorgaan. De zorg dat het een piramidespel is, deel ik niet. De basis van het gehele NSL is gewoon dat eraan voldaan moet worden.

Ik kom nog terug op het perspectief en het halen van gezondheidsnormen op lange termijn, waarover de heer De Boer sprak. Ik heb al aangegeven dat naar verwachting alleen voor PM_{2,5} mogelijk aanscherpingen in het verschiet liggen. Of die doorgaan, hangt natuurlijk af van veel politieke ontwikkelingen in Brussel. Als wij het ergens over hebben, hebben wij het zeer waarschijnlijk over een aanscherping op dat punt.

De vragen van de heer Smaling zullen beantwoord worden, zeker de vragen over schermen en roetfilters die ik nu niet heb beantwoord. Ik zal ook uitleggen waarom het "in betekenende mate" maar zo weinig bijdraagt aan het totale plaatje. Ook al heb ik de neiging om meteen een heel verhaal te beginnen, ik zal daarop niet nu reageren maar later.

Voorzitter. Hiermee heb ik de hoofdpunten behandeld. Ik realiseer me dat ik niet alles heb beantwoord. Gezien de tijdspanne waarbinnen wij dit alles moesten behandelen, de complexiteit van het NSL en de aanpak, was het niet mogelijk om alles met de Kamer te wisselen op een manier die recht doet aan haar belangrijke inbreng. Excuses daarvoor.

De heer **Putters** (PvdA): Wil de minister nog reageren op mijn verzoek om in reactie op het uitstel van de kilometerbeprijzing aan te geven hoe het principe "wat eruit gaat, komt er ook in" werkt? Dat betekent toch dat er meer duidelijkheid moet zijn dan minister Eurlings in zijn brief heeft gegeven over wat er weer in is gekomen. Ik krijg graag de toezegging van de minister dat zij schriftelijk erop terugkomt en ons duidelijk maakt hoe de wetsbepalingen over compensatie daadwerkelijk werken in de praktijk.

Minister **Cramer**: Als ik de Eerste Kamer opnieuw schriftelijk antwoord op alle vragen, zal ik dit punt zeker meenemen. Ik zal dat doen aan de hand van het veel algemenere verhaal over de houdbaarheid van het NSL, de juridische fundering, de

compensatiemaatregelen en wat die betekenen. Ik zal dan ook aangeven wat dit betekent voor rekeningrijden. Dat zal ik zeker doen. Dat is een voorbeeld van hoe het in de praktijk moet werken met inachtneming van de termijn waarover ik zojuist sprak.

De heer **Putters** (PvdA): Wij willen in een brief graag helderheid hebben over hoe het nu werkt rond het uitstel van de kilometerbeprijzing en wat het principe van compensatie in de wet concreet betekent. Wat ons betreft is de brief van minister Eurlings daarover volstrekt onvoldoende. Laat dat heel duidelijk zijn. Wij hadden minister Eurlings daar graag vragen over willen stellen als hij hier vanmiddag geweest was, maar u vertegenwoordigt de regering. Die brief is voor ons onvoldoende, daar staat niet in wat u vanmiddag hebt gezegd. Wij willen meer inzicht in hoe het dan werkt.

Minister **Cramer**: Verschillende Kamerleden hebben gevraagd hoe het nu precies werkt, of ik doorzettingsmacht kan realiseren en wat de wettelijke fundering van het NSL is. Ik wil inderdaad schriftelijk nog een keer heel duidelijk aangeven wat de wettelijke maatregelen zijn die passen bij mijn bevoegdheid, maar ook wat de rollen zijn van de anderen. Ik zal daarbij ook aangeven wat compensatie van maatregelen betekent en wat dat onder meer voor het voorbeeld van de kilometerbeprijzing inhoudt. Daarmee kom ik tegemoet aan uw wens om het nog eens een keer goed neer te zetten.

De heer **Putters** (PvdA): Dan dank ik de minister voor de toezegging. Ik interpreteer het maar zo dat zij ingaat op de vraag die ik gesteld heb, en mij toegezegd heeft dat zij mij op die manier beantwoordt.

Minister **Cramer**: Voorzitter. Hiermee heb ik zover als binnen mijn mogelijkheden lag, datgene beantwoord wat beantwoord kon worden. Ik hoop dat ik op schriftelijke wijze de Kamer nog verder in detail kan informeren over dit belangwekkende onderwerp: het NSL.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor haar beantwoording. Wij zien een schriftelijke beantwoording van de minister nog tegemoet.
**

De beraadslaging wordt gesloten.

Sluiting 19.40 uur.

!Lijst van besluiten en ingekomen stukken!

*N

Lijst van besluiten:

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

a. de plenaire behandeling van de volgende (wets)voorstellen te doen plaatsvinden op 26 mei 2009 (hamerstukken):

Uitvoering van verordening (EG) Nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (Pb EU L 399) (Uitvoeringswet verordening Europese betalingsbevelprocedure) (31513);

Wijziging van de Uitvoeringswet EG-betekenningsverordening ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1393/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (de betekening en de kennisgeving van stukken), en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1348/2000 (Pb EU L 324/79) (31522);

Uitvoering van verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (Pb EU L199) (Uitvoeringswet verordening Europese procedure voor geringe vorderingen) (31596);
6/8 juli 2009 (i.p.v. 23 juni 2009):

Wijziging van de Telecommunicatiewet en de Wet op de economische delicten in verband met de implementatie van Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare elektronische communicatiediensten en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG (Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens) (31145);

b. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin te doen plaatsvinden op 7 juli 2009:

Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's) (31117).

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:

Herindeling van de gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray (31815);

Samenvoeging van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten (31816);

Samenvoeging van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel (31817);

Samenvoeging van de gemeenten Arcen en Velden en Venlo en een deel van het grondgebied van de gemeente Bergen Lb (31818);

Samenvoeging van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle (31819).

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 een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 15 mei 2009 inzake verantwoordingsbrief 2009 (griffiennr. 144034);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 18 en 19 mei 2009 (griffiennr. 143937.01);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het op 6 november 2008 te Antananarivo totstandgekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Madagaskar inzake luchtdiensten, met Bijlage (Trb. 2008, 220), alsmede een toelichtende nota bij het verdrag (griffiennr. 144050);

een, van de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van een fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake Mededeling nieuw partnerschap modernisering universiteiten (griffiennr. 144013);

een, van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inzake beleidskader gemeentelijke herindeling (griffiennr. 144049);

een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, inzake Onderwijsverslag 2007-2008 (griffiennr. 144005);

een, van alsvooren, inzake behandeling wetsvoorstel gastouderopvang (griffiennr. 144056);

een, van de staatssecretaris van Financiën, ten geleide van het Beheersverslag Belastingdienst 2008 (griffiennr. 144064);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, inzake ontwerpbesluit tot intrekking van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer en herstel van enkele gebreken in enkele besluiten op de beleidsterreinen van het ministerie van VROM (griffiennr. 144014);

een, van alsvooren, inzake voorlichting van de Raad van State over de kring van inspraakgerechtigden bij een omgevings- en watervergunning (griffiennr. 144001);

een, van alsvooren, inzake aangepaste kabinetsreactie Groenboek Bioafval (griffiennr. 143405.01);

een, van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, inzake besluit verantwoording stedelijke vernieuwing ISV-2 (griffiennr. 144003);

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van het werkprogramma 2009 Adviescollege voor de burgerluchtvaartveiligheid DEGAS (griffiennr. 141948.01);

een, van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, inzake plenaire

behandeling van wetsvoorstel 31775 (griffiennr. 144000).

De voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

3. de volgende missive:

een, van de Algemene Rekenkamer, inzake publicaties verantwoordingsdag (griffiennr. 144060). De voorzitter stelt voor, deze missive voor kennisgeving aan te nemen. De bijlage is neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

4. de volgende geschriften:

een, van D.A. te G., inzake oordeel over het referendum over akkoord van 2 november over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao (griffiennr. 144012).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken;

een, van K.B., inzake AWT-advies over beleid voor kennis, innovatie en ontwikkelingssamenwerking (griffiennr. 144030).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking;

een, van D.J. te W., inzake bewaarplicht telecommunicatiegegevens (griffiennr. 141553.11).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Justitie;

een, van E.L., inzake 100 dagen in het land (griffiennr. 144023);

een, van M.H.B. te S., inzake Advocatenwet wijziging en Mensenrechten (griffiennr. 143231.04). Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin;

een, van A.D. te D.H., inzake Koningin en column (griffiennr. 144036).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Financiën;

een, van A.B., inzake kredietaanvragen (griffiennr. 144031).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissies voor Financiën en voor Economische Zaken;

een, van M.M. de D.H., inzake o.a. vliegias (griffiennr. 143783.01).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie;

een, van C.D., inzake wetsvoorstel Verbetering werking electriciteits- en gasmarkt (griffiennr. 141076.60).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Economische Zaken;

een, van N.K., inzake insight story jeugdzorg (griffiennr. 144007);

een, van J.J. te D., inzake rugzak leerling gebonden financiering (griffiennr. 144025);

een, van E.L., inzake het salaris van interim-managers in de jeugdzorg (griffiennr. 144024).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport / Jeugd en Gezin.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.