

Nijpels-Hezemans

Voorzitter! Wij staan achter het verzoek van de NP/CF om een toevoeging op te nemen aan artikel 2, ondanks het antwoord van de minister aan de NP/CF. Zowat iedereen heeft daarop aangedrongen. Ik wacht met belangstelling het antwoord van de minister op dit punt af. Nogmaals, onzes inziens dienen patiënten/consumentenorganisaties evenals cliëntenraden een wettelijke garantie te hebben dat kwaliteit en verantwoorde zorg niet vrijblijvend kunnen worden vastgesteld.

De derde nota van wijziging heeft onze instemming omdat hierin in ieder geval de zorgaanbieders een verplichting wordt opgelegd, te rapporteren over de wijze waarop patiënten/consumenten bij het kwaliteitsbeleid zijn betrokken.

Voorzitter! Over de zojuist uitgedeelde amendementen zal ik graag in tweede instantie iets zeggen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Morgenmiddag zal de minister antwoorden in eerste termijn en zal ook de tweede termijn van dit wetsvoorstel gehouden worden.

De vergadering wordt van 17.16 uur tot 19.00 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Hernieuwde vaststelling van de Oorlogswet voor Nederland ter aanpassing aan de Grondwet en aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Oorlogswet voor Nederland) (23788);**

- **het wetsvoorstel Hernieuwde vaststelling van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag ter aanpassing aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag) (23789);**

- **het wetsvoorstel Regeling met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden) (23790);**

- **het wetsvoorstel Aanpassing van de noodwetgeving aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en nieuwe regels ter harmonisatie van de terminologie voor buitengewone omstan-**

digheden waarin noodwetgeving kan worden toegepast en de procedures volgens welke noodwetgeving buiten een uitzonderingstoestand in werking wordt gesteld (Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden) (23791).

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Nood breekt wet. Met deze drie woorden zouden we de hele discussie van vandaag buiten de orde kunnen verklaren, maar dat zou van weinig respect getuigen voor onze democratische rechtsorde en voor onze Grondwet, die de wetgever opdraagt regels te formuleren voor uitzonderingstoestanden.

Ons wetgevingsproces is zorgvuldig vormgegeven. De beschikkingsmacht van de regering is nauw omschreven. Dat voorkomt misbruik. Daarin ligt de erkenning besloten dat ook regeerders gewone mensen zijn en dus uit zichzelf geneigd tot alle kwaad. Wetgeving met inschakeling van een volksvertegenwoordiging vormt dan een goede garantie voor het bewaken van de vrijheden in onze samenleving. Daarom moet het afwijken van vastgestelde regelgeving ook zoveel mogelijk gebeuren met inschakeling of met voorafgaande legitimatie van diezelfde medewetgever.

Nood breekt wet. Maar het is wel onze verantwoordelijkheid als wetgever en als medewetgever, ervoor te zorgen dat die inbreuken op wet- en regelgeving als de nood daarom vraagt, zo gering mogelijk zijn; en als het even kan, gebeuren op een wijze die is voorzien door de wetgever en waarvoor de medewetgever vooraf zijn toestemming heeft verleend. Dan zal het altijd nog kunnen voorkomen dat we in situaties verzeild raken die de wetgever niet heeft voorzien en waarin naar bevind van zaken gehandeld moet worden. Maar dit risico zullen we vooraf zo veel mogelijk moeten zien te beperken.

De slechtst denkbare situatie is die waarin zelfs de Staten-Generaal niet bijeen kunnen komen. Bewust is ervan afgezien om hiervoor regels te treffen om te voorkomen dat van die

mogelijkheid gebruik gemaakt wordt in gevallen waarvoor deze regels niet zouden zijn bedoeld. Het stilzwijgen van de Grondwet op dit punt kan zo een garantie zijn dat niet onverantwoord een beroep wordt gedaan op staatsnoodrecht. Het komt mij voor dat hier een juiste afweging is gemaakt. Iedere bevoegdheid die expliciet wordt verleend, bergt de mogelijkheid in zich dat die bevoegdheid vroeger of later ook daadwerkelijk eens wordt gebruikt.

Ik zou in dit verband ter illustratie willen wijzen op de bevoegdheid van burgemeesters tot het treffen van noodverordeningen. In de bestuursrechtelijke literatuur is er recentelijk meermalen op gewezen dat van deze bevoegdheid de laatste tijd meer gebruik wordt gemaakt dan werd verwacht c.q. beoogd. Vindt de regering dit een ontwikkeling die inherent is aan het verschijnsel noodrecht, en bestaat niet de kans dat met de gefaseerde aanpak die nu wordt voorgesteld wat gemakkelijker zal worden overgegaan tot het in werking stellen van geïsoleerde onderdelen van de noodwetgeving?

Overigens zou ik in dit verband ook een opmerking willen maken over het gebruik van de term "noodwetgeving". Ik vind dat wij daar zuinig mee moeten omgaan. Wij hebben recentelijk noodwetgeving gehad over de ammoniak-uitstoot en over de dijkversterking. En staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken had het nog niet zo lang geleden ook over noodwetgeving voor de grote steden. Ik ontken niet dat het in al deze gevallen om klemmende maatschappelijke problemen gaat die om snelle regelgeving of wetgeving vragen. Maar het lijkt mij toch zuiverder, de term "noodwetgeving" te reserveren voor de soort wetgeving waar wij vandaag over spreken. Er mag geen begripsinflatie ontstaan, anders wordt de drempel om van de echte noodwetgeving gebruik te maken wellicht verlaagd, en dat kan niet de bedoeling zijn.

Met de wetgeving die nu voorligt, voeren wij de opdracht van de grondwetgever uit. Dit is wel knap laat, maar dat schijnt bij dit soort zaken meer voor te komen. De regering is zo eerlijk, in de nota naar aanleiding van het verslag te erkennen dat zij andere prioriteiten had en dat zij de complexiteit van de materie had onderschat. Dat mag zo wezen, het blijft weinig fraai dat een

Schutte

expliciete opdracht van de grondwetgever met zo weinig prioriteit is afgehandeld.

Het voorgestelde systeem kent een heldere structuur. Buiten uitzonderingstoestanden kunnen onderdelen van daartoe aangewezen noodwetgeving in werking worden gesteld bij koninklijk besluit; door middel van zogenaamde verlengingswetgeving moeten de Staten-Generaal dit goedkeuren. Als de situatie verslechtert, is de afkondiging van de beperkte noodtoestand een mogelijkheid: dan komt het hele arsenaal van noodwetgeving ter beschikking zonder dat voor ieder onderdeel daarvan apart toestemming van de Staten-Generaal moet worden gevraagd. De afkondiging van de noodtoestand zelf vergt uiteraard wel instemming van de Staten-Generaal in verenigde vergadering. De laatste fase is de algemene noodtoestand, waarin zelfs beperking van een aantal grondrechten mogelijk wordt gemaakt. Ook hiervoor is dan weer instemming van de verenigde vergadering nodig.

Er zit een opvallend verschil in de toestemmingsprocedure. Indien de Staten-Generaal in verenigde vergadering van oordeel zijn dat de noodtoestand ten onrechte is uitgeroepen of dient te worden bevestigd, kan deze noodtoestand door een zelfstandig besluit van de verenigde vergadering worden opgeheven. Zo'n besluit heeft directe rechtskracht. Gaat het echter om de inwerkingstelling van een specifiek onderdeel van noodwetgeving, zonder dat er sprake is van de inwerkingstelling van een noodtoestand, en zeggen de Staten-Generaal "neen" tegen zo'n verlengingswet, dan is een apart koninklijk besluit nodig om die noodwetgeving weer buiten werking te stellen. Daar is dan weer de medewerking van de minister-president voor nodig. Op grond van de thans voorgelegde wetgeving is hij daartoe verplicht. Maar met erg veel enthousiasme zal hij dat niet doen, dunkt mij.

Als de regering inwerkingstelling van noodwetgeving voorstelt en de Staten-Generaal zijn het daar niet mee eens, mag verondersteld worden dat er sprake is van een conflict op dit punt tussen regering en volksvertegenwoordiging in een wellicht gespannen situatie. Is het dan niet aan te bevelen, te voorkomen dat een conflict kan escaleren? Waarom zou de voorgestelde

noodwetgeving niet van rechtswege kunnen eindigen indien de Staten-Generaal de verlengingswetgeving verwerpen, net zoals dat gebeurt bij het besluit dat de Staten-Generaal kunnen nemen om een noodtoestand op te heffen?

Voorzitter! Volgens de nu voorgestelde regelgeving is de afkondiging van een noodtoestand altijd geldend voor het gehele grondgebied van het Rijk in Nederland. De vraag is gerezen of dat niet te rigide is. Het is denkbaar dat de afkondiging van een noodtoestand slechts nodig is in één of twee provincies, of enkele provincies. Dan zou zo'n beperking toch mogelijk moeten zijn. De regering wil hier niet erg aan, omdat zij niet het risico wil lopen dat, als de toestand verslechtert, opnieuw een verenigde vergadering bijeen geroepen moet worden om een uitbreiding van het werkingsgebied goed te keuren. Ik kan mij bij dit praktische bezwaar wel iets voorstellen, maar als dat risico er van de aanvang af in zit, zal de regering er uiteraard wijs aan doen om geen beperking ten aanzien van de omvang van het werkingsgebied voor te stellen. Maar als het gaat om een ramp in een bepaald gebied, valt toch te voorzien dat de problemen gelokaliseerd kunnen blijven? Is het dan niet veel te zwaar om voor het gehele land de noodtoestand uit te roepen? Het allerzwaarste wat kan gebeuren, is de inwerkingstelling van de algemene noodtoestand, omdat dan zelfs van de in artikel 103 Grondwet genoemde grondrechten kan worden afgeweken. Om dat te kunnen doen, is de zwaarst denkbare procedure noodzakelijk. Iets zwaarder dan het bijeenroepen van een verenigde vergadering heb ik niet kunnen bedenken of het zou moeten zijn de verenigde vergadering te laten beslissen met een gekwalificeerde meerderheid.

Het beslissen met een gekwalificeerde meerderheid wijst de regering af, omdat dan een kleine minderheid iets kan blokkeren dat uiterst noodzakelijk is. Bovendien gaat het om het afwijken van wetgeving die ook bij gewone meerderheden tot stand is gekomen. De enige uitzondering betreft de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van andere overheden, maar hier zijn de rechten van de burgers niet rechtstreeks in het geding.

Afwijking van grondrechten die wel met een gekwalificeerde meerderheid tot stand zijn gekomen, is toch van een andere orde? Ik vind het daarom wat onbevredigend dat voor inwerkingstelling van de beperkte en de algemene noodtoestand dezelfde procedure geldt, terwijl er toch een principiële verschil tussen beide is. Misschien wil de minister hier nog eens op ingaan?

In het wetsvoorstel van de Oorlogswet voor Nederland wordt ingegaan op het verschil tussen afwijken van grondwetsbepalingen en het wijzigen daarvan. Het eerste zou het militaire gezag wel mogen en het tweede niet. In geval van afwijken wordt, volgens de regering, de betrokken regeling niet inhoudelijk gewijzigd. Dat mag formeel juist zijn, maar materieel gebeurt dit natuurlijk wel. Dat blijkt ook wel uit de voorgestelde tekst van bijvoorbeeld artikel 25, waarin het militair gezag bevoegd wordt verklaard wettelijke bepalingen buiten werking te stellen "en zelf ter zake een tijdelijke regeling te treffen". Mag ik het verschil zo samenvatten dat een afwijking een tijdelijke wijziging of buitenwerkingstelling is?

Hoewel dit ver gaat, is hier nog steeds sprake van toepassing van regels van geschreven noodrecht, waarbij in principe de burgerlijke bestuursorganen, inclusief de Staten-Generaal, in functie zijn. De praktijk van de zogenaamde wetsbesluiten, welke we kennen van de regering in Londen tijdens de oorlog, verschilt hiervan principiële. Dat was een voorbeeld van wijziging van geldende wetten krachtens ongeschreven staatsnoodzaak, waarvan de legitimiteit alleen achteraf kon worden beoordeeld. Of die praktijk ± indien onverhoopt nodig ± ooit voor herhaling vatbaar zal zijn, kunnen en willen we nu niet regelen.

Met het thans voorliggende pakket van wetgeving kan worden voorzien in een moderne en flexibele noodwetgeving. De verschillende bepalingen zijn geharmoniseerd en gecategoriseerd. Daarmee is een werkbaar en inzichtelijk geheel ontstaan. Het beste dat wij deze wetten kunnen toewensen, is dat zij nooit gebruikt zullen moeten worden.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Uitzonderingstoestan-

Koekkoek

den zijn geen aantrekkelijk onderwerp. Als alles zijn gewone gang gaat, hebben wij weinig behoefte om na te denken over maatregelen die mogelijkwijs genomen moeten worden in buitengewone omstandigheden. Toch worden wij regelmatig bepaald bij die bijzondere situaties waarin de veiligheid van land en volk, van bepaalde gebieden of van bepaalde groepen mensen wordt bedreigd. Dit jaar hebben wij op vele manieren herdacht dat 50 jaar geleden een einde kwam aan de Tweede Wereldoorlog. De situatie in het voormalige Joegoslavië, in het bijzonder de val van Srebrenica, bepaalt ons vandaag bij de gruwelen van een oorlog. Wij zien de beelden van de vluchtelingenstromen. In eigen land hadden wij begin dit jaar te maken met grote wateroverlast, die aanleiding gaf de Rampenwet toe te passen. Regeling van uitzonderingstoestanden is dus een onderwerp dat niet ver weg is, maar heel dichtbij kan komen.

De Grondwet kent sinds 1887 een bepaling over uitzonderingstoestanden. Zij kunnen in het leven worden geroepen "ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid". Deze omschrijving van het doel is na meer dan honderd jaar nog ongewijzigd. De noodzaak van een regeling van de uitzonderingstoestanden werd in die tijd treffend verwoord door de staatsrechtgeleerde Buijs: "Het moge waar zijn, dat als de nood dringt de wetten en zelfs de Grondwet zwijgen, maar niemand betwist het overwegend belang, dat, in een rechtstaat als de onze, ook onder de meest buitengewone omstandigheden de wetten aan het woord blijven".

De wetsvoorstellen die de Kamer vandaag behandelt, dienen ter uitvoering van artikel 103 van de Grondwet, dat in 1983 zijn huidige formulering kreeg. Deze uitvoering van de Grondwet lijkt in het teken te staan van het motto "haast u langzaam"; de heer Schutte heeft er al op gewezen. Na ruim vier jaar, in juni 1987, kwam de regering met de notitie over de wijze waarop aan artikel 103 van de Grondwet uitvoering zou worden gegeven. Het duurde bijna een jaar voordat de Tweede Kamer de notitie behandelde. In oktober 1992 vroeg de regering advies aan de Raad van State over de vier wetsvoorstellen die wij vandaag behandelen. Het advies kwam in april 1993. Daarna duurde het nog tot juli 1994 tot de

regering de voorstellen bij de Tweede Kamer indiende. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bracht op 2 november 1994 verslag uit. De nota naar aanleiding van het verslag kwam op 28 april 1995. Dit tempo is niet fraai, vooral niet aan de kant van de regering. Het geeft aan dat staatsnoodrecht een lage prioriteit heeft, dat wij ons er liever niet mee bezighouden. Ten onrechte, zoals blijkt wanneer er een ramp voor de deur staat.

Artikel 103 van de Grondwet kent door de wet aan te wijzen uitzonderingstoestanden ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid. Ze worden afgekondigd bij koninklijk besluit en de Staten-Generaal beslissen in verenigde vergadering omtrent het voortduren ervan. Er is in de Grondwet geen sprake van een gekwalificeerde meerderheid voor die besluitvorming. De wetgever heeft dus ook niet de vrijheid om de besluitvorming door de verenigde vergadering met een gekwalificeerde meerderheid te omringen. In een uitzonderingstoestand kan de grondwettelijke bevoegdheid van provincies, gemeenten en waterschappen worden doorbroken en kan er worden afgeweken van een aantal grondrechten.

In de voorgestelde Coördinatiewet uitzonderingstoestanden wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene noodtoestand, waarin van grondrechten kan worden afgeweken, en de beperkte noodtoestand, waarin dat niet het geval is. Deze grondwettelijke uitzonderingstoestanden staan aan het eind van een reeks maatregelen die in bijzondere omstandigheden getroffen kunnen worden. Als lichtste vorm noem ik de bevelen van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde ingevolge artikel 172 van de Gemeentewet. Dan zijn er de noodbevelen en noodverordeningen bij ernstige wanordelijkheden en rampen op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. De heer Schutte heeft terecht de vraag gesteld of daarvan niet te gemakkelijk gebruik wordt gemaakt. Vervolgens zijn er de maatregelen op grond van de Politiewet 1993, de Rampenwet en de Brandweerwet 1985 bij ordeverstoringen en bij rampen van bovenlokale omvang. Dan komen we in de sfeer van de buitengewone omstandigheden ± hierover gaat het in de Invoeringswet, die wij vandaag behandelen ±

waarin separate toepassing van noodwetgeving mogelijk wordt. Denk bijvoorbeeld aan de Wet verplaatsing bevolking en de Vervoersnoodwet. De Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden regelt de procedure voor deze bijzondere bevoegdheden. Ze worden in werking gesteld bij koninklijk besluit en de wetgever dient dat besluit te bekrachtigen.

Ten slotte zijn er dan, als zwaarste vormen, als de handhaving van de uit- of inwendige veiligheid dat vereist, de twee uitzonderingstoestanden, namelijk de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand. Al met al een indrukwekkend arsenaal, dat flexibel, al naar gelang de omstandigheden zulks vereisen, kan worden toegepast. De wetsvoorstellen mogen lang op zich hebben laten wachten, maar het geheel mag er zijn.

Na deze algemene instemming resten nog enkele algemene vragen en het wegwerken van enkele schoonheidsfouten. De eerste algemene vraag, die in het bijzonder aan de minister van Defensie is gericht, betreft het verband tussen NAVO-procedures en de Nederlandse noodwetgeving en uitzonderingstoestanden. De regering zegt: er is geen rechtstreeks verband. Toch lijkt het de CDA-fractie verstandig na te gaan wat NAVO-scenario's kunnen betekenen voor door de Nederlandse regering te nemen noodmaatregelen. Heeft de regering dit systematisch gedaan?

De tweede vraag betreft de paraatheid om noodwetgeving of uitzonderingstoestanden in werking te stellen. Van vele maatregelen hopen wij dat ze nooit nodig zijn. Als echter de nood aan de man komt, moet duidelijk zijn wie wat doet. Is die paraatheid voldoende, ook op nationaal niveau? Ik verbind daaraan de vraag welke lessen de regering heeft getrokken uit de aanpak van de wateroverlast begin dit jaar. Dit is een vraag die ik in het bijzonder tot de minister van Binnenlandse Zaken richt.

Ten slotte noem ik enkele gebreken, met name van de Oorlogswet voor Nederland, die door overneming of aanvaarding van enige amendementen kunnen worden hersteld. Die amendementen zijn inmiddels ingediend.

De eerste amendementen betreffen de bevoegdheid, niet-militairen te verbieden een gebied te

Koekkoek

verlaten en de bevoegdheid, personen op te roepen in werkelijke dienst. Als de wet onveranderd blijft, kunnen deze bevoegdheden ook worden gebruikt ten aanzien van leden der Staten-Generaal, ministers en rechters. Dat moet natuurlijk uitgesloten worden. Vandaar de amendementen op de artikelen 22 en 37 van de Oorlogswet voor Nederland.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Wij hebben de amendementen zojuist pas gekregen. Ze overvallen mij enigszins. Graag heb ik voor mijn eigen duidelijkheid een nadere motivering om juist deze categorieën uit te zonderen van zo'n algemene mobilisatie. Om het laatste zal het immers waarschijnlijk gaan. Mensen die normaal gesproken niet onder de wapenen zijn, worden in een situatie van nood opgeroepen, moeten in het land blijven, enz. Waarom maakt de heer Koekkoek voor de groepen die hij in zijn amendement noemt, een uitzondering en niet voor andere groepen? Met andere woorden: om juist deze groepen te noemen?

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb dat gedaan naar analogie van twee artikelen die al in het wetsvoorstel staan, namelijk de artikelen 27 en 28. In die artikelen worden bepaalde categorieën genoemd, te weten de leden van de Hoge Colleges van Staat, ministers en rechters. Daar zijn wij het mee eens. De CDA-fractie vindt dat deze uitzondering ook moet gelden als het gaat om het verbod door het militair gezag, bepaalde gebieden te verlaten. Heel concreet kan het betekenen dat het mij verboden wordt, Tilburg te verlaten om een vergadering van de Tweede Kamer bij te wonen. Wij vinden dat die reisbeperking niet mag gelden voor leden van de Hoge Colleges van Staat. Hetzelfde argument geldt voor de oproeping in militaire dienst. Dan hebben wij inderdaad te maken met een mobilisatie en zelfs meer dan dat. Om ervoor te zorgen dat de Hoge Colleges van Staat en de rechterlijke macht hun functies kunnen blijven uitoefenen, moet naar onze mening voorkomen worden ± al was het maar omdat men administratief niet attent is ± dat leden van de Staten-Generaal, ministers en dergelijke ook onder dat regime vallen en gevolg zouden moeten geven aan zo'n oproep. Als je gevolg moet geven aan zo'n oproep, wordt

het functioneren van die hoge staatsorganen immers feitelijk onmogelijk gemaakt. Dat is de achtergrond van het amendement.

Dan een amendement over het belijden van godsdienst of levens-overtuiging op openbare plaatsen. Hier zit een stukje geschiedenis aan vast. Toen het processieverbod werd opgeheven, is de vrijheid van godsdienst uitgebreid. De beperkingen op de vrijheid van godsdienst hebben daarmee geen gelijke tred gehouden. De consequentie van het wetsvoorstel is dat het militair gezag niet de bevoegdheid heeft om manifestaties van godsdienstige aard op openbare plaatsen aan zekere beperkingen ± een vergunning ± te onderwerpen. Wij vinden dat er geen grond is voor die uitzondering. Het kan zijn dat ook godsdienstige manifestaties in de ernstige situatie van de algemene noodtoestand aan een vergunning onderworpen moeten worden. Daartoe strekt het amendement.

Ten slotte is er een staatsrechtelijk punt dat bij de grondwetsherziening heel nadrukkelijk aan de orde is geweest. Bij de grondwetsherziening is gezegd dat, als de bevoegdheid om strafbare feiten in het leven te roepen wordt gedelegeerd ± in dit geval aan het militair gezag ± de wet zelf de op te leggen straffen moet bepalen. De regering heeft dat niet gedaan in het voorstel in de artikelen 63 en 64 van de Oorlogswet voor Nederland en om die artikelen in overeenstemming te brengen met artikel 89, tweede en vierde lid, van de Grondwet, hebben wij een amendement ingediend. Ik denk dat met het herstel van deze onvolkomenheden het wetsvoorstel gaver kan worden.

□

De heer **Cornielje** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De leden van de fractie van de VVD zijn het kabinet erkentelijk voor de uitvoerige beantwoording van de vragen die gesteld zijn tijdens de schriftelijke voorbereiding. Na ruim zes jaar achten wij het van groot belang, deze voorbereiding af te ronden en spoedig tot besluitvorming over te gaan. Ondanks de wens tot een snelle effectuering van voorliggende wetsvoorstellen hebben wij toch nog enkele vragen.

Met de huidige voorstellen wordt beoogd de terminologie van de

bestaande noodwetgeving te harmoniseren. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele kleine wijzigingen die voortvloeien uit internationale verdragen, door te voeren. De fractie van de VVD waardeert deze standaardisatie. De aangepaste Oorlogswet voor Nederland draagt echter een wat ander karakter dan de Coördinatie-wet uitzonderingstoestanden. In deze laatste wordt namelijk ingegaan op de besluitvormingsstructuur en procedures in een reeks zeer uiteenlopende crisisachtige situaties. In de Oorlogswet daarentegen is het militair gezag meer in beeld en die wet heeft meer betrekking op een bedreiging van buitenaf. Wij hebben te maken met twee stelsels die van toepassing zijn op situaties van ongelijke aard. Toch is ervoor gekozen om een zelfde terminologie te introduceren ter zake van de uitzonderingstoestanden. Is de minister het met ons eens dat een gewenste standaardisatie in terminologie en procedures niet mag leiden tot vermenging van beide stelsels?

Mijnheer de voorzitter! In de brief van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 12 juli 1994 is meegedeeld dat de wet- en regelgeving die van belang is bij crises zal worden bezien op haar toegankelijkheid ten behoeve van de besluitvorming in crisissituaties. In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de huidige minister toegezegd, de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de wateroverlast van januari en februari van dit jaar, te betrekken bij deze inventarisatie. Wanneer kan de Kamer die inventarisatie tegemoetzien? Deelt de minister onze mening dat het van belang is om deze inventarisatie nog voor de winter af te ronden om onduidelijkheden in de besluitvormingsstructuur in vergelijkbare situaties te voorkomen?

Bij brief van 24 augustus jl. hebben wij een overzicht ontvangen van de noodwetgeving, waarvoor dank. Toch is dat niet helemaal waar wij om gevraagd hebben. In het verslag hebben wij gevraagd om een overzicht van noodwetgeving waarin tevens op systematische wijze wordt aangegeven welke autoriteiten over bevoegdheden beschikken bij activering van de verschillende noodwetten opdat bestuurders precies weten of snel kunnen nagaan wat van hun verlangd wordt in

Cornielje

noodsituaties. Is de minister van Binnenlandse Zaken bereid om een dergelijk handzaam overzicht ook uit te brengen?

In crisissituaties zoals bedoeld in de voorliggende wetsvoorstellen gaat het om zeer ernstige situaties. Tijdens de wateroverlast is het gelukkig niet zover gekomen dat van een toestand vergelijkbaar met een beperkte noodtoestand, gesproken kon worden. Is de minister van oordeel dat het bij de wateroverlast nog allerminst om een uitzonderings-toestand ging en wat had, in zijn beleving, moeten gebeuren dat je hier wel zou moeten spreken van een beperkte noodtoestand?

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt in antwoord op vragen van D66 en de VVD gesproken over een inhoudelijke herziening van de noodwetgeving. Daarbij heeft de minister enkele voorbeelden genoemd, zoals aanpassingen als gevolg van internationale verplichtingen. Verwacht hij dat het nodig is om de wetgeving waarover wij vandaag spreken, behalve door de zojuist genoemde gevallen, in de nabije toekomst inhoudelijk nog meer te moeten aanpassen? Zo ja, aan welke wijzigingen denkt hij dan?

Met betrekking tot de bestuurlijke verhoudingen in geval van groot-schalige verstoring van de openbare orde wil ik het volgende opmerken. Het kabinet antwoordde dat van een verruiming van de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken en de commissaris van de koningin ten koste van respectievelijk de commissaris van de koningin en de burgemeester in geval van separate toepassing van bepaalde bevoegdheden uit de nieuwe Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, geen sprake is. Ik ga er hierbij van uit dat de minister van Binnenlandse Zaken, de commissaris van de koningin en de burgemeester een eigen verantwoordelijkheid hebben en houden. Maar, zo is ons gebleken bij de wateroverlast in 1995, in moeilijke situaties wordt de besluitvorming terecht naar een hoger niveau getild. Hierover komen we nog te spreken bij de evaluatie van de wateroverlast 1995. Wanneer mogen wij die evaluatie overigens tegemoet zien?

Wij hechten aan een goede bekendheid van het bestuur, militairen en andere betrokkenen met de noodwetgeving. In de eerder aangehaalde brief van de minister

van Binnenlandse Zaken van 12 juli werd aangegeven dat bij crisis-beheersing uitgangspunt is dat elk departement verantwoordelijk is voor de maatregelen ten aanzien van crisisbeheersing van diensten, bedrijven en instellingen die onder hun verantwoording vallen. Wij zouden van de minister graag vernemen hoe het staat met de ontwikkeling van scenario's, van besluitvormingsstructuren in het kader van de voorbereiding op eventuele crises. Kan de minister een indruk geven van de stand van zaken betreffende het beleid gericht op het vergroten van de expertise op het gebied van crisisbeheersing? Welke instrumenten worden daartoe gehanteerd?

De leden van de VVD-fractie vragen ook de aandacht van het kabinet voor de vraag of het stelsel van noodwetgeving als nu voorligt voldoende is om de gevaren die als gevolg van systematische terroristische activiteiten ontstaan, af te wenden. Behalve een goede bekendheid van betrokkenen met de noodwetgeving achten wij een zekere geoefendheid evenzeer van belang. Wij denken hierbij aan bestuurlijke oefeningen ter voorbereiding op bestrijding van rampen. Onder andere provinciale bestuurders, burgemeesters, loco-burgemeesters en gemeentelijke rampenstaven zullen daarbij betrokken kunnen zijn met als doel het trainen op bestuurlijke coördinatie. In hoeverre vinden dergelijke oefeningen nu reeds plaats?

In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag wordt ingegaan op bevoegdheden van de burgemeester op basis van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. Deze bevoegdheden behoren tot het normale instrumentarium. Bij brief van 21 maart heeft de minister van Binnenlandse Zaken ons meegedeeld dat hij voornemens is om een enkele wijziging van de Gemeentewet te entameren met betrekking tot het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden. Collega Schutte sprak daar zojuist al over. Wij zijn zeer benieuwd naar dat wetsvoorstel.

Voorzitter! Indien deze wetsvoorstellen aanvaard worden door beide Kamers der Staten-Generaal zal het Reglement van orde van de verenigde vergadering moeten

worden aangepast. Ik zou u willen vragen om daar ook op toe te zien!

De **voorzitter**: Ik zal dit verzoek doorgeven aan de voorzitter van de verenigde vergadering, te weten de voorzitter van de Eerste Kamer. Ik ben, evenals u, gewoon lid van de verenigde vergadering, zonder enige verdere status!

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Noodwetgeving vormt een heel bijzonder maar zeer belangrijk stuk wetgeving. Het is trouwens een vrij ingewikkeld wetgevingscomplex. In een rechtsstaat zijn ook deze wetten onmisbaar en het is dan ook heel goed dat wij een goed noodwetsstelsel hebben. De nu voorliggende wetsvoorstellen geven daar nog weer een verbetering van. De voorbereiding van een dergelijk wetsvoorstel heeft altijd een enigszins ambivalent karakter. De opstellers ervan zullen ongetwijfeld niet de ambitie hebben dat er echt met deze voorstellen gewerkt moet worden maar anderzijds moeten zij wel kunnen werken. Wij spreken dan ook graag de hoop en bede uit dat God moge verhoeden dat ons land ooit in een situatie zou geraken dat deze wetgeving in volle omvang nodig zou zijn.

Voorzitter! Wij waarderen de inspanningen van de regering om het stelsel van noodwetgeving inzichtelijker en flexibeler te maken. Ik herinner eraan dat deze wetgeving ook een voorfase heeft gehad en wel in die zin dat er eerst een wetgevingsnota is uitgebracht waarover we overleg hebben gepleegd. Daaraan is al gerefereerd. Naar ik meen hebben wij over deze wetgevingsnota in 1988 gesproken en ik was zelf bij dat debat aanwezig. Enerzijds heeft dat vruchten afgeworpen. De lijnen die toen uitgezet zijn, zijn terug te vinden in de onderhavige wetgeving. Anderzijds kun je wel de conclusie trekken dat een dergelijke procedure, waarvoor wel meer is gepleit, niet direct tot versnelling leidt. Ondanks het goed voorbereidend overleg aan de hand van een nota heeft het verdere proces nog vrij lang geduurd. Ik herinner eraan dat de toenmalige regering bij de aanbieding van de nota de wens uitsprak, dat nog in die kabinetsperiode de

Van den Berg

beoogde wetgeving tot stand zou komen. Dat was een ijdele wens, moeten wij constateren.

Voorzitter! Nu hebben wij een goed pakket voor ons liggen en daarover wil ik graag enkele opmerkingen maken. Vooraf schets ik het dilemma dat kenmerkend is voor uitzonderingstoestanden: de regels zijn van tevoren moeilijk volledig af te stemmen op de diverse situaties die zich zouden kunnen voordoen. Het is zelfs onmogelijk om alles te voorzien. Misschien is het ook niet wenselijk om voor alles wat je ooit maar zou kunnen bedenken ook een regeling te maken. Dat blijkt wel uit verschillende punten van deze wetgeving.

Wij achten het in ieder geval wel van groot belang dat er een zo helder en eenduidig mogelijk stelsel van noodwetgeving is, ook wat de bevoegdheden en de competenties betreft. Op dat punt moet namelijk in een cruciale situatie geen misverstand en zeker geen strijd ontstaan. Ook is het van groot belang dat de toepassing zo controleerbaar mogelijk is, juist omdat het kan gaan om vergaande inbreuken op het normale rechtsstelsel tot en met de grondrechten toe.

Zoals de regering ook zegt, is het verstandig zich bewust te zijn van het feit dat niet voor alle onvoorzienbare gevallen een regeling kan worden getroffen. Daarmee zijn wij het op zichzelf wel eens. Met noodwetgeving wordt getracht zo goed mogelijk een regeling te geven voor min of meer voorzienbare uitzonderlijke situaties. In andere gevallen zal moeten worden teruggevallen op ongeschreven staatsnoodrecht.

Voorzitter! Ik wil vervolgens iets zeggen over de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. In de Staatscourant van 4 mei 1995 is door de wetgevingsjurist mr. Van Dijk een interessant artikel geschreven onder de titel "In hoogste nood werkt ook noodwet niet meer". Daarbij komt onder meer de vraagstelling van mijn fractie ter sprake, namelijk: wat gebeurt er als de Staten-Generaal niet terstond of in het geheel niet meer bijeen kunnen komen? In de nota naar aanleiding van het verslag wordt in verband met dit punt een beschouwing daarover geciteerd die de regering heeft gegeven bij de herziening van de Grondwet. Daaruit blijkt de stellingname, dat het maar beter is niets te regelen voor

onvoorzienbare situaties, omdat dat niet of nauwelijks mogelijk is en omdat de regels die gemaakt worden dan juist kunnen worden misbruikt. Dat is een moeilijke afweging. Ik kan met deze gedachtengang van de regering instemmen. Toch zou je de vraag kunnen stellen of risico's, die er nu eenmaal zijn, toch niet iets verder beperkt zouden kunnen worden door bepaalde zaken wel te regelen. Men gaat ervan uit dat alle betrokkenen hun constitutionele gedrag zo beperkt mogelijk zullen houden. Dat hangt echter wel af van de vraag wie die betrokkenen zullen zijn. Ook in zo'n situatie kan er sprake zijn van misbruik. Welke bescherming is er dan nog?

Uit de beschouwing van de regering blijkt ook dat zij ervan uitgaat dat in zo'n onvoorzienbare noodtoestand de regering "het meest gereede orgaan" is om te doen wat nodig is. Ook deze gedachtengang kan ik volgen, maar wat gebeurt er als er meerdere instanties zijn die deze macht of bevoegdheid naar zich toe menen te moeten trekken, bijvoorbeeld een restant van de Tweede of Eerste Kamer?

Naar aanleiding van de term "restant van de Tweede of Eerste Kamer" stel ik mij trouwens de vraag of voor het optreden van de Staten-Generaal in verband met noodtoestanden steeds het quorum-vereiste blijft gelden van artikel 67 van de Grondwet. Ik heb begrepen dat inderdaad steeds een meerderheid van de leden aanwezig dient te zijn, maar wij weten op grond van de historie ± op 10 mei 1940 waren slechts 38 parlementariërs bijeen ± dat dat toch problemen kan opleveren.

De regering kan de beperkte of algemene noodtoestand afkondigen bij koninklijk besluit. Dit wordt terstond meegedeeld aan de Staten-Generaal. Er is echter niet meer een verlengingswet nodig. In een commentaar heeft Riezebos deze vorm van parlementaire controle ± terstond mededeling dus ± een onvoldoende zwaar middel genoemd om de drempel van de verlengingswet, die nu in veel gevallen nog geëist wordt, te kunnen vervangen. Volgens Riezebos zal het parlement, als het eenmaal voor voortdurende van de noodtoestand heeft gekozen, minder gemakkelijk tot beëindiging beslissen dan wanneer afzonderlijke wetten afzonderlijke en buitengewone rechtstoestanden regelen. Het

lijkt een beetje op de keus tussen alles of niets. Wij hebben dit dilemma ook gesignaleerd en in het verslag expliciet gesteld dat de Staten-Generaal hun goedkeuring van verlenging van de noodtoestand afhankelijk moeten kunnen stellen van intrekking van bepaalde bevoegdheden. De regering heeft daarop instemmend gereageerd, zodat wat ons betreft dit punt is opgelost.

Voorzitter! Thans wil ik iets zeggen over de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Al eerder kwam ter sprake dat gekozen is voor een systeem waarin het pakket bijzondere bevoegdheden geleidelijk kan worden uitgebreid, namelijk in de eerste plaats door de mogelijkheid van separate toepassing van noodwettelijke bevoegdheden, gevolgd door de beperkte noodtoestand en ten slotte de algemene noodtoestand. Dit systeem biedt de mogelijkheid van flexibel reageren op zich voordoende ontwikkelingen. Dat is natuurlijk positief, maar ik wil nog wel graag een kanttekening plaatsen bij de separate toepassing van noodbevoegdheden. Deze kunnen in werking worden gesteld bij koninklijk besluit. Vervolgens moet "onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer" worden gezonden omtrent het voortduren van de werking van zo'n besluit. Het is dan van belang dat de Tweede Kamer en vervolgens de Eerste Kamer inderdaad zo snel mogelijk over dit wetsvoorstel kunnen beraadslagen. Het ontwerp-wetsvoorstel moet echter vooraf ook nog langs de Raad van State, normaal gesproken een grondwettelijke procedure. Verdient het in zo'n geval, bij een echte noodtoestand, geen aanbeveling de mogelijkheid te creëren om de Raad van State te passeren?

Vervolgens, indien het wetsvoorstel tot verlenging door de Staten-Generaal wordt verworpen, dienen de bij KB in het leven geroepen bepalingen ook weer bij KB "onverwijld" buiten werking te worden gesteld. Waarom wordt niet gekozen voor de constructie dat deze bepalingen door het verwerpen van het voorstel tot verlenging door de Staten-Generaal van rechtswege buiten werking worden gesteld? Dat lijkt veel eenvoudiger. Het kan complicaties voorkomen.

Wat de Oorlogswet voor Nederland betreft maak ik één opmerking,

Van den Berg

die ik ook in de schriftelijke voorbereiding heb gemaakt naar aanleiding van de artikelen 62 en 63. Tot mijn verrassing zag ik dat de heer Koekkoek hierover een amendement heeft ingediend. Tot mijn verrassing, omdat de SGP-fractie in de schriftelijke voorbereiding de enige fractie was die dit probleem aan de orde stelde. Wij zijn tot nu toe niet overtuigd van een adequate beantwoording van de regeringzijde op dit punt. Wij hechten hier sterk aan en staan dus zeer sympathiek tegenover de amendementen van de CDA-fractie op dit punt.

Door de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestan- den worden de begrips- omschrijvingen van alle relevante wetsbepalingen geïntegreerd, met name de zinsnede "in geval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken". Tot nu toe wordt vaak gesproken over "oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden". Is het begrip "buitengewone omstandighe- den" niet al te ruim? Het weglaten van iedere verwijzing naar oorlog of oorlogsgevaar in wetten die duidelijk zijn toegesneden op oorlogsom- standigheden of althans de dreiging daarvan, betreft mijn fractie toch wel een beetje.

Voorzitter! Ik herinner eraan dat ik bij de bespreking van de nota in 1988 gewezen heb op mogelijke problemen bij de afbakening tussen noodbevoegdheden in deze wetgeving en noodbevoegdheden van medeoverheden. Ik denk dat dat spanningsveld nog niet geheel is opgelost. Ik wijs in dit verband op het stelsel van gemeentelijke noodbevoegdheden. Ik herinner aan de recente brief van de minister. Ook wij zijn zeer geïnteresseerd in de wijziging van de Gemeentewet op het punt van de gemeentelijke noodbevoegdheden. Wanneer zal een wetsvoorstel hierover de Kamer bereiken?

Ik heb in 1988 reeds gewezen op de positie van de waterschappen. Zij blijven in deze wetgeving wat buiten beeld. Dat is om twee redenen wat verwonderlijk. Juist in Nederland ± de herinnering daaraan is pas nog zeer levendig geworden ± gaan buitengewone omstandigheden heel vaak gepaard met waterstaatkundige omstandigheden, met waterstaatkun- dige noodsituaties. Wie de geschie- denis van Nederland kent, weet dat

de waterstaatkundige situatie altijd ook zeer nauw verweven is geweest met defensiebelangen. Ik denk aan het doorsteken van dijken en aan inundatie om defensieve stellingen te bereiken. Er zijn meer voorbeelden te noemen. Het is in onze historie voortdurend aan de orde geweest. Het lijkt wat merkwaardig dat de waterstaatkundige noodwetgeving geheel buiten dit stelsel is gelaten. Zij komt althans niet of nauwelijks aan de orde. Op ~~de~~ plaats wordt gemotiveerd waarom de waterstaat- kundige noodwetgeving er niet bij betrokken wordt. Ik heb gevoel voor die motivatie, maar wijs er niettemin op ± ik heb dat ook gedaan in discussies over de wetgeving inzake rampen ± dat er een aantal vraag- punten ligt over de exacte afbake- ning van bevoegdheden van lokale en regionale bestuurders, ook in buitengewone omstandigheden. Dit punt is nog steeds niet echt volstrekt helder. Overigens heeft het mijn instemming dat in dit kader de waterstaatswetgeving, die wel degelijk voorziet in wetgeving voor noodsituaties, buiten beschouwing is gelaten.

Voorzitter! Ik heb een aantal vragen gesteld. Het mag duidelijk zijn dat mijn fractie zich tegenover dit complex van wetten zeer positief opstelt.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mijnheer de voorzitter! Gelukkig is een land dat zich kan permitteren de modernisering van zijn staatsnood- recht niet de hoogste prioriteit te geven. Het tekent onze relatieve rust op het front van de crisisbeheersing. Dat neemt overigens niet weg dat de D66-fractie vindt dat het nu hoog tijd is om ook op dit terrein tot een afronding te komen. De behandeling van de hoofdlijnennotitie in juni 1988 ligt wel ver achter ons.

Het is goed dat in het nieuwe staatsnoodrechtcomplex, bestaande uit de Coördinatiewet, de Invoerings- wet, de Wet buitengewone bevoegd- heden burgerlijk gezag en de Oorlogswet, een eind wordt gemaakt aan de verschillende noodtoestanden die wij tot nu toe kenden. Voortaan geen toestand van verhoogde waakzaamheid of burgerlijke uitzonderingstoestand meer, noch een staat van oorlog of een staat van beleg. Voortaan kan nog slechts sprake zijn van een beperkte of een

algemene noodtoestand met bijbehorende lijst van wat er in die situaties al dan niet mag. Die stroomlijning is goed en de verzakelijking in terminologie waarschijnlijk niet te vermijden. Wel zal ik persoonlijk het beeld van "toestand van verhoogde waakzaam- heid" missen. Het bood zo'n vertrouwenwekkend zicht op bescherming door een extra alerte overheid.

In grote lijnen kan de D66-fractie instemmen met de wetsvoorstellen zoals die nu voorliggen. Aan de schriftelijke behandeling daarvan hebben wij uitvoerig meegedaan en in veel gevallen stemde de beant- woording van onze vragen ons tot tevredenheid. Dank ook voor het recent toezenden van een lijst van bepalingen die separaat kunnen worden toegepast. Wij hadden daar nadrukkelijk om gevraagd.

Aan drie onderwerpen wil ik in dit debat nog kort aandacht besteden:

- de verschillende wegen waarlangs crisisbeheersing kan plaatsvinden en hun onderlinge verhouding;
- de interpretatie van artikel 103, tweede lid, van de Grondwet;
- het staatsnoodrecht in de Antillen en Aruba.

Ten eerste kom ik dus op de wettelijke wegen ten bate van de crisisbeheersing. De regering laat terecht niet na te beklemtonen dat crisisbeheersing bij voorkeur moet geschieden met gebruikmaking van de normale wettelijke bevoegdheden. Mijn fractie ondersteunt dat uitgangspunt van harte, maar is daarbij van mening dat met name op het terrein van de preventieve handhaving van de openbare orde in gemeenten nog meer langs de gewone weg van algemene regels in de gemeentelijke APV geregeld zou kunnen en moeten worden.

Het gebeurt nogal eens dat het kanon van de noodbevelen of noodverordeningen uit de kast moet worden gehaald, omdat is nagelaten voorzienbare crisissituaties te voorkomen via het normale democratische besluitvormingstraject in de APV. Bekend zijn de voorbeel- den op het terrein van voetbal- vandalisme, riskante wedstrijden, krakersrellen en drugs- en tippel- overlast. Ook in de door vorige sprekers reeds aangehaalde brief van maart wordt daarover gesproken. Dat moet worden opgetreden, staat ook voor mijn fractie vast. Maar de vraag is wel of het gemeentelijk noodrecht

Scheltema-de Nie

daarvoor de meest aangewezen weg is.

Het in werking treden van een gemoderniseerd staatsnoodrecht zou wat ons betreft een uitgelezen gelegenheid zijn om dit indringend onder de aandacht van de gemeentebesturen te brengen. Modelbepalingen van de VNG, die in de nota van maart in het vooruitzicht worden gesteld, kunnen daarbij zeker helpen, maar ook zonder dat moeten gemeentebesturen zich meer bewust worden van het feit er op dit terrein heel wat bereikt kan worden via een goede APV. Is de minister bereid om hiertoe bij de inwerkingtreding van het noodrechtcomplex stappen te ondernemen?

Is het voorgestelde noodrecht nu vooral een technische aangelegenheid of toch iets meer dan dat? Ik heb de indruk dat er soms toch sprake is van een zekere verruiming van bevoegdheden. Ik noem als voorbeeld het schrappen van de met de Gemeentewet vergelijkbare noodrechtbepalingen in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, omdat die bevoegdheden al onder de bevoegdheid van de burgemeester vallen op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. Betekent dat echter niet tegelijkertijd een verruiming, omdat de beperkende eis van de in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag genoemde toestanden nu verdwijnt? Zo'n toestandeneis is een extra drempel. Die bevoegdheden komen nu geheel ongeclausuleerd onder de bepalingen in de Gemeentewet te vallen. Ik betwijfel of de jurisprudentie reeds zover ging.

Uit de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag blijkt voorts dat alle eventueel ook separaat toe te passen bevoegdheidsoverdrachten aan de minister en de commissarissen der koningin bevoegdheden betreffen die op grond van gemeentelijk noodrecht reeds aan de burgemeester toekomen. Is dat nu werkelijk zo? Als ik alleen al denk aan het bepaalde in artikel 8 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag ± dat is het verbod om zich in de openlucht te bevinden ± dan kan dat aardig ver gaan. Ik zou het op prijs stellen, als de minister hierop wat nader kan ingaan. Voor de wetsgeschiedenis lijkt mij een wat nadere precisering in dit opzicht gewenst.

Als ik het goed zie, dan schuilt ook in het separaat kunnen toekennen van de in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag genoemde bevoegdheden aan de commissarissen der koningin en de minister enige verruiming. Tot nu toe was die toekenning immers slechts mogelijk, indien de bijzondere toestanden van die wet aanwezig waren. Die drempel is nu slechts de procedurele van separate instemming met separate toekenning van die bevoegdheden.

Ik kom op het nieuwe systeem. Het heeft er veel van weg dat op grond van het nieuwe staatsnoodrecht een soort glijdend systeem ontstaat ten behoeve van crisisbeheersing: te beginnen bij de gewone wettelijke regels en de bevelsbevoegdheden op grond waarvan kan worden opgetreden, via de reguliere wettelijke noodbevoegdheden in bijvoorbeeld de Gemeentewet en de Waterstaatswet en/of via separate toepassing van de noodbevoegdheden in de verschillende noodwetten, naar de beperkte of algemene noodtoestand. Er is echter geen sprake van een duidelijke drempel tussen het ene en het andere stadium. Het wordt aan het oordeel van de beleidsmakers, gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging, overgelaten te beoordelen of de stap naar een volgende verdergaande fase moet worden gezet. Gezien de onvoorspelbaarheid van crisissituaties is dat voor een deel onvermijdelijk; dat accepteert ook mijn fractie. Maar het zou naar het oordeel van de D66-fractie wel wenselijk zijn dat in dit debat iets duidelijker wordt gemaakt wanneer een cumulatie van separate toepassing van noodbevoegdheden behoort over te gaan in de afkondiging van een beperkte of algemene noodtoestand. Een dergelijke uitspraak zou regering en parlement iets meer houvast bieden, indien dergelijke situaties zich in de toekomst onverhoopt voordoen.

Voorzitter! Artikel 103, tweede lid, maakt het mogelijk dat bij een algemene of beperkte noodtoestand wordt afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake bevoegdheden van provinciale, gemeentelijke en waterschapsbesturen. Mijn fractie is door de motivering van de regering in het nader rapport en in de nota naar aanleiding van het verslag niet overtuigd geraakt en blijft met de Raad van State van mening dat

artikel 15 van de Oorlogswet op gespannen voet staat met artikel 103 van de Grondwet. Artikel 15 spreekt immers over het ruimere "organen van andere lichamen dan het Rijk" in plaats van het beperktere "gemeenten, provincies en waterschappen". Het argument dat de Grondwet alleen provincies, gemeenten en waterschappen behoeft te noemen, omdat alleen bij lagere publiekrechtelijke lichamen sprake is van door de Grondwet gewaarborgde autonomie, is voor gemeenten en provincies waar, maar niet voor de waterschappen. Integendeel! De grondwettelijke regeling betreffende de waterschappen in artikel 133 heeft op het punt van regelende bevoegdheden veel weg van die voor de overige openbare lichamen in artikel 134. Beide ontlenen hun regelgevende bevoegdheden aan de gewone wet. Nu de Grondwet in artikel 103, tweede lid, de waterschappen uitdrukkelijk noemt en de andere openbare lichamen niet, moet daar toch enige betekenis aan worden toegekend. Het suggereert dat de grondwetgever de bevoegdheid tot afwijken in noodsituaties voor waterschappen wel en voor die andere lichamen niet heeft gewild. Dat zou overigens, dat zie ik ook wel, tot de hoogst merkwaardige situatie leiden dat de grondwettelijk het zwaarst toegeruste openbare lichamen, provincies en gemeenten, ~~wa~~ onder het bepaalde in artikel 15 Oorlogswet kunnen worden gebracht en de overige bredere categorie openbare lichamen niet.

Je zou ook de redenering kunnen volgen dat waterschappen en andere openbare lichamen beide hun bevoegdheden aan de gewone wet ontlenen en dat een andere wet ± dus ook de Oorlogswet ± daarop een uitzondering kan maken. Maar dan is het uitdrukkelijk noemen van de waterschappen in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet onbegrijpelijk en overbodig.

Mijnheer de voorzitter! Als medewetgever hebben wij de verantwoordelijkheid, wetsvoorstellen kritisch te toetsen op hun grondwettigheid. Vandaar deze aandacht. Ik hoop van harte dat minister mij met andere argumenten, of met een bepaalde grondwetsinterpretatie, alsnog van de grondwettigheid van artikel 15 van de Oorlogswet kan overtuigen. Zo niet, dan lijkt mij hetzij een aanpassing van de

Scheltema-de Nie

Oorlogswet, hetzij een aanpassing van de Grondwet onvermijdelijk.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik wil een vraag stellen over uw interessante betoog. Ik begrijp niet waar u heen wilt. Als je de tekst van artikel 15 van de Oorlogswet bekijkt, is daar op zich niets mee aan de hand. Je kunt wel de vraag stellen ± daar ben ik het op zich mee eens; die vraag is overigens, ook in de literatuur, al eerder opgeworpen ± of artikel 103, tweede lid, van de Grondwet terecht naar de waterschappen verwijst, gezien de andere staatsrechtelijke positie van de waterschappen. Wat wilt u daarmee betogen ten aanzien van de voorliggende wetgeving? Ik zie de consequenties daarvan voor deze wetgeving namelijk niet.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): In artikel 103, tweede lid, van de Grondwet wordt het voor provincies, gemeenten en waterschappen mogelijk gemaakt om af te wijken. De bewindslieden hebben in hun beantwoording gezegd dat dat in de Grondwet is genoemd, vanwege de grondwettelijk gewaarborgde autonomie, wat bij waterschappen niet zo is. Dat erkent u ook. Waterschappen staan veel meer op één lijn met de andere openbare lichamen. Ik zeg nu dat het afwijken wel mogelijk wordt gemaakt via de Grondwet voor provincie, gemeentes en waterschappen, en niet voor andere openbare lichamen, en dat artikel 15 van de Oorlogswet dat juist voor die andere openbare lichamen doet.

De heer **Van den Berg** (SGP): Er is één verschil. Als u de grondwetsbepalingen ten aanzien van de waterschappen en de andere publiekrechtelijke lichamen goed analyseert, zult u zien dat in artikel 133 van de Grondwet de verordenende bevoegdheid van de waterschappen wordt voorondersteld. Het is een kwestie van interpretatie, dat geef ik toe, maar die bevoegdheid wordt niet door een wet toegekend. De Grondwet zelf gaat ervan uit dat de waterschappen een verordenende bevoegdheid hebben, die nader bij wet moet worden geregeld, in tegenstelling tot die andere lichamen, waarvan in de Grondwet staat dat ze bij wet verordenende bevoegdheden toegekend kunnen krijgen. Nogmaals, daar zit wel een verschil in,

ook in grondwettelijke systematiek. De Grondwet gaat er dus van uit dat de waterschappen zelf een verordenende bevoegdheid hebben, die hen niet door de wet wordt verleend, maar wel door de wet nader wordt geregeld. Dat is een punt, waarom u toch tot de conclusie zou kunnen komen dat de waterschappen met enig recht wel in artikel 103 vermeld zijn.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De regering heeft in de beantwoording gezegd dat sprake is van grondwettelijk gewaarborgde autonomie. Dat is de reden, waarom de Grondwet de lagere publiekrechtelijke lichamen zou moeten noemen. Ik ontken dat bij de waterschappen sprake is van zo'n grondwettelijk gewaarborgde autonomie. De precieze formulering heb ik niet bij de hand, maar in artikel 133 van de Grondwet staat zoiets als: de wet regelt de regelgevende bevoegdheden van waterschappen. Die terminologie is vrijwel identiek aan die van die andere openbare lichamen.

Wat doet nu artikel 15 van de Oorlogswet? Dat artikel maakt een afwijking voor de andere openbare lichamen mogelijk, die niet in artikel 103, tweede lid, zijn genoemd, terwijl daarin wél de waterschappen zijn genoemd. Ik betoog dat waterschappen en openbare lichamen op dezelfde manier behandeld moeten worden. In mijn ogen zou de meest realistische oplossing zijn, ook die andere openbare lichamen te noemen in artikel 103, tweede lid van de Grondwet. Ik zou het heel merkwaardig vinden ± wat ook wordt voorgesteld, zelfs door de Raad van State ± als gekozen werd om artikel 15 aan te passen en daar alleen provincies, gemeenten en waterschappen te noemen. Dan ontstaat de moeizame situatie dat de afwijkingsbevoegdheid wel geldt voor de meest zelfstandige lichamen en voor de andere niet. Mijn voorkeur gaat ernaar uit, als er toch een grondwetswijziging komt, om die alsnog aan te passen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Bent u niet van mening dat dit een logisch gevolg zal zijn van een grondwetsherziening die door de regering is aangekondigd in het kader van de discussie over de zelfstandige bestuursorganen en het functionele bestuur? Ik denk dat die aanpassing

van de Grondwet nodig is en ik denk daarbij ook aan de PBO-lichamen. Als die grondwetsherziening aan de orde is, zal ook artikel 103 bij de beschouwingen betrokken moeten worden. Dat ben ik met u eens. Misschien wordt het probleem hiermee ondervangen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat is een mogelijkheid. Ik heb ook geen amendement ingediend. Het lijkt mij de meest realistische oplossing om dit mee te nemen bij een al aangekondigde grondwetsherziening. Wij moeten ons in ieder geval bewust zijn van dit ingewikkelde interpretatiepunt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Is niet een belangrijk verschil tussen waterschappen en de openbare lichamen van artikel 134 van de Grondwet, dat de wetgever de instelling van waterschappen niet in de hand heeft en de instelling van die andere openbare lichamen volledig in de hand kan hebben? De wetgever kan delegeren, maar kan er ook zelf over beslissen. Bij waterschappen is dat niet zo, omdat waterschappen worden ingesteld bij besluit van provinciale staten. Provinciale staten maken ook de regeling voor die waterschappen. Er is weliswaar een algemeen kader waarbinnen dat moet plaatsvinden, door de wetgever gemaakt, maar waterschappen hebben ook om die reden een andere status volgens de Grondwet dan de openbare lichamen op grond van artikel 134 van de Grondwet. Dat rechtvaardigt ook dat die sterkere positie van waterschappen, die meer zijn ingebed in het gedecentraliseerde bestuur, gevolgen heeft voor de noodwetgeving zoals in artikel 15 van de Oorlogswet is gebeurd.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ontken niet dat de meest zinnige oplossing is, zowel de waterschappen als de andere openbare lichamen onder artikel 15 te brengen. Vanzelfsprekend zijn er verschillen tussen waterschappen en openbare lichamen. De instelling van de één gaat anders dan die van de andere. In beide situaties worden echter de regelgevende bevoegdheden in de wet vormgegeven. Mijns inziens is het voor dit punt niet relevant of de waterschappen worden ingesteld door de provincie of door het Rijk.

Scheltema-de Nie

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik denk dat het wel relevant is, omdat de Grondwet waterschappen nu eenmaal een steviger positie geeft dan die andere openbare lichamen. Dat rechtvaardigt ook dat in artikel 103 van de Grondwet waterschappen met name worden genoemd, dat van hun grondwettelijke bevoegdheid en dus ook van de wijze waarop zij ingesteld en geregeld worden kan worden afgeweken, terwijl voor de openbare lichamen op grond van artikel 134 geldt dat wij daar als wetgever van kunnen maken wat wij willen. Dat geldt voor de waterschappen uitdrukkelijk niet. Dat rechtvaardigt dus een verschil in behandeling.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat ziet u toch verkeerd, naar mijn gevoel. Voor de waterschappen geldt dat ook. Er is geen enkele waarborg in de Grondwet opgenomen hoe waterschappen precies geregeld moeten worden. Dat doet de gewone wetgever.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Mevrouw Scheltema ± met alle respect ± vergist zich. Provinciale staten regelen dat. Zij stellen waterschappen in en regelen hun bevoegdheden binnen het kader van de Waterschapswet die de wetgever vaststelt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat weet ik ook. Provinciale staten regelen dat.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is een belangrijk verschil.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Er is nergens in de Grondwet vastgelegd dat de regeling en bestuur aan de waterschappen worden voorbehouden, zoals dat bij de provincies en de gemeenten wel het geval is. Ik beoog de gehele tijd te zeggen dat provincies en gemeenten toch een andere positie hebben dan waterschappen. Naar mijn gevoel komen waterschappen op basis van de regelgeving die in de Grondwet haar beslag heeft gekregen meer overeen met andere openbare lichamen, omdat zij niet die gewaarborgde autonomie hebben.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik zou de positie van waterschappen liever wat meer in de richting van provincies en gemeenten

trekken, maar dat is een verschil in gezichtspunt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ten slotte nog een geheel ander punt. In de memorie van toelichting bij de Coördinatiewet wordt op pagina 9 geconstateerd dat de juridische structuur ten aanzien van de uitzonderingstoestanden in het Statuut en de staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en Aruba weinig fraai is te noemen. Sterker nog, als onverhoopt de afkondiging van een uitzonderingstoestand zou moeten plaatsvinden, blijft deze zonder rechtsgevolg omdat de noodzakelijke landsverordeningen niet tot stand zijn gekomen. Dat lijkt mij riskant. Met de landen is nu wel overeengekomen dat zal worden onderzocht in hoeverre er behoefte is aan een uitwerking van uitzonderingstoestanden. Aan de minister van Defensie, mede belast met Antilliaanse en Arubaanse Zaken, leg ik toch graag de vraag voor of er al enig resultaat is te melden van dit overleg en in welke richting dat gaat.

Mijnheer de voorzitter! Samenvattend. Mijn fractie kan in grote lijnen instemmen, behoudens een enkele gemaakte kanttekening. Daarmee accepteren wij ook dat het grondwettelijk voorschrift: de wet bepaalt in welke gevallen ± ik laat enige zinnen weg ± een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd, enzovoorts, op deze wijze wordt geïnterpreteerd. Wij hebben ons ervan laten overtuigen dat de gevallen niet concreter zijn aan te geven en dat de drempel ter voorkoming van overmatig gebruik ligt in de overal voorziene controle door de volksvertegenwoordiging. Wat ons betreft, zou wel wat nader moeten worden geëxpliciteerd wanneer een minder vergaand gebruik van noodbevoegdheden behoort over te gaan in een beperkte of een algemene noodtoestand.

Voorzitter! De nieuwe situatie legt ook op het parlement een duidelijke verplichting tot het zeer kritisch volgen, als zich onverhoopt de situatie van een al dan niet separate toepassing van noodbevoegdheden dan wel algemene of beperkte noodtoestand zou voordoen. Wij zitten er dan met onze neus bij en zullen kritisch moeten volgen of het nodig is en hoe lang het nodig is.

□

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het is goed om ook bij de mondelinge behandeling van de wetten die op dit moment aan de orde zijn, in het achterhoofd te houden dat in hoofdzaak geen inhoudelijke herziening van het staatsnoodrecht is beoogd. Toen ik de wetten enkele weken geleden op mijn bordje kreeg, ontdekte ik bij mezelf de neiging om ± laat ik de juridische term maar gebruiken ± een toetsing in volle omvang te plegen. Voorzitter! Dat kan ik mijn collega's en al helemaal de leden van de regering niet aandoen. Enerzijds is dit besef des te sterker omdat de enkele vraag die van de zijde van mijn fractie bij de schriftelijke behandeling is opgeworpen over de verhouding van de Oorlogswet tot een aantal grondwetsbepalingen, genoegzaam is beantwoord.

Anderzijds zal er in dit geval begrip bestaan voor mijn neigingen, omdat sinds de behandeling van de notitie over de grondwetsbepaling inzake de uitzonderingstoestanden ± zoals ons zo goed in het geheugen ligt ± een watersnood heeft plaatsgevonden. Bij die gelegenheid is over de competentietoedeling in noodsituaties veel gesproken. Wij nemen goede nota van de toezegging van de regering dat bij het bezien van de wet- en regelgeving in geval van crises, waartoe ruim een jaar geleden werd besloten, de ervaringen van de recente watersnood worden betrokken. Ik wil daar echter wel een vraag aan toevoegen: wanneer mag in dit opzicht bericht van de regering worden verwacht? Het lijkt ons dat dat niet te lang kan uitblijven. Dat gevaar is er wel, want zoals de regering ook opmerkt: wetgevingsoperaties als deze worden vaak weggedrukt door acute en urgentere onderwerpen. Ook voorgaande sprekers hebben hierop gewezen. Wij moeten ons echter goed realiseren dat, waar ook al een paar jaar van een mooie zomer sprake is, letterlijk en figuurlijk zeldzaam slecht weer zich ook kan herhalen.

Voorzitter! Het is duidelijk dat bij een inhoudelijke behandeling van het staatsnoodrecht te zijner tijd de aandacht zal moeten uitgaan naar het vraagstuk van de bestuurlijke coördinatie. Op een onlangs gehouden studiedag van het Nederlands instituut voor brandweer

Rehwinkel

en rampenbestrijding over de watersnood van 1995, is nog weer eens gebleken hoe verschillend door het ministerie van Binnenlandse Zaken en in burgemeesterskring wordt gedacht over het verlenen van een wettelijke bevoegdheid aan de coördinerend burgemeester. Ik sluit mij op dit moment aan bij de opmerking die daar te beluisteren was, dat het tijd wordt het beginsel overboord te zetten op grond waarvan de kleinste gemeente van Nederland het bestuurlijk-juridische vertrekpunt is voor de bestrijding van grootschalige rampen. Ook in dit opzicht moeten problemen op een grensoverschrijdend niveau worden aangepakt.

Mijnheer de voorzitter! Ik neem nog wel de vrijheid om nu een aantal opmerkingen over de positie van de Staten-Generaal te maken. Het lijkt mij van belang, de parlementaire betrokkenheid in noodsituaties zo goed mogelijk te verankeren. Om die reden sprak een vraag over de separate toepassing van bevoegdheden mij aan; tijdens de schriftelijke behandeling werd deze met name door de SGP-fractie opgeworpen. Ik deel uiteindelijk het standpunt van de regering dat het mogelijk moet zijn, een aantal minder ingrijpende noodbevoegdheden separaat toe te passen. Dat zo zijnde, zal de regering het mij niet kwalijk nemen dat ik met name door Brainich von Brainich Felth in zijn proefschrift "Staatsnoodrecht" over de streep ben getrokken. Vergeleken met de instelling van de algemene en beperkte noodtoestand is de wetgevende parlementaire betrokkenheid bij separate toepassing het grootst, zo betoogt Brainich. Bij de meeste noodwetten is een verlengingswet vereist. Tijdens de algemene en beperkte noodtoestand is de regering gemachtigd om bij koninklijk besluit noodwetten in werking te stellen, zonder dat daarop een verlengingswet volgt. Men zou zich vanuit een oogpunt van parlementaire betrokkenheid dus eerder tegen een te snelle afkondiging van de beperkte noodtoestand moeten verzetten dan tegen een te omvangrijke separate toepassing.

Mijnheer de voorzitter! Het antwoord van de regering op vragen over besluitvorming na afkondiging van de algemene noodtoestand door de Staten-Generaal bij gekwalificeerde meerderheid heeft mij nog niet volledig overtuigd. De afkondiging van de algemene noodtoestand

veronderstelt de aanwezigheid van een zeer ernstige crisissituatie die een onmiddellijke en passende reactie van de regering vereist, zo lezen wij in de nota naar aanleiding van het verslag. Dit moet een onzorgvuldige formulering zijn: de regering is in staat onmiddellijk en passend te reageren, en de Staten-Generaal beslist of de algemene of beperkte noodtoestand mag voortduren. Dan valt te lezen dat een conflictsituatie niet aangepakt zou kunnen worden, omdat een kleine minderheid niet akkoord gaat met de voorgestelde maatregelen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De heer Rehwinkel zegt dat het overgaan naar een gekwalificeerde meerderheid zou betekenen dat een kleine minderheid het beëindigen van de noodtoestand zou kunnen tegenhouden. Dat vind ik een heel hard argument. Het heeft mij in ieder geval over de streep geholpen. In 1988 hebben wij als eerste de suggestie van gekwalificeerde meerderheid gedaan. Maar juist om deze reden ben ik daar nu niet verder op doorgedaan.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik wilde juist op dat punt mijn betoog vervolgen, los van het feit dat ik ook graag in algemene zin iets wil zeggen over de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Ik weet niet of de woorden "een kleine minderheid" helemaal op hun plaats zijn. Het kan immers gaan om in totaal 74 Eerste- en Tweede-Kamerleden en dat is niet echt een kleine meerderheid.

De heer **Koekkoek** (CDA): Wat vindt de heer Rehwinkel van het argument dat de Grondwet eenvoudig die gekwalificeerde meerderheid niet toelaat?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik zal niet zeggen dat de vraag meer passend was geweest na afronding van mijn betoog, maar het lijkt mij dat wij misschien ons, als beide Kamers der Staten-Generaal, eens in algemene zin zouden moeten afvragen in welke gevallen wij besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid wenselijk en noodzakelijk achten. Dan kan naar aanleiding van eventueel zo'n discussie, zo'n gedachtenwisseling, vanzelfsprekend ook een grondwetswijziging plaatsvinden. Mijn punt is echter, dat

het mij soms niet volstrekt duidelijk is op grond waarvan tot besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid wordt overgegaan.

De heer **Koekkoek** (CDA): Bij de grondwetsherziening is in elk geval waarbij daartoe is besloten, daarnaar gekeken.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik geloof niet dat die gedachtenwisseling voldoende heeft plaatsgevonden. Natuurlijk is bij de grondwetsherziening gesproken over de vraag in welke specifieke gevallen bij gekwalificeerde meerderheid zou moeten worden besloten. Een algemene gedachtenwisseling over de vraag wanneer bij gekwalificeerde, twee derde meerderheid zou moeten worden besloten, wordt door de eerdere grondwetsherziening natuurlijk niet uitgesloten.

Ik noem als voorbeeld de spoed. Dat zou bijvoorbeeld een argument kunnen zijn om in dit geval niet te kiezen voor een gekwalificeerde meerderheid. Bij vraagstukken rondom de troonopvolging ± de heer Koekkoek zal ervan op de hoogte zijn ± zal haast soms ook geboden zijn en stellen wij wel het vereiste van twee derde meerderheid. Het lijkt mij goed, daarmee ook uw vraag beantwoordend, dat bij gelegenheid hier eens in algemene zin zal worden stilgestaan bij de vraag in welke gevallen wij vinden dat bij gekwalificeerde meerderheid moet worden besloten. Het heeft niet de grootste haast en prioriteit.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het lijkt mij echt een punt voor de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing om zich hierover te buigen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voor zover andere punten daar al niet eerst een afronding zouden verdienen!

Het vereiste van een twee derde meerderheid wordt ook bij voorstellen tot grondwetsherziening verlangd. Nogmaals, wij zouden ons misschien eens moeten buigen over de vraag in welke gevallen door het parlement bij twee derde meerderheid zou moeten worden besloten.

Ik kom bij mijn laatste opmerkingen. De regering herinnert eraan dat in de nieuwe Grondwet bewust geen bepalingen zijn opgenomen voor omstandigheden waarin de

Rehwinkel

Staten-Generaal niet meer bijeen zouden kunnen komen of de regering haar zetel zou moeten verplaatsen en dat soort gevallen. Ook de heer Van den Berg heeft hierover gesproken. Opnieuw vraag ik me af of we bij dit soort situaties niet eens langer stil dienen te staan. Je moet je alleen richten op voorzienbare noodsituaties, aldus de regering, maar ook deze noodsituaties zijn voorzienbaar! Sterker nog, 55 jaar geleden is het parlement gedurende vijf jaar niet bijeengekomen en heeft de regering haar zetel naar Londen verplaatst. De Duitse bezetter onthief de Nederlandse parlementariërs in de zomer van 1941 van hun verplichtingen, waardoor zij in grote financiële nood geraakten. Gelukkig is slechts een enkeling voor een door de bezetter in het vooruitzicht gesteld pensioen gewicht.

Mijnheer de voorzitter! Ik zou mij nu bijna tot u persoonlijk willen richten, maar dat durf ik na uw interventie in de richting van de heer Cornielje niet meer aan. Toch stel ik de vraag, of wij niet eens zouden moeten stilstaan bij de positie van de Staten-Generaal in bijvoorbeeld oorlogssituaties en bij zetelverplaatsing van de regering. Wellicht kan worden overwogen de voorzitters van de beide Kamers een bijzondere rol toe te kennen, zoals deze nu al tijdens kabinetsformaties bestaat, en ook hun zetel te verplaatsen. Zij kunnen in dat soort situaties natuurlijk niet voor de Kamers optreden, maar die wel op de een of andere wijze vertegenwoordigen en toezien op de positie van de Staten-Generaal. Tijdens de Tweede Wereldoorlog is binnen de regering uitvoerig gesproken over de rol van het parlement na de oorlog. De door mij overigens gewaardeerde premier Gerbrandy stond bepaald niet alleen in zijn opvatting dat Nederland, ik citeer: "door een dictatuur zou heen moeten". Ik meen dat wij van deze ervaringen moeten leren. Juist in een toestand die het gevolg kan zijn van pogingen om de bestaande democratie te beschadigen, dient naar de mening van mijn fractie de positie van de Staten-Generaal goed te zijn verzekerd.

De heer **Verkerk**: Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor hun uitvoerige en adequate beantwoording van de door de toenmalige

AOV-fractie gestelde vragen, die door mij waren voorbereid.

Het gaat hierbij om wetgeving die doet denken aan de situatie in 1940-1945 en later. Een aantal van mijn vragen is dan ook vooral gericht op de situatie van de burger en de rol van de verenigde vergadering van de Staten-Generaal in het geheel. Daarom vraag ik u, voorzitter, zoals ook een andere fractie heeft gedaan, om de voorzitter van de verenigde vergadering nogmaals te verzoeken om na te gaan wanneer aanpassing van het Reglement van orde van de verenigde vergadering mogelijk wordt, om daarin voorzieningen te treffen voor besluiten ten aanzien van de bijeenroeping van de vergadering bij een beperkte of algemene noodtoestand.

Evenals de heer Rehwinkel verzoek ik de bewindslieden om in te gaan op een mogelijke verplaatsing van de zetel van de regering naar elders. Ik heb daar indertijd wat vragen over gesteld, maar uit de nota naar aanleiding van het verslag heb ik geen duidelijk antwoord kunnen destilleren.

De heer Van den Berg citeerde een artikel in de Staatscourant van 4 mei jl. Daarin staat ook dat op 10 april 1939 de toestand van oorlogsgevaar werd uitgeroepen en dat dit besluit stand hield tot 1 juni 1984. De vraag rijst, welke bevoegdheden in verband met oorlogsgevaar vanaf 10 april 1939 tot 1 juni 1984 vigeerden. Graag een korte toelichting van de bewindslieden.

Tot slot vraag ik aan de minister van Defensie, op welke termijn aanpassing van interne instructies en procedures van militaire organen kan worden verwacht. Het gaat dus om lagere regelgeving en instructies. Wordt hierbij ook een mogelijke herstructurering van de defensietop betrokken? Er wordt immers gesproken over een generale staf. Hoe wordt de rol van het nieuwe Duits-Nederlandse legerkorps daarbij gezien? Ik vraag dit vooral vanwege de Duitse militairen die daar deel van uitmaken.

De vergadering wordt van 20.21 uur tot 20.45 uur geschorst.

Minister **Dijkstal**: Mijnheer de voorzitter! Om te beginnen zeg ik de leden van de Kamer hartelijk dank voor de brede belangstelling voor dit

onderwerp en de gedegen inbreng die ik heb ervaren. Dat zou het misverstand dat wellicht nog bij een enkeling leeft, namelijk dat reces hetzelfde is als vakantie, kunnen wegnemen! U moet allen zeer hard gewerkt hebben deze afgelopen weken. Als ik het goed begrijp, hebt u misschien zelfs harder gewerkt dan de regering.

De **voorzitter**: Inderdaad.

Minister **Dijkstal**: Alleen op dit punt, voorzitter. Vanuit de Kamer is gezegd ± ik geloof dat het wel terecht is ± dat het wel erg lang geduurd heeft. Ik kan niet helemaal verklaren waarom het zo lang geduurd heeft, maar laat ik hopen dat het misschien wat lang was, maar dat dit het resultaat alleen maar ten gunste heeft beïnvloed. Ik leid dat ook een beetje af uit de reactie van de Kamer.

De heer Schutte begon met de waarschuwing dat wij er een beetje voor moeten oppassen dat er begripsinflatie ontstaat. Dat geldt overigens niet alleen bij deze terminologie. De heer Schutte gaf een paar voorbeelden van noodwetgeving, zoals het genoemd wordt. Ik denk dat hij hierin gelijk heeft. Wij moeten hiervoor oppassen. Noodwetgeving is, zoals het woord zegt, bedoeld voor situaties waarin de normale wettelijke bevoegdheden onvoldoende mogelijkheden bieden om in een buitengewone situatie als overheid afdoende te reageren en op te treden. Dat is wat anders dan dat je in een of andere prangende situatie meent dat er met grote spoed wetgeving moet komen om in die situatie het probleem op te lossen. Ik zeg daarom met nadruk dat de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet niet mogen worden betiteld als noodwetgeving. Deze artikelen behoren net als de artikelen 172 en 173 van de Gemeentewet tot het instrumentarium dat de burgemeester ten dienste staat in de uitoefening van zijn gezag, als het gaat om de ordelijke gang van zaken in zijn of haar gemeente.

Op 21 maart van dit jaar heb ik de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Justitie het rapport over het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden in de praktijk gestuurd. Ik vraag mij overigens af of hierbij het woord "noodbevoegdheden" niet hetzelfde misverstand kan oproepen! Maar goed, dat daargelaten. Bij het rapport

Dijkstal

heb ik een brief gedaan, waarin ik aangegeven heb hoe ik aankijk tegen de aanbevelingen in het rapport. Het is bekend dat ik naar aanleiding van dat rapport meer in algemene zin aan de burgemeesters heb gevraagd om terughoudend gebruik te maken van de bevoegdheden, maar vooral goed gebruik te maken van de bevoegdheden die gebaseerd zijn op de artikelen 172 en 173 van de Gemeentewet. Maar er is nog iets wat belangrijker is. De Kamer weet dat er een gezamenlijke werkgroep van het ministerie en de VNG is. Die werkgroep stelt zich de vraag hoe het zit met het huidige instrumentarium. Ik verwacht in de loop van november advies van die werkgroep te krijgen. Ik hoop dat dat interessante rapport dan kan leiden tot besluitvorming en, in de loop van volgend jaar, wellicht tot een aanpassing van de Gemeentewet, als wij dat noodzakelijk vinden.

De heer Rehwinkel, de heer Koekkoek en met name de heer Schutte hebben een punt aan de orde gesteld dat ook in de schriftelijke voorbereiding aan de orde is gekomen. De vraag was of er toch niet veel voor te zeggen is dat een afkondiging van de algemene noodtoestand alleen bij gekwalificeerde meerderheid kan geschieden. Ik heb twee redenen ± of eigenlijk drie redenen ± om een dergelijk voorstel niet te steunen. De belangrijkste reden is dat mevrouw Scheltema die vragen gesteld heeft in de schriftelijke voorbereiding en dat zij overtuigd is door het antwoord! Dat lijkt mij al een zelfstandige reden om het voorstel niet te steunen! Maar er zijn natuurlijk twee andere redenen.

De eerste reden is al genoemd door enkele woordvoerders, namelijk dat het ertoe kan leiden dat in uiterst urgente omstandigheden, die door de regering en een meerderheid in het parlement worden gezien als redenen om de algemene noodtoestand af te kondigen, kleine minderheden de zaak kunnen blokkeren. Dan zou de zich voor-doende zeer ernstige crisis niet kunnen worden bestreden. Dat lijkt mij een inhoudelijk zwaarwegend bezwaar.

Het tweede bezwaar is dat de grondwetgever zelf geen aanleiding heeft gezien om af te wijken van de in artikel 67, tweede lid, van de Grondwet neergelegde hoofdregel dat besluiten bij meerderheid van

stemmen worden genomen. In dat geval is het zeer de vraag of de formele wetgever dan wel vrij is om die eis in de uitvoeringswetgeving te introduceren.

De heren Schutte en Van den Berg hebben gewezen op het verschil in de toestemming bij de afkondiging van een noodtoestand en bij separate toepassing. Als de Staten-Generaal in verenigde vergadering van oordeel zijn dat de noodtoestand moet worden bevestigd, dan kan deze noodtoestand door een zelfstandig besluit van de verenigde vergadering worden opgeheven, waardoor tevens de in werking gestelde bepalingen van rechtswege vervallen. Indien echter de Staten-Generaal nee zeggen tegen een verlengingswet ter fiatting van separate toepassing van noodwetgeving dan is een KB tot instelling van bepalingen nodig. Waarom kan in die situatie ook niet sprake zijn van een van rechtswege vervallen van bepalingen, zo is de strekking van de vraag die beide woordvoerders hebben gesteld. De bevoegdheid die artikel 103 van de Grondwet aan de Staten-Generaal toekent, is een heel bijzondere. Met één klap kunnen de Staten-Generaal besluiten van de regering van tafel vegen. Die bevoegdheid is niet voor niets gereserveerd voor heel bijzondere situaties en ik meen dat de bevoegdheid om zo'n direct werkend besluit te nemen niet op zijn plaats is in situaties die nog relatief overzichtelijk zijn en waarin de besluitvorming via de wets-procedure verloopt. Het intrekken van in werking gestelde bepalingen dient, naar mijn oordeel, in die situaties dan ook via de normale procedure plaats te vinden.

Vervolgens kom ik bij een aantal vragen die de heer Cornielje gesteld heeft over hoe wij op dit moment verder gaan met het project inventarisatie noodwetgeving en alles wat daarmee verbonden is. Natuurlijk hebben ook anderen er opmerkingen over gemaakt en vragen over gesteld. Ik ga die langs.

Ik heb de Kamer meegedeeld dat in het kader van het project crisisbeheersing, dat al langer loopt, de noodwetgeving op toegankelijkheid ten behoeve van de besluitvorming, naast andere activiteiten, zal worden gezien. Ook de ervaringen opgedaan tijdens de wateroverlast, zullen hierbij betrokken worden. Natuurlijk ben ik het eens met de

heer Cornielje dat het belangrijk is deze inventarisatie op korte termijn af te ronden. Ik zal dan ook, na afronding van dat project, de Tweede Kamer op de hoogte stellen van de resultaten van onder meer het deelproject noodwetgeving. In hoeverre dit deelproject op dat moment beschikt over een handzaam overzicht dat een volledig beeld geeft van alle autoriteiten die over bevoegdheden in crisissituaties beschikken, kan ik nu niet overzien. Ik moet nog even een voorbehoud maken voor de wijze waarop ik de Kamer daarover adequaat kan informeren. Ik heb het hier tot nu toe slechts over de inventarisatie. Lastiger wordt het als het gaat om de inhoudelijke beoordeling of een herziening op allerlei onderdelen in de noodwetgeving niet wenselijk is. Dat is gecompliceerder omdat dit niet alleen een kwestie is van beoordeling vanuit Binnenlandse Zaken, want wij raken dan in lastige discussies met andere departementen over de wenselijkheid van wetswijziging. Ik vrees dan ook dat ik daarvoor langer tijd nodig heb.

De heer Cornielje en anderen hebben over de wateroverlast van 1995 een aantal vragen gesteld waarover ik graag iets wil zeggen. In de eerste plaats stelde de heer Cornielje de interessante vraag of dat een uitzonderingstoestand was. Tijdens die wateroverlast was de situatie niet zo ernstig dat het noodzakelijk was om noodwetten in werking te laten treden. Er is dus geen sprake, ook niet volgens onze nieuwe terminologie, van uitzonderingstoestanden zoals bedoeld in de Coördinatiewet. Wel zijn er, zoals de Kamer weet, indertijd een paar KB's geslagen die het mogelijk maakten om noodwetten in werking te stellen zodra die KB's in het Staatsblad zouden zijn verschenen. Uiteindelijk heeft de situatie zich niet voorgedaan dat wij die beslissing hadden moeten nemen.

Op de vraag over de bestuurlijke verhoudingen tussen de burgemeester, de commissaris van de koningin en de minister bij de wateroverlast zoals die zich heeft voorgedaan, naar analogie van andere vergelijkbare situaties, kom ik terug op het moment waarop ik de evaluatie aan de Kamer over kan leggen. Ik heb de Kamer tussentijds wel op de hoogte gesteld maar ik ben een beetje gehinderd doordat ik uit bepaalde provincies en regio's de rapportage

Dijkstal

niet ontvangen had en ik toch graag het complete beeld wilde hebben, niet alleen om te inventariseren maar ook om er beter conclusies aan te kunnen verbinden. Ik hoop die evaluatie toch in het najaar aan de Kamer te kunnen overhandigen.

Voorzitter! Een andere vraag van de heer Cornielje was of de andere departementen en belanghebbenden wel voldoende op de hoogte zijn van de noodwetgeving.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik begrijp de minister toch goed, dat de regering tijdens de wateroverlast geen enkel moment heeft overwogen om in de nieuwe terminologie iets van een beperkte noodtoestand af te kondigen? Wat hooguit aan de orde was, was eventueel separate toepassing van enkele bijzondere wetten.

Minister **Dijkstal**: Het spijt me dat ik daar niet duidelijk in ben geweest. Dat is inderdaad het geval geweest. Ik herinner mij nog levendig hoe wij daar bijeen hebben gezeten en onmiddellijk daarvan mededeling hebben gedaan aan de commissarissen die daar zeer van hun stuk van raakten, geloof ik. Het ging precies zoals de heer Koekkoek zegt: het ging over de vraag of er bijzondere bevoegdheden nodig waren in die bijzondere situatie, de separate toepassing.

Ik kom even terug op de vraag in hoeverre andere departementen op de hoogte zijn van de noodwetgeving. Dat ligt in het verlengde van de vraag van de heer Koekkoek over de paraatheid. Dat geldt misschien ook voor de oorlogswetgeving, maar ik zal er in algemene zin op antwoorden. Het is natuurlijk van groot belang dat vooral de departementen op de hoogte zijn van die noodwetgeving, omdat zeker de wetgeving waar wij nu over praten met name op rijksniveau van betekenis is. Ik ben van plan daar aandacht aan te besteden, maar dat is ook een belangrijk onderdeel van het project crisisbeheersing, want dat gaat nadrukkelijk in op de voorlichting en de benodigde expertise bij alle betrokkenen op dat terrein. Ik mag er overigens op wijzen dat het Landelijk coördinatiecentrum op Binnenlandse Zaken hier een belangrijke coördinerende functie vervult. Ik hoop straks ook bij de rapportages over de wateroverlast nog eens te kunnen laten zien hoe nuttig het is om zo'n

centrum te hebben. Ik heb zelf de indruk dat het ook in die situaties op zichzelf goed heeft gewerkt, los van de andere vragen die daarover wellicht kunnen worden gesteld. Wat daarnaast natuurlijk van belang is, is de vraag of er voldoende wordt geoefend. Zijn de mensen goed getraind? Zijn ze op de hoogte? Wordt er voldoende geoefend? Ik vind die vraag erg belangrijk, omdat ik met de Kamer ± en dat was de ondertoon van de vragen uit de Kamer ± weet hoe snel dit wegzakt. Dat is ook de reden dat de commissie-Hermans is geïnstalleerd met de opdracht na te gaan hoe het gesteld is met die oefenbereidheid en wat er gedaan moet worden om ervoor te zorgen dat al degenen die daarop getraind moeten zijn dat ook inderdaad zijn op het moment dat zich iets voordoet. Ik hecht er zelf ook grote waarde aan, afgezien van het feit dat ik zelf even mee mocht doen aan een oefening. Dat vond ik ook erg leuk.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! De wateroverlast was natuurlijk geen oefening.

Minister **Dijkstal**: Nee, nee. Daar heb ik het nu niet over! Dat was echt!

De heer **Koekkoek** (CDA): De minister noemt de commissie-Hermans. Gebeurt het op dit moment? Wordt er wel eens geoefend in crisisbeheersing?

Minister **Dijkstal**: Ja, dat gebeurt zeker. Ik heb het zelf dus mogen meemaken. Er is een vraag gesteld over terreurbestrijding. Welnu, dat gebeurt ook op een bepaalde schaal in een bepaalde vorm. Ik heb echter de indruk ± ik zeg dit vooruitlopend op de resultaten van de commissie-Hermans ± dat het een beetje hapsnap is, dat de een actiever is dan de ander en dat het vaak te maken heeft met wie daar toevallig zit en wie het belang daarvan ziet. Daar maak ik mij best zorgen over en dat is dan ook de reden dat wij daaraan meer aandacht moeten besteden. Ik zoek dus ook naar gelegenheden om, behalve langs de weg van de commissie-Hermans, die aandacht ook te krijgen.

Voorzitter! Ik stap over naar een vraag van de heer Van den Berg, die een beetje in het verlengde ligt van wat ik zojuist heb gezegd en wel

over de verhouding tussen de bevoegdheden op grond van de waterstaatswetgeving en de bevoegdheden van de burgemeesters. Uitgangspunt is dat de waterstaatsautoriteiten en de burgemeesters van een door een ramp getroffen gemeente ieder hun eigen bevoegdheid uitoefenen, zoals ook in de diverse wetten is geregeld. Dat moet natuurlijk in goed onderling overleg, maar dan eventueel gecoördineerd door de commissaris van de koningin. Dan kan zich natuurlijk best de situatie voordoen, waarin de commissaris van de koningin een aanwijzing geeft aan de burgemeester(s) als hij de indruk heeft dat het tussen die twee autoriteiten niet geheel botert, om leiding te nemen in de verantwoordelijkheidsverdeling, ook omdat het gaat om de waterstaatsbelangen. Dan heeft de burgemeester het laatste woord, want hij heeft op grond van artikel 11 van de Rampenwet het opperbevel over de rampenbestrijding, maar dat is dan wel het ultimatum remedium.

Voorzitter! De heer Schutte heeft zich de vraag gesteld of het niet nodig is om in het systeem dat wij nu ontwerpen, ruimte in te bouwen voor de situatie waarin de noodtoestand zich in een beperkt gebied voordoet en dus in een beperkt gebied kan worden afgekondigd. Als dus een ramp tot een bepaalde locatie beperkt blijft, zou je niet de noodtoestand in het gehele land moeten afroepen.

Hij heeft gelijk dat nu op grond van de systematiek van de Coördinatiewet de afkondiging van de noodtoestand alleen kan gelden voor het gehele grondgebied van Nederland. Dat geldt natuurlijk niet voor het via de noodwet geven van bevoegdheden. Die kun je namelijk wel binden aan een beperkt gebied.

In het geval van een lokale ramp zullen zich in beginsel geen gevolgen voordoen met een landelijk uitstraling en daarom kun je in dergelijk gevallen volstaan met het gebruik maken van de normale bevoegdheden die in de Rampenwet en de Gemeentewet zijn aangegeven. Een noodtoestand moet worden ingesteld als de feitelijke omstandigheden zodanig zijn, dat de normale bevoegdheden niet toereikend zijn en ook de separate inwerkingstelling niet toereikend is. In die omstandigheden zal een groter landsdeel dan alleen dat betrokken gebied met de

Dijkstal

gevolgen van de ramp kunnen worden geconfronteerd. Dan kom je in de andere situatie terecht.

Voorzitter! De heer Van den Berg heeft gevraagd of het overzicht van noodwetgeving kan worden aangepast aan de ingediende nota's van wijziging. Dat zal gebeuren.

Verder heeft hij gesuggereerd om de drie verschillende categorieën noodwetgeving duidelijk zichtbaar te maken in de verschillende wetten, bijvoorbeeld door ze in de Oorlogswet Nederland en de WBBBG te groeperen in aparte paragrafen. Deze suggestie zou zinvol zijn als de drie verschillende categorieën als het ware elkaar uitsluitende categorieën zouden zijn, maar dat is niet het geval. De bevoegdheden die separaat kunnen worden uitgeoefend kunnen immers ook in de beperkte of algemene noodtoestand worden uitgeoefend en dat maakt het niet zinvol de weg te bewandelen die de heer Van den Berg voorstelt.

Dan kom ik toe aan de beantwoording van enkele zeer begrijpelijke vragen. Verschillende leden vroegen te proberen een meer precieze omschrijving te geven van de situaties die wij zouden kunnen aantreffen. Ik begin met iets te zeggen over het punt dat de heer Van den Berg aanroerde. Hij vroeg zich af of "buitengewone omstandigheden" niet een te ruim begrip is. Een van de doelen van deze wetgevingsoperatie is nu juist een sanering te krijgen van de bestaande, grote aantallen typering van uitzonderingstoestanden. Op het moment je een bepaald begrip te ruim vindt, neem je afstand van datgene wat we allemaal als een verworvenheid beschouwen, namelijk dat we een paar begrippen hanteren die identiek zijn en dat wij daar niet al veel begrippen aan toe willen voegen. Ik ben dan ook bang dat wij met nadere specificeringen van het begrip "buitengewone omstandigheden" ons weer verwijderen van hetgeen wij als hoofdpunt van deze wet moeten beschouwen.

Dit geldt ook met betrekking tot de situatie die de heren Schutte en Van den Berg hebben beschreven. Daarbij gaat het om de omstandigheid waarin de Staten-Generaal niet terstond of in het geheel niet meer bijeen kunnen komen. Hierbij gaat het om een interessante vraag. De heer Rehwinkel sprak hier ook over. Zou je in die omstandigheid ook niet

met een minderheid de zaken kunnen afhandelen? Ik zie deze kwestie even los van de quorumvraag. Deze complicerende factor laat ik nu even buiten beschouwing. Wat interessanter is, is de vraag: bij welk aantal leden is afhandeling van zaken nog verantwoord? Daarmee zit je in een zeer moeilijke discussie. Bovendien spreekt uit deze vraagstelling de behoefte om voor elke situatie beschreven te kunnen hebben wat je moet doen. Het kenmerk van deze materie is juist dat door de verscheidenheid aan situaties die je zou kunnen aantreffen, dit waarschijnlijk een onmogelijke opgave is en dat je je beter niet in dit avontuur kunt storten. Dat zeggen overigens de heren Schutte en Van den Berg zelf ook. Zij aarzelen ook en vragen zich af of je aan deze wens wel vorm kunt geven. Ik ga er overigens van uit dat een regering die geconfronteerd wordt met een situatie waarin slechts een klein deel van de Staten-Generaal beschikbaar is, wel het overleg met dat kleine deel van die Staten-Generaal voert. Dat lijkt mij toch het allerminste wat je als regering in zo'n situatie doet. Dat leidt echter niet tot de formele bevoegdheden die wij in deze wet toekennen.

In het verlengde daarvan is de heer Rehwinkel specifiek ingegaan op de positie van de Staten-Generaal in oorlogssituaties. Langzamerhand kwam bij mij de vraag op of het volstrekt duidelijk is wanneer sprake is van oorlog of oorlogssituaties. Dat is natuurlijk ook weer een definitiekwestie, maar laat ik mij daar niet mee vermoeien. Voorlopig ben ik het meest overtuigd door datgene wat de heer Schutte zelf naar voren bracht. Als wij iets zouden gaan regelen wat afwijkt van de grondregel, ontstaat voor een regering de ruimte om er, als ik het oneerbiedig mag zeggen, naar eigen bevinding mee om te gaan, terwijl het duidelijk moet zijn dat wij zo lang mogelijk, ook in oorlogssituaties de situatie moeten handhaven dat het parlement zo normaal mogelijk blijft functioneren. Maar goed, er kan zich een situatie voordoen. De verwijzing naar de Tweede Wereldoorlog is op zichzelf duidelijk. Ik voorzie echter veel problemen als wij hierop precies willen regelen hoe de verhouding regering-parlement dan is. Ik denk ook aan het punt van de heer Verkerk, de verplaatsing van de zetel van de regering. Moet je dat dan ook

weer gaan regelen? Je begeeft je op een heel lastig pad, waarvan je maar moet hopen dat het allemaal toereikend is voor de situatie die zich voordoet. Elke situatie is weer anders dan de vorige.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): U erkent inmiddels dat dit soort noodsituaties voorzienbaar is.

Minister **Dijkstal**: Natuurlijk.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Het staat wat merkwaardig in de nota naar aanleiding van het verslag. Dit soort situaties is wel degelijk voorzienbaar. Wij vinden dat toch het een en ander moet worden geregeld. Misschien is dit niet de gelegenheid daarvoor, maar bij een inhoudelijke herziening van het staatsnoodrecht willen wij hier graag op terugkomen.

Minister **Dijkstal**: Tegen dat laatste heb ik vanzelfsprekend geen bezwaar, voor zover dat overigens nuttig zou zijn. Het probleem is dat wij bijna onvermijdelijk in ons hoofd hebben die situaties die zich hebben voorgedaan. Het blijkt echter dat elke nieuwe crisissituatie anders is dan de voorgaande. Dan doet zich de vraag voor die zich rond dit hele thema heeft voorgedaan: ben je er zeker van dat je voldoende kunt regelen wat je kunt gebruiken in de onvoorziene nieuwe situatie? Tot op zekere hoogte doen wij dat hier natuurlijk. Van datgene wat in deze wetgeving staat, denken wij dat het toereikend is voor een hoop situaties. Er blijft echter een rest over waarbij het heel moeilijk zal zijn. Ik ga deze discussie zeker niet uit de weg, want ik vind de vraag van groot belang.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Natuurlijk is elke situatie weer anders. Ik zou het op prijs stellen indien u op uw departement de gedachtenwisseling wilt bevorderen over het waarborgen van democratische controle of in ieder geval democratische betrokkenheid in het geval van zetelverplaatsing. Deze situatie moet zoveel mogelijk worden geregeld. De gedachtenwisseling hierover moet op gang zijn gekomen voor een eventuele volgende behandeling hier van het staatsnoodrecht.

Minister **Dijkstal**: Dat wil ik graag doen. Terwijl u uw vraag stelde,

Dijkstal

dacht ik aan wat ik net even aan mijn ambtenaren vroeg. De heer Van den Berg stelde een vraag over de Raad van State. Ik vroeg mij toen af: wat moet je nou doen als de Raad van State er niet is? Je kunt je daarbij weer elke situatie voorstellen. Ik ga deze discussie zeker niet uit de weg. Laten wij dit maar op de lat houden en een keer een situatie creëren waarin wij hierover verder met elkaar kunnen spreken.

De heer **Verkerk**: Ik veronderstel dat de minister hiermee mijn vraag inzake de verplaatsing van de regeringszetel heeft beantwoord. De minister kent natuurlijk de dichtregel "nee, 't was geen vlucht die u deed gaan" alsmede de discussie na de Tweede Wereldoorlog over het goedkeuren van besluiten van de regering. Hoe ziet de minister dit? Zal hieraan aandacht worden besteed?

Minister **Dijkstal**: U zegt nu een hoop dingen waarvan ik ook niet precies weet in welk tempo ik er aandacht aan ga besteden. De teneur van de vragen van de heer Rehwinkel en u is dat wij met deze wetgeving niet in alle situaties hebben voorzien. Gedacht kan worden aan een oorlogssituatie, aan een situatie dat het parlement niet met de vereiste meerderheid aanwezig kan zijn. Ons antwoord is dan dat men dat aan de regering moet overlaten. Daarmee ontstaat dan een soort ongeschreven bevoegdheid voor de regering. De vraag is of je met je gezonde verstand toch niet meer op dat terrein kunt regelen. Ik wil die vraag niet uit de weg gaan, maar meer dan dat kan ik er nu ook niet over zeggen. Wij nemen het mee, zoals dat in het jargon heet.

Mevrouw Scheltema vroeg of wij niet het gevaar lopen om op een soort glijdende schaal terecht te komen. Er doet zich een situatie voor, waarbij sprake is van een separate toepassing. Er doet zich vervolgens weer een situatie voor, met weer een separate toepassing. Dan cumuleert een aantal separate toepassingen en je glijdt in een beperkte noodtoestand. Vandaaruit glij je als het ware een algemene noodtoestand in. Zij vroeg of wij niet op de een of andere manier kunnen aanduiden, hoe daarmee om te gaan. Zij erkende dat dit niet makkelijk te regelen is via een normstelling in de

wet. Zij sprak echter de hoop uit dat dit debat hierin een bijdrage zou kunnen leveren. Ik kan dat echter natuurlijk niet zeggen. Elk van die separate toepassingen is het gevolg van een zeer individuele crisissituatie die zich in een beperkt gebied voordeed. Ik kan ze niet beschrijven. Als ik ze niet kan beschrijven, kan ik ze ook niet optellen. Ik kan dus ook niet zeggen, wanneer wij volgens de theorie van de glijdende schaal in de gevarezone zitten. Ik begrijp haar vraag wel, maar ik kan die alleen niet beantwoorden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mijn vraag is ingegeven door mijn angst dat je via de cumulatie van separate toepassingen in een beperkte noodtoestand terecht komt, zonder de desbetreffende waarborgen daarbij in acht te nemen. Als bijvoorbeeld de helft van de bevoegdheden die in een beperkte noodtoestand gebruikt kunnen worden, al via separate toepassing is gebruikt, dan kan ik mij voorstellen dat het tijd wordt te overwegen of geen sprake is van een beperkte noodtoestand en of die weg moet worden gevolgd. Dat is de achtergrond van mijn vraag.

Minister **Dijkstal**: Ik denk dat die weg ook niet geheel begaanbaar is, want de helft is ook een kwantitatieve aanduiding. Ik kan mij bijvoorbeeld voorstellen dat een kwart van de zwaardere bevoegdheden zwaarder telt dan de helft van de lichte bevoegdheden. In de situatie die mevrouw Scheltema beschrijft, doet zich het ene na het andere geval voor en wordt gemakkelijk gegrepen naar een separate toepassing. In die situatie zijn er ook het parlement en de pers die in de open democratie hun werk doen. Ik zeg dat ook terugkijkend naar de wateroverlast. Het is niet alleen interessant om te kijken hoe de burgemeester, de commissaris en de minister toen met elkaar omgingen. Het is ook zeer interessant om te bekijken hoe het parlement en de pers daarmee bezig waren. Dan ontstaat toch een ingewikkeld systeem van "checks and balances" om te controleren of iedereen zich wel houdt aan zijn of haar bevoegdheid en niet een stapje te ver gaat. U slaat mij natuurlijk als wij hier nog aan toevoegen dat wij situaties beschrijven waarin het parlement niet op orde is of waarin er geen

pers meer is. Maar dan weet ik het ook niet meer. Je kunt elke dramatische situatie beschrijven, maar het houdt op een gegeven moment op. Je moet dan maar hopen dat de dan zittende regering uiteindelijk toch het beste doet voor het volk. Dat is het laatste redmiddel. Als zij dat dan niet doet, hebben wij nog het leger van de heer Voorhoeve of zoiets. Maar dat is ook ernstig.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Tegen mevrouw Scheltema zeg ik dat het parlement er toch zelf bij is als het gaat om de separate toepassing. Op een gegeven moment kunnen wij zeggen: het is genoeg. Dan is er geen glijdende schaal van een separate toepassing naar een beperkte noodtoestand.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ben dat met de heer Koekkoek eens. Ik heb in mijn betoog ook gezegd dat met name de procedurele controle door het parlement vreselijk belangrijk is. Dat stelt ons ook voor een taak. Maar voor onszelf en ook voor de regering zou ik het zo prettig hebben gevonden als wij iets meer hadden geweten over de vraag bij welke cumulatie van separate wetgeving je je duchtig moet afvragen of dat wel kan. Maar ik geef de minister toe dat het lastig is en dat een kwart van de zware bevoegdheden te vergelijken is met de helft van de lichtere bevoegdheden. Dat zie ik in. Maar is de minister het met mij eens dat je bij een behoorlijke hoeveelheid separate toepassingen toch eens de vraag naar een beperkte noodtoestand moet stellen?

Minister **Dijkstal**: Absoluut, ik vind dat dat moet gebeuren. In dat rapport over de gemeentelijke toepassing van kleine noodbevoegdheden zie je al hoe zich dat in de praktijk kan ontwikkelen. Zeer interessant om te lezen in dat rapport is waarom de ene gemeente daar zo zwaar gebruik van maakt en de andere niet. Daarmee wordt best het gevaar aangegeven waarmee wij te maken hebben. Ik vind uw vraag dus terecht. Wat wij hier zeggen tegen elkaar, zeggen wij ook in de hoop dat dat in de wetsgeschiedenis weer een eigen functie zal vervullen. Ik vind dat men er in die situatie erg voor moet oppassen dat men dat niet allemaal bij elkaar optelt. Dan

Dijkstal

kun je beter de beperkte noodtoestand afkondigen.

Voorzitter! De heer Van den Berg heeft gevraagd naar de mogelijkheid om de Raad van State te passeren, als het gaat om verlengingswetsvoorstellen. Een en ander is erop gericht dat Tweede en Eerste Kamer zo snel mogelijk tot behandeling kunnen overgaan. Ik begrijp die vraag natuurlijk wel, maar ik denk dat de heer Van den Berg toch voorbijgaat aan de bijzondere positie die de Raad van State in ons wetgevingsproces inneemt. Daarbij ga ik ervan uit dat de Raad van State ook zal begrijpen dat er zeer snel een advies moet komen en dat hij ook niet anders zal willen. Ik zou bijna zeggen: met name de Raad van State zal dat willen. Tja, het zijn zo van die laatste zekerheden die wij in dit land nog hebben. Daar klamp ik mij natuurlijk ook nog aan vast. Ik hoop dat de heer Scholten dit hoort.

Voorzitter! Mevrouw Scheltema heeft een vraag gesteld over het schrappen van de noodrechtbepalingen in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, die de burgemeester reeds op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet heeft. Het gaat hier met name om de bevoegdheid om het vertoeven in de openlucht te beperken, en de bevoegdheid om personen die een ernstig gevaar voor de openbare orde teweegbrengen, te bevelen om een gebied te verlaten c.q. daarin terug te keren. Die bevoegdheden worden nu uitgeoefend op basis van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. In dit geval kunnen wij denken aan de maatregelen die burgemeesters nemen bij risicovol gedrag van voetbalsupporters. Soms is het nodig gebleken om deze supporters de stad uit te zetten of hen te verhinderen de gemeentegrens te passeren. Als je voor dit soort bevoegdheden naar de Wet BBBG grijpt, zou je een veel te zwaar middel in stelling brengen. Het schrappen van de desbetreffende noodrechtbepalingen uit de Wet BBBG heeft dus een belangrijk doel, namelijk die noodwetgeving te beperken en haar het exclusieve karakter te geven dat zij volgens ons moet hebben. Het kan niet zo zijn dat men met noodwetgeving en gewone wetgeving hetzelfde kan doen. Daar moet een nadrukkelijk verschil tussen zijn. Zou dat verschil er niet zijn, dan zou de verleiding om voor de gewone wetgeving met die

bijzondere bevoegdheden te kiezen, alleen maar groter worden. Daarmee hebben wij ook getracht om de overlap die in het geheel zat, eruit te halen.

Ten slotte kom ik op de lastige vraag van mevrouw Scheltema over artikel 103 van de Grondwet in relatie tot artikel 15 van de Oorlogswet. De Grondwet sluit niet uit dat aan andere lichamen dan die in de Grondwet worden genoemd, de bevoegdheid wordt gegeven om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland heeft dus ook betrekking op die andere lichamen, mits zij een verordenende bevoegdheid hebben. De vraag of waterschappen terecht in artikel 103 worden genoemd, valt buiten de reikwijdte van de wetgeving waar wij vandaag over praten. Ik ben gaarne bereid om dat vraagstuk bij een volgende grondwetswijziging onder ogen te zien. Mijns inziens moet dat echter niet leiden tot enige verandering in de voorliggende wetgeving.

Voorzitter! Ik heb de illusie dat ik alle vragen heb beantwoord die op mijn terrein zijn gesteld. De heer Voorhoeve heeft nog een aantal vragen op zijn terrein te beantwoorden.

□

Minister Voorhoeve: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden voor de opmerkingen die zij hebben gemaakt over de herziene Oorlogswet.

Ik begin de beantwoording met de algemene opmerking van de heer Cornielje. Hij zei terecht dat de herziene Oorlogswet voor Nederland een wat ander karakter draagt dan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. De Coördinatiewet voorziet in de instelling van twee uitzonderingstoestanden, de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand. De in de verschillende noodwetten toegekende bevoegdheden, waaronder die in de Oorlogswet, worden verdeeld over deze twee noodtoestanden. Ik verwijs naar de lijsten A en B. Indien een uitzonderingstoestand is afgekondigd, is er sprake van militair gezag, en worden de buitengewone bevoegdheden door dit gezag uitgeoefend. De afkondiging van een van beide noodtoestanden regelt, zoals bekend, de Coördinatiewet.

De separate toepassing staat los van artikel 103 van de Grondwet, en wordt niet bestreken door de Coördinatiewet. De Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden maakt de diverse noodwetten geschikt voor de separate toepassing. De Oorlogswet voor Nederland regelt daarentegen de separate toepassing van buitengewone bevoegdheden zelf, die in deze situatie, waarin geen sprake is van militair gezag, aan de minister van Defensie zelf toekomen.

De heer Schutte is nog eens ingegaan op het verschil tussen het wijzigen of aanvullen van wetten of algemene maatregelen van bestuur, en het afwijken dan wel buiten werking stellen daarvan. Gelet op de artikelen 81 en 89 van de Grondwet mag het militair gezag formeel het eerste niet, maar het tweede wel. Materieel is er sprake van een wijziging, zij het dat deze slechts een tijdelijke werking heeft. De heer Schutte en ik zijn het daarover eens.

De heer Van den Berg plaatste vraagtekens bij de strafbaarstelling van overtreding van door het militair gezag vastgestelde regels op grond van delegatie. Ik stel voorop dat uitsluitend is voorzien in de mogelijkheid van delegatie, waar het gaat om de formulering van het strafbare feit. Formulering van de misdrijven in de wet verdient natuurlijk de voorkeur. Het probleem is evenwel dat we op dit terrein niet precies kunnen voorspellen, wat er in zo'n buitengewone toestand nodig kan zijn. Het enige dat de wetgever nu resteert, is de bevoegdheid van het militair gezag om in een uitzonderingstoestand bij verordening op bepaalde terreinen voorschriften vast te stellen, zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven. Dat deze voorschriften vervolgens gesanctioneerd moeten kunnen worden, is natuurlijk duidelijk. Hierin voorzien de artikelen 63 en 64. De strafbaarstelling staat derhalve in de wet, de formulering van het delict noodgedwongen niet. Ik keer zo overigens terug naar de artikelen 63 en 64, naar aanleiding van het amendement van de heer Koekkoek.

Eerst kom ik nog op diens vraag over het verband tussen noodwetgeving en NAVO-procedures. Daartussen is geen rechtstreeks verband. Tijdens stafoefeningen in NAVO-verband is overigens in het verleden gebleken dat het bestaande systeem van noodwetgeving in ons land te

Voorhoeve

rigide is. Juist daarom is bij het ontwerpen van het nieuwe noodrecht een flexibel systeem gecreëerd: separate toepassing en een in zwaarte oplopend scala van te nemen maatregelen. Het nieuwe systeem is dus mede gebaseerd op de tijdens de oefeningen opgedane ervaringen. Dat betekent ook dat ons land daarmee goed kan inspelen op militaire behoeften in NAVO-verband en de in die organisatie te volgen procedures.

Ik kom nu toe aan de vier amendementen die de heer Koekkoek heeft ingediend. Ik begin met het amendement op stuk nr. 9. Ik geloof niet dat dit amendement echt nodig is. Ingevolge het nieuwe artikel 22, eerste lid, van de Oorlogswet voor Nederland is het militaire gezag bevoegd aan niet-militairen die voor de verdediging nuttig kunnen zijn, het verlaten van een gebied te verbieden. Gelet op de strekking van dit artikel gaat het hier om niet-militairen als timmerlieden, monteurs, verpleegkundigen en anderen waar een beroep op moet kunnen worden gedaan voor feitelijke verdedigende activiteiten. Onder die bepaling vallen niet de functionarissen die door de heer Koekkoek worden bedoeld. Dus echt nodig is het amendement niet, hoewel ik er ook geen buitengewone bezwaren tegen in kan brengen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Op zichzelf ben ik het volledig eens met uw uitleg, maar ik vraag mij af of het amendement van de heer Koekkoek niet het gevaar van een a-contrario-redenering in zich bergt. Het artikel is niet bedoeld voor de in het amendement met name genoemde groepen, maar het is bijvoorbeeld ook niet ± zoals de heer Rehwinkel in de wandelgangen zei ± voor de burgemeester bedoeld. Het is voor veel mensen niet bedoeld. Dat geeft een scheef beeld. Door nu maar een kleine groep uitdrukkelijk te noemen en andere niet, wordt een a-contrario-redenering mogelijk die naar mijn gevoel vrij gevaarlijk is.

Minister **Voorhoeve**: Daarin moet ik u gelijk geven. De geest van het artikel is dat het slaat op het binnen het gebied kunnen houden van mensen die echt van belang zijn voor de verdedigende activiteiten die dan moeten worden ondernomen.

Voorzitter! Positiever ben ik over het amendement op stuk nr. 10 van

de heer Koekkoek. Ik meen echter dat dan tegelijkertijd een vergelijkbaar amendement op de WBBBG, met name op artikel 11, zou moeten worden ingebracht. Ingevolge het amendement op stuk nr. 10 kunnen in een algemene noodtoestand samenkomsten tot het belijden van godsdiensten of levensovertuigingen op een openbare plaats alleen plaatsvinden met instemming van het militair gezag. Artikel 36, vierde lid, laat nu een dergelijke bevoegdheid van het militair gezag niet toe.

Ten aanzien van het amendement op stuk nr. 11 kan ik kort zeggen dat ik het daarmee eens ben. Wat het amendement op stuk nr. 12 betreft, wil ik de heer Koekkoek op een probleem attenderen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voor het amendement op stuk nr. 11 geldt ook de vraag, die mevrouw Scheltema juist stelde, waarom juist deze groepen genoemd worden. Ik begrijp dat u het met het amendement eens bent, maar ik vraag mij ook voor dit amendement af waarom bijvoorbeeld burgemeesters niet genoemd worden.

De heer **Koekkoek** (CDA): De indiener van het amendement wil die vraag wel beantwoorden.

Minister **Voorhoeve**: Graag.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik wijs op de analogie met de andere bepalingen die uitzonderingen bevatten voor de Hoge Colleges van Staat, ministers en de leden van de zittende magistratuur.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik vind het, eerlijk gezegd, wat mager om alleen op analogie af te gaan. Ik begrijp dat de regering het met het amendement eens is. Daarom stel ik vooral de inhoudelijke vraag: waarom juist deze groepen en waarom bijvoorbeeld niet burgemeesters?

Minister **Voorhoeve**: Ja, dat is een terechte vraag. Het leek mij dat het amendement voor de hand lag. Daarom heb ik mij erbij aangesloten. Ik moet nog nadenken over het antwoord op de vraag van de heer Rehwinkel. Ik zal er later op terugkomen.

Voorzitter! Wat het amendement op stuk nr. 12 betreft heb ik een bezwaar. Naar mijn mening zou de

heer Koekkoek onderdeel I. moeten schrappen. Wat hij nu wil doen ter zake van onderdeel I leidt ertoe dat de sanctionering ingevolge artikel 20, tweede lid, van de Oorlogswet inhoudelijk wordt gewijzigd. Met het amendement komt de mogelijkheid om het feit als een overtreding te kwalificeren te vervallen, hetgeen niet wenselijk is. Artikel 63 van de wet voorziet nu wel in de mogelijkheid feiten hetzij als een overtreding, hetzij als een misdrijf aan te merken. De overige delen van het amendement zijn redactioneel en ontmoeten geen bezwaar.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ten aanzien van de consequenties heeft de minister gelijk. Ik kan er ook niets aan doen, maar de Grondwet dwingt de wetgever om aan te geven of overtreding van een strafbaar feit wordt aangemerkt als een overtreding in de zin van het Wetboek van Strafrecht of als een misdrijf. Wij kunnen die keuze dus niet overlaten aan het militair gezag. De Grondwet dwingt ons als wetgever ook om te bepalen wat de op te leggen straffen zijn. Wij mogen dat niet aan de vrije keuze van het militair gezag overlaten. Ik erken dus de consequentie, maar de Grondwet laat ons geen keus. Ik vond de consequentie ook aanvaardbaar, omdat in de bepalingen waaruit de voorgestelde bepaling voortkomt ook de zware sanctie op overtreding van het voorschrift betreffende wapens en munitie wordt gesteld. Afgezien van het grondwettelijke argument is de consequentie dus ook inhoudelijk aanvaardbaar.

Minister **Voorhoeve**: Ik betwijfel dat. Ik vraag mij af of het toch niet verstandig is om het eerste gedeelte van uw amendement te schrappen.

Mijnheer de voorzitter! Mevrouw Scheltema heeft een opmerking gemaakt over de Antillen en Aruba. Er is daar inderdaad geen noodwetgeving. Over dit onderwerp is door Defensie wel eens met de regering van de Nederlandse Antillen gesproken. Ook het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft dat onderwerp al weer een aantal jaren geleden in contact met de Antillen aan de orde gesteld. Men wilde toen wachten op meer duidelijkheid over de nieuwe staatkundige verhoudingen. Voor zover ik weet, is het onderwerp sindsdien niet opnieuw ter sprake gekomen. Het lijkt mij

Voorhoeve

verstandig om het opnieuw aan de orde te stellen in het kader van de modernisering van het Statuut. Mevrouw Scheltema heeft er dus terecht aandacht voor gevraagd. Naar aanleiding van haar opmerking zal de aandacht van de koninkrijkspartners er dan ook voor worden gevraagd.

De heer Verkerk heeft mij gevraagd op welke termijn aanpassing van de Instructie militair gezag kan plaatsvinden. Het gaat daarbij om uitvoeringsregelgeving waar het ministerie van Defensie mee bezig is. Wij streven ernaar om deze aanpassing direct bij de inwerking-treding van de nieuwe noodwetgeving in te voeren.

De heer Verkerk heeft gevraagd of de nieuwe Oorlogswet consequenties heeft voor bijvoorbeeld het Duits-Nederlandse legerkorps dat morgen in dienst wordt gesteld. De Oorlogswet heeft alleen gevolgen voor Nederland en strekt zich dus niet over ons buurland uit. Zij heeft dus ook geen consequenties voor het Duits-Nederlandse legerkorps.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Er is afgesproken dat de ervaringen van de recente watersnood zullen worden betrokken bij het bezien van de wet- en regelgeving op het terrein van het staatsnoodrecht. Ik heb gevraagd wanneer wij daarover bericht mogen verwachten.

Minister **Dijkstal**: Ik ben voornemens om zo snel mogelijk ± ik verwacht binnen twee maanden ± de Kamer op de hoogte te stellen van de totale rapportage over de watersnoodproblematiek, voorzien van enige kanttekeningen mijnerzijds over ± ik zal het zo maar zeggen ± wat mij dat leert. Los daarvan is er het grote project inzake crisis-beheersing. Het inventariserende deel daarvan hoop ik in het najaar aan de Kamer te kunnen overleggen. Ik kan niet zeggen op welke wijze dat wordt vertaald naar een inhoudelijke aanpassing van de wetgeving, omdat ik op dit moment niet kan overzien welke moeilijkheden ik op dat terrein tegenkom.

Daarnaast is de Kamer in het bezit over het aparte rapport over toepassing van noodbevoegdheden door de gemeenten. Een werkgroep houdt zich met de VNG daarmee bezig en zal in november een rapport uitbrengen. Ik zal de Kamer dat rapport toesturen, voorzien van mijn

oordeel. Als de Kamer dat wenselijk vindt, zal een en ander vermoedelijk al volgend jaar kunnen leiden tot aanpassing van een aantal artikelen in de Gemeentewet.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Ik dank de beide bewindslieden voor hun beantwoording, die over het algemeen duidelijk en volledig was. Ik kom nog kort terug op twee punten. Ik heb gewezen op de consequentie van de afkondiging van de noodtoestand en de rol van de Staten-Generaal daarbij. De minister heeft als argument gebruikt dat de bevoegdheid die in artikel 103 van de Grondwet wordt toegekend wel heel bijzonder is en dat die dan ook tot bijzondere situaties beperkt moet blijven. Ik vind dat op zichzelf een redelijk argument, maar ik constateer wel dat het een beleidsafweging is, die grondwettelijk niet onmogelijk is. Dat argument plaats ik tegenover het door mij genoemde argument dat er heel gemakkelijk een conflictsituatie kan ontstaan tussen regering en Kamer als de Staten-Generaal weigeren een verlengingswet bij separate wetgeving goed te keuren. Zo'n conflictsituatie is zeer goed mogelijk in moeilijke nationale situaties. Het gaat immers over buitengewone bevoegdheden en daarvoor moet er iets bijzonders aan de hand zijn. Moet de regering dan nog apart een besluit nemen om een separate beslissing terug te trekken waar zij het eigenlijk niet mee eens was? Ik zou toch graag zien dat die afweging nader werd uitgewerkt.

Over het punt van het beperkte gebied heeft de minister van Binnenlandse Zaken gezegd dat in beginsel kan worden volstaan met de normale bevoegdheden en anders met separate toepassing. Als dat niet voldoende is, is de noodtoestand aan de orde, maar dan voor het gehele land, bijvoorbeeld in een situatie van een watersnood. Gelukkig is het niet zover gekomen. Maar er was niet erg veel voor nodig geweest of er was bijvoorbeeld in Gelderland inderdaad een zeer ernstige situatie ontstaan, die waarschijnlijk had geroept tot maatregelen die veel verder gingen dan die welke toen zijn genomen. Was het dan zo logisch geweest dat een noodtoestand voor het gehele land had moeten worden overwogen vanwege de situatie in een deel van Gelderland? Is dat ook in overeen-

stemming met de effecten die worden beoogd bij een beroep op de noodtoestand? Het is een zeer ingrijpende maatregel en daar moet niet verder mee gegaan worden vanwege de beperkingen die er zijn voor de burgers en de verruiming van de bevoegdheden voor de overheid die dan nodig is. Wat is er op tegen om wettelijk de mogelijkheid te openen, een dergelijke invoering van de noodtoestand voor een deel van Nederland te laten gelden?

Voorzitter! Ten slotte nog een opmerking aan het adres van de heer Koekkoek over zijn aardige amendement op het punt van de samenkomsten voor het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Ik mag dit, denk ik, zo interpreteren dat door de CDA-fractie wordt voorgesteld om de mogelijkheid van een processieverbod weer in te voeren, zij het onder bijzondere omstandigheden. Nu dit voorstel uit de CDA-fractie komt en wordt gedaan door een lid van bezuiden de Moerdijk, kan ik hier uiteraard geen enkel bezwaar tegen hebben.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor de gegeven uitvoerige beantwoording.

Ik ga nog even in op de reactie van de minister van Defensie op de ingediende amendementen. Het lijkt mij nuttig om voor de duidelijkheid het amendement op stuk nr. 9 toch op te nemen. De minister vond het niet nodig, maar had er ook geen bezwaar tegen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik zou dan toch nog graag schriftelijk het antwoord van de minister ontvangen op de vraag waarom hij het met dit amendement eens is, terwijl de vraag gesteld zou kunnen worden: waarom andere groepen ook niet?

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter!...

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik zou het ook wel prettig vinden als de heer Koekkoek zelf inging op de a-contrario-mogelijkheid.

De heer **Koekkoek** (CDA): A-contrario-redeneringen pas ik niet graag toe. Ik denk dat het in het algemeen genomen niet een

Koekkoek

vruchtbare interpretatiemethode is. Ik bevind mij wat dat betreft in goed gezelschap. Burgemeesters worden inderdaad niet uitgezonderd. De redenering die ik heb toegepast, is dat er een gelijkvormigheid van bepalingen moet zijn in deze wetten, waaruit met name in oorlogstijd duidelijk blijkt dat het bijeenkomen van de Staten-Generaal niet verstoord of beperkt mag worden door het optreden van het militair gezag. Dat moet buiten kijf staan. Als mevrouw Scheltema en anderen menen dat burgemeesters moeten worden uitgezonderd van bepaalde bepalingen, wat let hen dan om voor de stemming heropening te vragen en alsnog amendementen in te dienen? Ik vond in elk geval het argument niet aanwezig, maar die a-contrario-redenering zou ik dus niet willen toepassen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Nee, maar het amendement op stuk nr. 9 gaat in op een situatie waarin die bevoegdheid helemaal niet bedoeld is voor de groep die u bedoelt. Het zijn timmerlieden en andere mensen die in een oorlogssituatie adequaat iets kunnen doen. Ik denk dat u, door een groep mensen waarvoor de bepaling niet bedoeld is toch uit te zonderen, de bepaling een ander karakter geeft. Door die groep uit te zonderen, geeft u de indruk dat die bepaling in principe wel voor andere groepen bedoeld is.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik sluit niet uit dat er zich onder leden van de Staten-Generaal voortreffelijke timmerlieden bevinden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): U noemde ook leden van de rechterlijke macht. Het gaat niet alleen om leden van de Staten-Generaal. U noemde alle Hoge Colleges van Staat en de rechterlijke macht.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is juist, maar ik wilde het kort houden. Ik denk dat het goed is om de bedoeling van deze bepaling ook duidelijk in de wet op te nemen. De regering heeft in een toelichting aangegeven wat de strekking is, maar ik denk dat het goed is om de uitzondering, die ook bij andere bepalingen is opgenomen en wel de artikelen 27 en 28, ook bij dit artikel op te nemen.

De regering heeft naar aanleiding van het amendement op stuk nr. 10 betreffende godsdienstige manifestaties verwezen naar artikel 11 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Ik zal overwegen of ik, als consequentie van dit amendement, alsnog een amendement zal indienen. Ik vind in ieder geval dat in de zwaarste situatie, namelijk de algemene noodtoestand, het militair gezag de mogelijkheid zou moeten hebben om godsdienstige manifestaties aan een vergunning te onderwerpen. Aan het adres van de heer Schutte zou ik willen antwoorden dat deze vertegenwoordiger van de CDA-fractie uit het zuiden des lands niet heeft gepleit voor herinvoering van het processieverbod in de algemene noodtoestand. Er is sprake van het binden aan vergunning, eventueel van processies of andere godsdienstige manifestaties op openbare plaatsen.

De heer **Schutte** (GPV): De heer Koekkoek zal het toch met mij eens zijn dat als je een vergunningstelsel instelt je eerst een verbod moet hebben: het is dan verboden, tenzij men vergunning heeft van het militair gezag?

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is de mogelijkheid die geboden zou worden, dat dergelijke processies en andere godsdienstige manifestaties of manifestaties van een levensovertuiging alleen mogelijk zijn met een vergunning. Dat houdt inderdaad een verbod in.

Ten slotte het laatste amendement. De Grondwet dwingt ons tot de keuze om overtredingen van regelingen van het militair gezag betreffende het voorhanden hebben van wapens en munitie aan te merken hetzij als overtreding hetzij als misdrijf. Gelet op het karakter van de overtreding stel ik voor, ingevolge het amendement, om overtreding van zo'n voorschrift of regeling aan te merken als misdrijf. Vandaar het eerste onderdeel van het amendement op stuk nr. 12.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): De minister heeft gesuggereerd om het eerste deel van het amendement te schrappen. Doet u dat en, zo nee, waarom niet?

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat heb ik nu twee keer uitgelegd, maar ik zal

het nog een keer proberen. Het noemen van artikel 20, tweede lid, in het eerste lid van artikel 63 heeft tot gevolg dat overtreding van zo'n regeling betreffende wapens en munitie wordt aangemerkt als overtreding. Vervolgens wordt er gezegd dat het militaire gezag overtreding van zo'n regeling ook kan aanmerken als een misdrijf. Welnu, de Grondwet laat niet toe dat de beslissing of het een overtreding dan wel een misdrijf is, wordt overgelaten aan het militaire gezag. Dan zeg ik: gelet op de aard van het strafbare feit ligt het voor de hand om het aan te merken als misdrijf, met de daarbij behorende sanctie.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Vindt de minister dat inmiddels ook?

Minister **Voorhoeve**: Dat lijkt mij een verstandige verandering.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dank u zeer.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Het is een bijzondere avond, als het GPV en het CDA het te zamen en in vereniging mogelijk maken om processies en andere openbare manifestaties van godsdienstige aard te verbieden, en dat met een vreugdevol gezicht. Een bijzondere avond!

De heer **Koekkoek** (CDA): U begrijpt toch wel dat deze uitzondering alleen bedoeld is voor toestanden die wij nooit hopen mee te maken?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat weet ik, maar zelfs als het beperkt blijft tot bijzondere situaties, stemt het mij al tot vreugde.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik begrijp dat u uw zegeningen telt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ja, dat doe ik.

De heer **Schutte** (GPV): Misschien is het nog wel goed om onder de aandacht van de D66-fractie te brengen dat het hierbij gaat om activiteiten van godsdienstige aard op openbare plaatsen. Wellicht zou ook bij andere wetgeving het onderscheid tussen wat in het openbaar plaatsvindt en wat niet in het openbaar plaatsvindt, wat

Scheltema-de Nie

duidelijker voor ogen gehouden kunnen worden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Nu moet u mij toch even helpen: waar denkt u eigenlijk aan, als u heel eerlijk bent?

De heer **Schutte** (GPV): Wij hebben bijvoorbeeld uitvoerig gediscussieerd over de Algemene wet gelijke behandeling en daar hebben zulke zaken ook een rol gespeeld. Zo zijn er wel meer voorbeelden. Bij de GPV-fractie zult u altijd een heel willig oor treffen als u het openbare karakter van een zaak kunt aantonen. Dan willen wij heel ver gaan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Daar houd ik u aan.

Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor hun antwoorden. De minister van Binnenlandse Zaken is nadrukkelijk ingegaan op de bevoegdheden van de burgemeester in relatie tot zijn gewone noodbevoegdheden; zo noem ik het maar, omdat het zo ook in het boekje staat, al mag het eigenlijk niet meer. Is de minister van plan om onder de aandacht van de gemeenten te brengen hoe belangrijk het is om voorzienbare crisissituaties te tackelen via gewone bepalingen in de algemene politieverordening, dus via gewone democratische besluitvorming, en dat de noodbevelen en noodbevoegdheden moeten worden bewaard voor bijzondere situaties? Zal hij daar een voorlichtingscampagne op laten richten? Dan ben ik tevreden en hoeft het niet te worden geregeld bij de inwerkingtreding van dit noodrecht; als het maar gebeurt.

Voorzitter! Uit de antwoorden op mijn vragen krijg ik de indruk dat, ook al gaat het hier voornamelijk om een technische operatie, de mogelijkheden om in crisissituaties op te treden toch wat worden verruimd, met name door de separate toepassing en door de noodbevoegdheden van de burgemeester iets op te rekken. Op zichzelf ga ik daarmee akkoord, maar ik wil het wel geconstateerd hebben.

Tot slot ben ik blij met de toezegging van de minister om bij de op handen zijnde herziening van de Grondwet te overwegen of waterschappen nog wel in artikel 103, tweede lid, genoemd moeten worden. Ik geef hem daarbij graag het volgende mee: het is of/of. Of de

waterschappen niet meer noemen en dus schrappen in artikel 103, lid 2, of andere openbare lichamen ook noemen in artikel 103, lid 2. Dit zijn alternatieve mogelijkheden. Ik vraag de minister, beide in dit kader nader te bezien, opdat wij een juiste grondwettelijke basis krijgen voor deze voorstellen, waar mijn fractie overigens mee instemt.

□

Minister **Dijkstal**: Mijnheer de voorzitter! Ik ben de Kamer erkentelijk voor de beperkte tweede termijn, want dat suggereert dat de eerste termijn redelijk bevredigend is verlopen!

De heer Schutte is teruggekomen op twee punten. Het eerste punt was mijn antwoord op zijn opmerking dat je de bijzondere bevoegdheden moet bewaren voor bijzondere situaties. Hij heeft toen vastgesteld dat, als het gaat om het van rechtswege laten vervallen van een maatregel, dit niet rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit en dat dit als het ware een beleidsafweging is. Daar heeft hij gelijk in, denk ik. De kern van de zaak is dat er in de situatie die hij beschrijft, inmiddels een conflict is ontstaan tussen de Staten-Generaal en de regering en dat de regering iets moet doen wat zij eigenlijk niet wil. De lijn van redeneren die ik op dit punt volg, is dat wij praten over de lichtere vorm en dat er in die lichtere vorm toch een overzichtelijke situatie is. In die overzichtelijke situatie is er nog een normaal functionerend parlement. Dat is een normale situatie, waarin normale procedures kunnen worden afgelopen, bijvoorbeeld inhoudende dat het parlement in het geval van een conflict en een weigerachtige regering, gebruik kan maken van de machtsmiddelen die het heeft. Ik geloof dan ook niet dat het noodzakelijk is, in die toch nog normale situatie deze bijzondere voorziening te treffen.

Dan het tweede punt. De heer Schutte vroeg of het niet verstandig zou zijn, bij een ramp in een beperkt gebied de mogelijkheid te hebben om een beperkte noodtoestand, alleen voor dat gebied, af te kondigen. Ik begrijp dat op zichzelf. De heer Schutte zegt namelijk dat je misschien over je doel heen schiet als je het voor het hele land doet. Ik moet er toch op wijzen dat wij in de hele systematiek die wij hebben,

sowieso al een systeem van opbouw hebben, als het gaat om bevoegdheden. Wij beginnen bij de gemeenten, als een van de medeoverheden. Dat is de eenheid die als eerste geroepen is om iets op te lossen. Als blijkt dat die bevoegdheden niet toereikend zijn, krijg je een opbouw langs de lijn van, zeg maar, de functionarissen. Dat hebben wij bij de watersnoodramp meegemaakt. Als het gaat om de opbouw van bevoegdheden, bekijk je daarnaast of je in andere wettelijke bevoegdheden terecht komt dan wel of je meer bevoegdheden nodig hebt. Dan doet zich de situatie voor waarover mevrouw Scheltema in een ander verband sprak, namelijk dat een aantal separate toepassingen zich bij elkaar opgeteld kunnen voordoen. Tot hoe lang ga je daarmee door voordat je weer in het volgende traject terecht komt? Dat zijn allemaal afwegingen waar je dan voor staat. De vraag is of je dan nog iets apart moet maken voor geografisch beperkte rampen. Dat lijkt mij niet nodig. Bovendien doet zich dan een andere vraag voor. Stel je eens voor dat wij het wél doen. Zodra zich een ramp in een beperkt gebied heeft voorgedaan, kun je de beperkte noodtoestand voor het beperkte gebied afkondigen. En wat doe je dan op het moment dat de ramp zich geografisch verbreedt, buiten dat gebied? Dan is het gebied weer niet toereikend. Je kunt er misschien wel eens wat mee oplossen, maar je kunt net zo goed weer in dezelfde problemen verzeild raken die wij in de huidige systematiek ook hebben. Alles afwegende, denk ik dat de balans voldoende aanwezig is in de voorstellen die voorliggen.

De heer **Schutte** (GPV): Het ging er mij slechts om, die wettelijke mogelijkheid te hebben. Als er enige twijfel over zou bestaan of het gebied zich kan uitbreiden, moet je er natuurlijk geen gebruik van maken. Maar met name als het gaat om het water, is het haast ondenkbaar dat het zich kan voordoen in het hele land. Dat moet je dan afwegen tegen het feit dat een beperkte noodtoestand toch een inbreuk betekent op normale bevoegdheden en verhoudingen. Het laatste moet je ook zo beperkt mogelijk houden. Het is niet meer dan een pleidooi om deze mogelijkheid in de wet op te nemen.

Dijkstal

Minister **Dijkstal**: Je zit hier met de handicap die ik zojuist ook al noemde, want je hebt natuurlijk beelden in je hoofd omdat je je een voorstelling ervan probeert te maken. Inderdaad heeft zich bij de problematiek rondom de wateroverlast nadrukkelijk de situatie voorgedaan dat we te maken kregen met provinciegrenzen overschrijdende problemen. Juist daarin heb ik voor mijzelf de legitimatie gevonden om me ermee te gaan bemoeien. We komen op dit punt nog wel terug als wij het debat met de Kamer hierover voeren. Maar stelt u zich eens voor ± en ik neem even dat voorbeeld van die wateroverlast ± dat het zich op nog grotere schaal had voorgedaan. Dan kun je nauwelijks meer praten van een beperkt gebied als het inmiddels over zes, zeven provincies gaat met de gevaren voor het achterliggend gebied. Dan kun je beter de beperkte noodtoestand afroepen. Maar nu werk ik het, met dit voorbeeld, naar mijn kant uit. Misschien is er even gemakkelijk een voorbeeld te verzinnen dat naar de kant van de heer Schutte kan worden uitgewerkt. Het is een beetje een kwestie van zo goed mogelijk inschatten wat zich kan voordoen. Ik meen dat met datgene wat wij hier hebben, het risico waar de heer Schutte op wijst en dat ik wel begrijp, namelijk dat we te veel bevoegdheden krijgen voor een te groot gebied zodat wij over ons doel heen zullen schieten, zich niet zo snel zal voordoen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Op zichzelf vind ik de vraag van de heer Schutte heel zinnig, maar ik vraag mij toch af of bijvoorbeeld artikel 8 van die Coördinatiewet het niet mogelijk maakt dat de noodbevoegdheden voor een gedeelte van het land in werking worden gesteld. Dat geldt in ieder geval bij de algemene noodtoestand. Ik zie nergens een verbod om de beperkte noodtoestand voor een deel van het land te laten werken.

Minister **Dijkstal**: Volgens mij zegt de wet ± maar ik kijk even naar de achterste bank ± dat zodra je in een beperkte noodtoestand zit, er een pakket bevoegdheden bij hoort. De regering is op dat moment gerechtigd om die bevoegdheden over het gehele land toe te passen. Als de ramp zich heeft voorgedaan in een beperkt gebied, dan zou je kunnen

stellen dat andere burgers die niet in dat rampgebied leven ook worden getroffen door die vergaande bevoegdheden van de regering en dan schiet je over je doel heen. Ik denk dat de heer Schutte die situatie bedoelt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat begrijp ik, maar de regering heeft de bevoegdheid om die beperkte noodtoestand voor het gehele land toe te passen, maar de regering hoeft dat niet te doen. Zou je dan niet voor situaties die beperkt van omvang zijn, op grond van de huidige wet met de gedeeltelijke toepassing kunnen werken?

Minister **Dijkstal**: Dat denk ik zeker, want wij praten hier over uitzonderlijke situaties. Maar de heer Schutte heeft wel gelijk als hij zegt dat hij daar geen zekerheid over heeft. Een verstandige regering die opeens extra bevoegdheden heeft die bedoeld zijn om in een bepaald gebied toe te passen, zal die bevoegdheden niet lichtvaardig voor heel Nederland toepassen. Dat zou allerlei weerstanden oproepen. Maar die zekerheid is niet in de wet voorzien en daar heeft de heer Schutte gelijk in.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Maar wel voor die algemene noodtoestand.

Minister **Dijkstal**: Maar dan zit je weer een fase verder.

De heer **Schutte** (GPV): Ik wil nu wel duidelijk hebben wat de minister precies bedoelt. De interventie van mevrouw Scheltema lijkt een beetje te suggereren dat ik bepleit dat het zou kunnen op grond van de wettekst. Die indruk heb ik dus niet. Mijn indruk is dat ~~aan~~ bij de algemene ~~aan~~ bij de gedeeltelijke noodtoestand er een besluit genomen wordt voor het hele land en in dat besluit zal misschien bij de uitwerking aan de orde kunnen komen in hoeverre de toepassing zich over het hele land zal uitstrekken.

Minister **Dijkstal**: Dat is het punt.

De heer **Schutte** (GPV): Dat lijkt mij mogelijk, maar op grond van de wettekst kun je niet veel verder gaan.

Minister **Dijkstal**: Daar ben ik het mee eens.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! De voorgestelde wet onderscheidt duidelijk tussen de algemene of beperkte noodtoestand. Daar geldt een bepaalde procedure voor om die in werking te stellen. Wanneer die noodtoestand zich voordoet, kan op basis van de artikelen 7 en 8 ofwel voor het gehele land ofwel voor een deel van het land, al naar gelang de nood daar is, gebruik worden gemaakt van de bevoegdheden die in de lijsten a en b zijn opgenomen. Wat dat betreft is het systeem van de wet eenvoudig en helder.

Minister **Dijkstal**: De vraag die zich dan nog voordoet, is wat er gebeurt als de regering, gebruik makend van die artikelen, toch besluit het voor het gehele land toe te passen. Dan krijg je een soort misbruik, niet in formele maar in materiele zin, van een bevoegdheid die eigenlijk bedoeld was voor een bepaald gebied.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Dan moet de Kamer de regering ter verantwoording roepen.

Minister **Dijkstal**: Juist!

Voorzitter! Dan resten mij nog twee vragen van mevrouw Scheltema. Zij sprak de vrees uit, dat bijvoorbeeld bij het ontbreken van een goede algemene politieverordening men toch te snel noodbevoegdheden, bijzondere bevoegdheden gebruikt voor gewone situaties. Dat is het beeld dat een beetje uit het rapport ontstaat. Zij vraagt zich af of het niet verstandig is dat wij daar vooral in de voorlichting bekendheid aan geven, opdat de gemeenten dat ook niet doen. Ik kan haar meedelen dat ik het rapport dat ik de Kamer heb toegestuurd ook naar de burgemeesters, de regionale korpschefs, de voorzitters van de regionale brandweerkorpsen, de brandweercommandanten, de VNG, de commissarissen van de koningin en het IPO heb gestuurd. Ik heb nog een paar zinnen aan het rapport toegevoegd. Ik heb ze namelijk gewezen op die aanbevelingen, die daar nu juist op wijzen. Ze zijn dus al een beetje gewaarschuwd en ik ben verder voornemens om de gemeenten daarvan op de hoogte te stellen als het rapport van VNG en BiZa is uitgebracht en er na overleg met het parlement beleidsconclusies zijn getrokken.

Dijkstal

Voorzitter! Voor het overige herhaal ik mijn toezegging, dat artikel 103 van de Grondwet mij een leuk onderwerp lijkt bij de volgende grondwetsherziening.

Minister **Voorhoeve**: Voorzitter! Ik heb nog een opmerking over wat een kleinigheid schijnt en wel het amendement van de heer Koekkoek op stuk nr. 11. Er ontspan zich een discussie met de heer Rehwinkel over de vraag of het amendement niet moet worden uitgebreid met een beperking voor bijvoorbeeld burgemeesters in het geval van een oproep om zich voor de krijgsmacht te melden. Wellicht kan dit probleem worden ondervangen door toevoeging van drie woorden, namelijk "in ieder geval" en wel in de regel van zijn amendement die begint met: "3. Een oproep als bedoeld in het eerste lid kan in ieder geval niet worden gegeven aan de leden van de Hoge Colleges van Staat ... enz."

De heer **Rehwinkel** (VVD): De heer Koekkoek mag het zo wijzigen, maar het lost in ieder geval mijn probleem niet op. Ik weet niet waarom het deze groepen zouden moeten zijn. Misschien zijn het wel drie andere groepen. Ik heb overigens inmiddels van de heer Schutte begrepen, dat burgemeesters zijn vrijgesteld van krijgsmacht, dus dat voorbeeld was niet helemaal correct. Ik vraag mij af waarom het voor deze groepen geldt!

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! De suggestie van de minister van Defensie lijkt mij een goede. Als de regering het amendement overneemt, kan de regering de gewijzigde tekst \pm als de Kamer daar geen bezwaar tegen heeft \pm overnemen.

Minister **Voorhoeve**: Dat is akkoord, mijnheer de voorzitter!

De **voorzitter**: Dit betekent dat de regering het amendement van de heer Koekkoek op stuk nr. 11 zou willen overnemen. Bestaat hiertegen bezwaar?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik heb daar bezwaar tegen.

De **voorzitter**: Dat betekent dat wij daar de volgende week over zullen

stemmen. Doordat het kabinet bereid was het amendement over te nemen, heeft het het amendement automatisch van een oordeel voorzien.

De heer **Koekkoek** (CDA): Staat u mij toe ter verduidelijking nog een opmerking te maken?

De **voorzitter**: Jazeker.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dank u zeer. De opmerking werd gemaakt dat burgemeesters vrijgesteld zijn van de krijgsmacht. Het bijzondere van noodwetgeving is nu juist, dat zij de normale wetgeving als het ware opzij zet. Wat dat betreft is de opmerking geen oplossing voor de vraag, maar in ieder geval kan door wat de regering heeft voorgesteld een passende oplossing worden gevonden.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 22.03 uur

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

1. dertig koninklijke boodschappen, ten geleide van de volgende voorstellen van (rijks)wet:
 - Goedkeuring van het op 2 februari 1993 te Straatsburg tot stand gekomen Tweede protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1994, 265) (24152, R1536);
 - Goedkeuring van het op 5 februari 1992 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau (Trb. 1994, 264) (24173, nr. 3);
 - Wijziging van de Algemene burgerlijke pensioenwet en de Algemene militaire pensioenwet (invoering partnerpensioen), alsmede van de Uitkeringswet gewezen militairen (rechtspositionele

erkenning van andere relatievormen dan het huwelijk) (24227);

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs inzake de overboeking van niet bestede vergoedingen en wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs inzake de overboeking van niet bestede vergoedingen en het vervallen van de verplichte pauze (24228);

Opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk (Herzieningswet adviesstelsel) (24232);

Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (24233);

Uitbreiding van de Wet bodembescherming met bijzondere regels inzake sanering van de waterbodem (24234);

Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (24235);

Een regeling voor vrijstelling van en verstrekking bijdrage voor premies werknemersverzekeringen bij arbeid van zeer korte duur van uitkeringsgerechtigden en aangewezen categorieën werknemers (Wet premieregime bij marginale arbeid) (24236);

Afschaffing van de legitieme portie van ascendenten (24237);

Bepalingen met betrekking tot de militaire dienstplicht alsmede wijziging van enige wetten en overgangsrecht (Kaderwet dienstplicht) (24245);

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting (24250);

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter zake van de jaarrekening van stichtingen en verenigingen die een onderneming in stand houden (24255);

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering omtrent de terbeschikkingstelling en de sanctietoepassing ten aanzien van geestelijk gestoorde delinquenten (24256);

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van enige andere wetten in verband met de reorganisatie van de raden voor de kindbescherming (24257);