

# 11de vergadering

Dinsdag 2 december 2008

Aanvang 13.30 uur

## Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 74 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, De Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Dölle, Van Driel, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Engels, Essers, Franken, Goyert, De Graaf, Haubrich-Gooskens, Hendriks, Hermans, Hillen, Ten Hoeve, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Klein Breteler, Kneppers-Heijnert, Koffeman, Kox, Kuiper, Lagerwerf-Vergunst, Laurier, Leijnse, Leunissen, Van der Linden, Linthorst, Meindertsmä, Meulenbelt, Meurs, Noten, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Rehwinkel, Reuten, Rosenthal, Russell, 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 Ter Horst, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de heer Klink, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

alsmede mevrouw Halsema, initiatiefneemster, en de heer Peters, adviseur.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat is ingekomen een bericht van verhindering van het lid:

De Vries-Leggedoor, wegens persoonlijke omstandigheden.

Dit bericht wordt voor kennisgeving aangenomen.

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

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

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum (31393);**
- **het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 15 oktober 2007 te Luxemburg tot stand gekomen Stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Montenegro, anderzijds, met Bijlagen en Protocollen (Trb. 2007, 224) (31423);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van een basisregistratie inkomen (Aanpassingswet basisregistratie inkomen) (31566);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van enkele socialezekerheidswetten teneinde de Sociale verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen de mogelijkheid te geven om van terugvordering af te zien door medewerking aan voorstellen tot schuldregeling (31586).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de **stemming** over **het voorstel van wet van het lid Halsema houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter (28331).**

(Zie vergadering van 25 november 2008.)

De **voorzitter**: Ik heet mevrouw Halsema van harte welkom in dit huis. Ik heet de minister van BZK van harte welkom en ook de heer Peters, de adviseur van mevrouw Halsema. Er is hoofdelijke stemming gevraagd over dit wetsvoorstel. Hebben alle leden de presentielijst getekend? Ik constateer dat dit het geval is.

Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De SP-fractie is na het

## Kox

buitengewoon interessante debat van vorige week tot de conclusie gekomen dat het wetsvoorstel van mevrouw Halsema beoogt om de positie en de rechtsbescherming van de burger te verbeteren zonder dat dit ten koste gaat van de bevoegdheden van het parlement. In het debat is volgens ons duidelijk gebleken dat het geen uitholling, maar een aanvulling is. Zeker omdat het hier de eerste lezing betreft, vinden wij dat het wetsvoorstel het voordeel van de twijfel van deze Kamer zou moeten krijgen. Het zou doodzonde zijn als wij het proces nu afkappen en de gang van de twee jaar die wij nog te gaan hebben om in tweede lezing hier definitief over te oordelen, stopzetten. Mijn fractie zal unaniem voor dit wetsvoorstel stemmen.

De heer **Yildirim** (Fractie-Yildirim): Voorzitter. Na bestudering van het voorliggende voorstel is mijn fractie tot de conclusie gekomen dat toetsing van de wetten door de rechter aan de Grondwet zal bijdragen aan verdere versterking van de Grondwet in de vorm van toenemende rechtszekerheid voor de burger. Effectuering van de wetten door de rechter en de toetsing aan de Grondwet dragen tevens bij aan de kwaliteit van diezelfde wet. De wetgever wordt niet aangetast in zijn rol en met het aannemen van voorliggend wetsvoorstel kan op termijn mogelijk gedacht worden aan een centrale of constitutionele toetsing. Mijn fractie gaat akkoord met het voorliggende wetsvoorstel.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter. Op verschillende momenten tijdens de plenaire behandeling van dit voorstel tot opheffing van het toetsingsverbod van de wet aan de Grondwet heb ik aangegeven dat in de PvdA-fractie de argumenten voor en tegen dit voorstel verschillend worden gewogen. Dit is overigens sinds jaren het geval en de discussie heeft voortgeduurd tot in de fractievergadering van vanochtend. Uiteindelijk zullen alle leden van de PvdA-fractie bij de hoofdelijke stemming straks hun steun aan het initiatief van mevrouw Halsema geven. Daarbij geldt voor enkele leden als doorslaggevend argument dat zij behandeling in tweede lezing niet onmogelijk willen maken. In tweede lezing zal wat ons betreft hernieuwde afweging over het wetsvoorstel plaatsvinden.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Onze democratische rechtsstaat vraagt al enige tijd om een herijking van oude maar versleten evenwichten. In een moderne democratie zet de overheid in op maximale rechtsbescherming, dragen overheidsorganen geen dubbele petten en laten politieke partijen de cultuur van voorgekookte en afgeregelde minderheidsvoorkeuren los. De fracties van D66 en OSF zien dit voorstel als een bijdrage aan een hogere kwaliteit van overheids-handelen. Wij zullen daarom met overtuiging voor dit wetsvoorstel stemmen.

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Wij hebben als fractie

intensief deelgenomen aan de schriftelijke en mondelinge voorbereiding van deze eerste lezing, die zo'n vier jaar heeft geduurd. Er is veel aan de orde geweest. Nadat alle stof is gaan liggen, zijn voor ons de volgende vijf elementen van belang voor onze stembepaling.

Het eerste element: er is op geen enkel moment aangetoond – de indieners vonden dat overigens ook overbodig – dat in het verleden de subjectieve rechten van burgers zijn geschonden omdat de rechter een wetsbepaling niet aan de Grondwet kon toetsen.

Het tweede element: met het besluit dat desondanks integrale toetsing zoals hier voorgesteld – dus toetsing door iedere burger of rechtspersoon, in iedere procedure, voor iedere rechter – is in te roepen, zou de grondwetgever een markante stap zetten met opmerkelijke gevolgen.

Het derde element: het belangrijkste gevolg van die stap zou zijn dat rechters een invulling moeten geven aan grondrechten die in onze Grondwet geheel anders, want open, zijn geformuleerd dan grondrechten in verdragen, zoals het EVRM of het IVBPR.

Het vierde punt: de toetsing – of men die nu "grondwetconform" noemt of niet – ontkomt niet aan een afweging tussen enerzijds het belang van de klager, de belastingbetaler, de uitkeringsgerechtigde, de kastelein, de crimineel, de leerling, de ouder en anderzijds de belangenafweging door de wetgever. De rechter moet de laatste belangenafweging ten minste marginaal overdoen.

Het laatste punt: de toetsing aan proportionaliteit en subsidiariteit, waarvoor de tekst van de Grondwet overigens geen enkel aanknopingspunt biedt, wordt uit een geheel andere context, namelijk uit de toetsing aan het EVRM en vanuit het bestuursrecht, naar dit nieuwe toetsingsveld overgebracht. Dat komt dus bovenop de toetsing aan het verdragsrecht. Dat gaat ten koste van de afwegingsruimte die de nationale wetgever bij de behartiging van het algemeen belang tot nu toe toekomt.

In onze fractie zijn ook voorstanders van constitutionele toetsing als aanvullende individuele rechtsbescherming, maar ook voor hen is de prijs van de voorgestelde herziening, zoals die in dit wetsvoorstel ligt, te hoog. Daarom stemt onze fractie in haar geheel tegen.

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): Mevrouw de voorzitter. Zowel in het kernprogramma als in het verkiezingsprogramma van onze partij wordt gepleit voor de instelling van een constitutioneel hof. Het onderhavige wetsvoorstel gaat niet over de instelling van een dergelijk hof, maar behandelt een beperkte vorm van constitutionele toetsing. Wij hebben met veel belangstelling kennis genomen van het kritisch getoonzette debat van vorige week. Mede naar aanleiding hiervan en alle argumenten meewegend heeft onze fractie besloten om haar steun aan dit wetsvoorstel te verlenen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

Vóór stemmen de leden: Putters, Quik-Schuijt, Rehwinkel, Reuten, Schouw, Schuurman, Slager, Slagter-Roukema, Smaling, Strik, Sylvester, Thissen, Vliegert-hart, De Vries, Westerveld, Yildirim, De Boer, Böhler, Van Driel, Eigeman, Elzinga, Engels, Haubrich-Gooskens, Ten Hoeve, Ten Horn, Koffeman, Kox, Kuiper, Lagerwerf-

## Lagerwerf-Vergunst

Vergunst, Laurier, Leijnse, Linthorst, Meindertsmā, Meulenbelt, Meurs, Noten en Peters.

Tegen stemmen de leden: Rosenthal, Russell, Schaap, Swenker, Terpstra, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Werner, Willems, Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Biermans, Broekers-Knol, Van Bijsterveld, Doek, Dōlle, Dupuis, Duthler, Essers, Franken, Goyert, De Graaf, Hendriks, Hermans, Hillen, Hofstra, Holdijk, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Klein Breteler, Kneppers-Heijner, Leunissen en Van der Linden.

De **voorzitter**: Ik constateer dat dit wetsvoorstel met 37 tegen 36 stemmen is aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wet ambulancezorg (29835).**

De beraadslāging wordt geopend.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. Met zeer groot genoegen meld ik dat ik in dit geval mede namens de fractie van D66 mag praten. Dit wetsvoorstel ligt al sinds het najaar van 2006 voor in dit huis. De reden van de uitgestelde behandeling is de nieuwe wetgeving rondom de veiligheidsregio's en het feit dat ambulances zeker een belangrijke taak hebben in geval van rampen.

Al tijdens de vorige kabinetsperiode was duidelijk dat er een goede afstemming moet zijn tussen de verschillende hulpverleningsdiensten. Volgens de VVD-fractie had die afstemming ook plaatsgevonden. De nieuwe Wet op de veiligheidsregio's sluit dan ook redelijk goed aan bij de Wet ambulancezorg. Maar het is goed dat wij ons realiseren dat de praktijk van alledag wel is dat 95% tot 98% van het werk van de ambulancediensten uitsluitend betrekking heeft op de gezondheidszorg. Op dat terrein bestaat ook nog een aantal knelpunten.

De organisatie van de ambulancediensten volgt de veiligheidsregio. Met name bij acute zorg is beschikbaarheid belangrijk. Die vormt een essentieel onderdeel. Er wordt daarom gekozen voor één vergunninghouder per regio. Daardoor is er geen concurrentie tussen zorgaanbieders, maar concurrentie om de markt per regio. Dat is een logische keuze, maar deze houdt ook in dat er een "level playing field" moet zijn, opdat de kwalitatief beste en meest doelmatige rav de vergunning kan krijgen. Overigens rijst dan wel de vraag wat er gaat gebeuren met de rav die de vergunning niet krijgt. Deze zal uiteraard proberen, zijn staande organisatie te verhuren of te verkopen aan degene die de vergunning voor de regio heeft gekregen. Als dat niet of maar ten dele lukt, wordt de verliezende partij dan gesaneerd of moet die dienst het zelf maar uitzoeken? Graag krijg ik een antwoord op deze vraag van de minister.

Een ander knelpunt is de juridische vormgeving van de verschillende diensten. Deze dateert uit vroeger tijden. Van oudsher zijn er ambulancediensten ondergebracht bij gemeenten, de GGD's. Er zijn diensten in de vorm van een B3-instelling en er zijn particuliere ondernemers, allemaal met verschillende rechtsposities voor medewer-

kers met zeer uiteenlopende verplichtingen voor de werkgever. Er zijn nu vier cao's, rechtspositieregelingen, waarbij met name de publieke diensten en de B3-instellingen, gelet op de nog steeds bestaande FLO-regeling op personeelskosten, absoluut niet kunnen concurreren met particuliere instellingen bij het krijgen van een vergunning. Sterker nog, de commissie sanering heeft één dienst onlangs zelfs financieel moeten redden. Ook in dit opzicht zal er dus nog een "level playing field" moeten worden gecreëerd. Hoe gaat de minister dit oplossen?

Het is een logische keuze om de provinciegrenzen los te laten, ofwel om de planning van de ambulancediensten niet meer bij de provincie te leggen. Door uit te gaan van een landelijk raamwerk moet voorkomen worden dat er sprake is van overlap dan wel witte vlekken aan de randen van bijvoorbeeld provinciegrenzen, zoals dat in het verleden wel eens voorkwam. Bovendien sluiten de territoria van de veiligheidsregio's niet aan bij de provinciegrenzen. En "last but not least" is de financiering in handen van de zorgverzekeraar en vormt een scheiding van verantwoordelijkheid tussen planning en financiering meestal geen "incentive" voor een optimale doelmatigheid. In het verleden gingen directeurs van de diensten namelijk naast de vergoeding die zij kregen van de verzekeraars, vaak ook nog met de pet langs bij de provincies. Vaak deden zij dit met redelijk succes. Een eenduidige financieringsbron in de toekomst geeft meer transparantie en verhoogt het kostenbewustzijn.

Het middelpunt van de discussie en van de vertraging van de behandeling van dit wetsvoorstel is in dit verband de samenwerking en de afstemming binnen de gemeenschappelijke meldkamer tussen rood, wit en blauw. Maar terwijl er bij brandweer en politie met name taken liggen om op te treden bij rampen en openbare orde en veiligheid, ligt dit bij de ambulancezorg duidelijk anders, omdat deze een reguliere en vaak cruciale rol in de keten van de gezondheidszorg van alledag vervult. Dat is waarschijnlijk ook de reden voor de heftige discussies.

De verantwoordelijkheid voor de oprichting en instandhouding van de gemeenschappelijke meldkamer is een taak van het bevoegd gezag dat de meldkamer aanstuurt. De discussie is echter lange tijd gegaan over de interne organisatie van de meldkamer, waarbij ambulancezorg er mijns inziens terecht op heeft aangedrongen dat er geen zogenaamde grijze centralisten aan de witte telefoon van 112 zouden moeten zitten. De afhandeling, in feite de eerste triage van meldingen, vereist veel kennis en ervaring van de betrokken verpleegkundige ten aanzien van de vraag of er een ambulance ingezet moet worden, en zo ja, of het een A1- dan wel een A2-rit is. Er moet sprake zijn van een geïntegreerde opeenvolging van handelingen, zonder tussentijdse "dossieroverdracht": van het opnemen van de telefoon, waarna de zorgindicatie en zorgtoewijzing worden geregeld op de meldkamer, tot aan de zorgverlening, het vervoer en de zorg in het ziekenhuis.

In het najaar van 2007 heeft Ambulancezorg Nederland een rapport gepresenteerd waarin het zelf aangeeft op welke gebieden de diensten goed en minder goed presteren. Hieruit blijkt dat er best wel grote verschillen zijn tussen de regionale meldkamers. Met name geldt dit voor de tijdsduur tussen aannāme van de telefonische melding en het uitrijden van de ambulance. Kortom, bij