36 994 Wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in verband met de modernisering daarvan, alsmede wijziging van enige andere wetten

Nr. 5 BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 19 november 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) biedt hierbij haar advies aan over het wetsvoorstel Wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in verband met de modernisering daarvan, alsmede wijziging van enige andere wetten (36994).[1] De tijdelijke commissie staat in dit advies ten eerste stil bij het belang van een coherent stelsel van staatsnoodrecht, waarbij het parlement op passende wijze wordt betrokken. Gebruik van staatsnoodrecht kan er immers toe leiden dat grondrechten worden ingeperkt, of dat er van Grondwetsartikelen kan worden afgeweken, waaronder bevoegdheden van provincies, gemeenten en de strafrechter. Het tweede onderwerp van dit advies betreft de voorgestelde afschaffing van de beperkte noodtoestand. Hieronder wordt eerst kort stilgestaan bij de inhoud van het wetsvoorstel en het grondrechtelijk en constitutioneel kader.

Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat drie inhoudelijke wijzigingen van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (hierna: Cwu).[2] De Cwu is de uitvoeringswet van artikel 103 Grondwet en bevat de geharmoniseerde hoofdregels over wanneer en waar de noodtoestand geldt en welke noodbevoegdheden bij verschillende noodtoestanden in werking kunnen worden gesteld. De Cwu kent twee noodtoestanden: de algemene en beperkte noodtoestand.[3] De Cwu bevat lijsten met bevoegdheden uit

---

[1] De tijdelijke commissie heeft tijdens haar procedurevergadering van 10 september 2026 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten. De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid is hierover geïnformeerd met een brief van 10 september 2026 (2026Z18568).

[2] De citeertitel van deze wet luidt na inwerkingtreding van deze wet “Coördinatiewet uitzonderingstoestand”.

[3] Deze noodtoestanden zijn uitzonderingstoestanden in de systematiek van artikel 103 van de Grondwet.

verschillende wetten die in de algemene en beperkte noodtoestand kunnen worden ingezet.

Concreet wordt de Cwu met dit wetsvoorstel op drie punten gewijzigd. Allereerst vervalt de beperkte noodtoestand. De algemene noodtoestand (vanaf dit voorstel: noodtoestand) blijft behouden. Ten tweede regelt het wetsvoorstel dat voor het afkondigen van de noodtoestand en het inwerkingstellen van noodbepalingen in de noodtoestand voortaan kan worden volstaan met één koninklijk besluit, in plaats van twee. Ten derde introduceert het wetsvoorstel de mogelijkheid om de noodtoestand te beperken tot het Europese deel van Nederland, Caribisch Nederland, of één of meer openbare lichamen. Overige wijzigingen zijn zuiver technisch van aard.

Grondrechtelijk en constitutioneel kader: de escalatieladder van staatsnoodrecht

De tijdelijke commissie merkt op dat artikel 103 van de Grondwet samen met de Cwu de hoofdstructuur vormt van het Nederlandse staatsnoodrecht. Het stelsel van staatsnoodrecht kent een escalatieladder waarbij steeds een zwaardere trede met meer ingrijpende bevoegdheden kan worden gekozen, met daarbij steeds sterkere waarborgen. Die waarborgen, zoals parlementaire betrokkenheid, zijn van belang omdat het bij staatsnoodrecht kan gaan om afwijken of inperken van grondrechten of afwijken van bevoegdheden van medeoverheden of de strafrechter. Om het constitutionele kader inzichtelijk te maken, wordt hieronder ingegaan op de treden uit de escalatieladder van het staatsnoodrecht. Opmerking verdient dat er, los van wat in de regel wordt aangeduid als het staatsnoodrecht, ook nog gebruikt kan worden gemaakt van reguliere (spoed)wetgeving ingeval van nood- en crisissituaties. Hiervan is bijvoorbeeld gebruik gemaakt tijdens de coronacrisis.[4]

De eerste trede van het staatsnoodrecht bestaat uit de *separate toepassing* van noodbevoegdheden.[5] Dit gebeurt op basis van sectorwetten, buiten het stelsel van artikel 103 van de Grondwet om. Op basis van sectorwetgeving kunnen noodbevoegdheden individueel in

---

[4] Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Stb. 2020. 441) ; A.J. Wierenga, 'De ongekende opleving van het noodrecht in de coronacrisis: Over de inzet van noodverordeningen en staatsnoodrecht ter infectieziektebestrijding', *Ars Aequi*, 2021(juli/augustus), p. 665-667; Naast het kader in dit advies bestaat er ook in enkele specifieke en afgebakende situaties vormvrij staatsnoodrecht, wat het best te vergelijken is met noodbevoegdheden uit separate toepassing, maar waarbij geen Koninklijk besluit ter inwerkingstelling wordt vereist. Dit blijft in dit advies verder buiten beschouwing.

[5] Een voorbeeld van het gebruik van separate toepassing was de oliecrisis uit de jaren '70; *Kamerstukken II* 1993/94, 23790, nr. 3, p. 6.

werking worden gesteld bij bijzondere omstandigheden. Hiervoor hoeft de beperkte of algemene noodtoestand zoals bedoeld in artikel 103 van de Grondwet niet te worden uitgeroepen. Bij separate toepassing is het mogelijk om noodbevoegdheden in werking te stellen die - onder voorwaarden - grondrechten beperken. Doorgaans wordt er bij separate toepassing gebruik gemaakt van een standaardbepaling[6], waarbij onder andere de parlementaire betrokkenheid wordt geregeld.[7] In de regel is het parlement betrokken doordat terstond na het inwerkingstellen van de noodbevoegdheid een voortduringswet aan de Tweede Kamer wordt gezonden.[8] 'Terstond' kan in de praktijk enkele weken duren, aangezien eerst een voortduringswet dient te worden opgesteld en daarover bijvoorbeeld moet worden geadviseerd door de Raad van State.[9] Indien het wetsvoorstel door het parlement wordt verworpen, worden de in werking gestelde bepalingen onverwijld bij koninklijk besluit – op voordracht van de minister-president – buiten werking gesteld, zodat de noodbevoegdheden niet (langer) kunnen worden uitgeoefend.

De tweede trede van de noodrechtladder bestaat uit het inroepen van de *beperkte* noodtoestand, wat alleen kan ingeval van *ingrijpende* bijzondere omstandigheden.[10] De beperkte noodtoestand valt onder de uitzonderingstoestand uit artikel 103 van de Grondwet en is nader uitgewerkt in de Cwu. Net als bij separate toepassing, kunnen in de beperkte noodtoestand grondrechten onder voorwaarden worden

---

[6] Zoals omschreven in Kamerstukken II 1993/94, 23791, nr. 3, p. 2-3.
[7] Opmerking verdient daarnaast dat er ook uitzonderingen op deze standaardbepalingen bestaan. Zo is er een aantal sectorale wetten waarbij de standaardprocedure te zwaar werd geacht in het licht van de betreffende buitengewone bevoegdheden. Ook zijn er gevallen waar de extra waarborgen – waaronder de mogelijkheid van parlementaire controle - rondom het staatsnoodrecht vrijwel geheel ontbreken; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29668, nr. 65, punt 2.4 en 2.5; *Kamerstukken II* 1993/94, 23791, nr. 3, p. 4.
[8] In eerdere voorbeelden werd een voortduringswet binnen enkele weken aan de Kamer gezonden.
[9] *Kamerstukken II* 2017/18, 29668, nr. 48, p. 4.
[10] De noodzakelijkheid van 'bijzondere omstandigheden' moet worden gelezen in 'in welke gevallen' uit artikel 103, eerste lid, van de Grondwet. Op 24 september 2026 gaf de Raad van State voorlichting over de betekenis van 'bijzondere omstandigheden. Volgens de Raad van State kan de inzet van noodbevoegdheden alleen aan de orde zijn bij een bedreiging van één of meer vitale belangen van de samenleving die (mogelijk) een ontwrichting van de maatschappij tot gevolg heeft. Daarbij moet acuut overheidsoptreden nodig zijn om deze dreiging het hoofd te bieden. Verder moeten reguliere bevoegdheden en procedures hiervoor onvoldoende zijn. Deze elementen moeten naar proportionaliteit en subsidiariteit worden gewogen. Noodrecht kan soelaas brengen bij bestuurlijke overmacht, maar biedt geen oplossing bij bestuurlijke onmacht; Voorlichting van de Afdeling advisering over de invulling van de definitie "bijzondere omstandigheden" van 24 september 2026 (W16.26.00144/II). De Kamer heeft indertijd verzocht om deze Voorlichting.

beperkt.[11] Artikel 103 van de Grondwet voorziet bij het uitroepen van een noodtoestand (ongeacht of die beperkt of algemeen van aard is), in de manier waarop het parlement hierop controle kan uitoefenen. Na afkondiging van de noodtoestand door de regering beraadslaagt en besluit de verenigde vergadering van de Staten-Generaal over het voortduren van de noodtoestand.[12] De verenigde vergadering dient *direct* na de afkondiging van de noodtoestand (en op ieder moment daarna wanneer ze dat nodig oordeelt) te beoordelen of zij vindt dat deze moet voortduren of niet.[13] Uiteraard kan dit alleen zolang de noodtoestand niet al door de regering bij koninklijk besluit is opgeheven.[14] Anders dan bij separate toepassing is het parlement voor de controle van de regering dus niet afhankelijk van een wetsvoorstel van de regering of het moment van indiening daarvan.[15] Het parlement kan immers zelfstandig een verenigde vergadering organiseren op ieder gewenst moment.

De derde en zwaarste trede binnen het staatsnoodrecht bestaat uit het inroepen van de *algemene* noodtoestand. Ook dit gebeurt op basis van de Cwu. De algemene noodtoestand valt net als de beperkte noodtoestand onder de uitzonderingstoestand uit artikel 103 van de Grondwet. Ook hiervoor zijn *ingrijpende* bijzondere omstandigheden vereist. Het verschil met separate toepassing en de beperkte noodtoestand is dat na afkondiging van de algemene noodtoestand noodbevoegdheden in werking kunnen worden gesteld die niet alleen bepaalde grondrechten kunnen beperken, maar ook daarvan kunnen *afwijken*.[16] Dit geldt ook voor bepaalde institutionele bepalingen uit de Grondwet. Het beperken van grondrechten mag plaatsvinden wanneer hiervoor een duidelijke wettelijke grondslag bestaat en wanneer kan worden onderbouwd dat deze beperking noodzakelijk en proportioneel is. Van afwijken is sprake

---

[11] Het onderscheid tussen de beperkte en algemene noodtoestand komt enkel voort uit de Cwu. In artikel 103 van de Grondwet gaat het enkel om een uitzonderingstoestand (waaronder beide begrepen worden en waarbij vanuit dat perspectief afwijking mogelijk is). De onmogelijkheid om af te wijken van de Grondwet met noodbevoegdheden binnen de beperkte noodtoestand komt daarom ook enkel voort uit de Cwu.
[12] De Grondwet voorziet bewust niet in het geval dat de noodsituatie dusdanig erg is, dat de Staten-Generaal niet meer bijeen kunnen komen. In dat geval voorziet het ongeschreven staatsnoodrecht erin dat de regering kan doen wat nodig is, wanneer handelen in lijn met de Grondwet onmogelijk is geworden; *Kamerstukken II* 1978/79, 15681, nr. 3, p. 4.
[13] Dit besluit moet op grond van artikel 5 van de Cwu worden bekendgemaakt op last van de voorzitter van de verenigde vergadering en treedt terstond in werking.
[14] Deze parlementaire betrokkenheid werd voor het eerst constitutioneel verankerd in de Grondwet van 1983; *Kamerstukken II* 1978/79, 15681, nr. 3, p. 7-8.
[15] Met dien verstande dat de Tweede Kamer ingeval van separate toepassing uiteraard ook gebruik kan maken van haar reguliere instrumenten om de regering te controleren.
[16] Artikel 15 van het EVRM bevat een vergelijkbare bepaling om af te wijken van een aantal grondrechten ingeval van een noodtoestand. In dat geval dient de Nederlandse overheid de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa hiervan in kennis te stellen.

als de noodtoestand noopt tot maatregelen die tot stand komen *in strijd met* deze grondwetsbepalingen.[17] Zo kan bijvoorbeeld worden afgeweken van de vrijheid van godsdienst (artikel 6), de vrijheid van meningsuiting en drukpers (artikel 7) en de exclusieve bevoegdheid van de rechter om strafbare feiten te berechten en vrijheidsstraffen te kunnen opleggen (artikel 113, eerste en derde lid).[18] Afwijken gaat hiermee verder dan beperken en behoort tot de zwaarste ingrepen in de rechtsorde.[19] De parlementaire betrokkenheid is in een algemene noodtoestand op dezelfde wijze geborgd als bij de beperkte noodtoestand: in verenigde vergadering kan het parlement op elk moment besluiten over het al dan niet laten voortduren van de noodtoestand.[20] Het parlement is hiervoor niet afhankelijk van een door de regering in te dienen wetsvoorstel.

Buiten het geschreven staatsnoodrecht is er tot slot nog het ongeschreven staatsnoodrecht. Dit geldt als vangnet op basis waarvan de overheid in het uiterste geval toch kan optreden, wanneer hiervoor geen in de wet vastgelegde bevoegdheid bestaat. Een beroep op ongeschreven staatsnoodrecht mag alleen wanneer het geschreven recht ontoereikend is, de procedure van inwerkingstelling van noodbevoegdheden te lang duurt, of het geschreven recht om andere redenen kennelijk ongeschikt is.[21] Aangezien dan niet is voorzien in *wettelijke* parlementaire controlemogelijkheden, kan het parlement de regering via de reguliere controlemiddelen – voor zover praktisch mogelijk tijdens een noodtoestand - ter verantwoording roepen over de inzet van ongeschreven staatsnoodrecht.

---

[17] Artikel 15 van de Oorlogswet biedt bijvoorbeeld een wettelijke grondslag voor het afwijken van Grondwetsbepalingen, waarbij taken en bevoegdheden van decentrale overheden overgaan op het militair gezag.
[18] Afwijken kan alleen van de grondwetsartikelen die zijn genoemd in artikel 103, tweede lid, Grondwet. Er kan naast de reeds gegeven voorbeelden worden afgeweken van het recht tot vergadering en betoging (artikel 9), het recht tot vereniging (artikel 8), de vormvereisten voorafgaand aan, of na afloop van, het binnentreden van een woning (artikel 12, tweede en derde lid) of het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (artikel 13).
[19] Kamerstukken II 2022–2023, 29 668, nr. 69, p. 4.
[20] Zoals hiervoor opgemerkt moet het besluit ook bekend worden gemaakt. Zie artikel 5 Cwu.
[21] De regering heeft bij de grondwetswijziging van 1983 overwogen om het ongeschreven staatsnoodrecht op te nemen in artikel 103 van de Grondwet, maar heeft hiervan afgezien. De belangrijkste reden hiervoor was dat het uitdrukkelijk scheppen van een grond voor ongeschreven staatsnoodrecht ofwel zou leiden tot een formulering die mogelijk ontoereikend zou zijn, ofwel zou leiden tot een zodanig brede grondslag, dat deze te ingrijpend zou zijn. *Kamerstukken II* 1978/79, 15681, nr. 3, p. 4.

Tabel 1: schematische weergave van de escalatieladder van het staatsnoodrecht

	Verhouding tot Grondwet	***Hoe kan het parlement invloed uitoefenen?***
Ongeschreven staatsnoodrecht	Ongeschreven recht, geen specifieke regels	Verantwoording via ministeriële verantwoordelijkheid
Algemene noodtoestand	*Afwijking en beperking* van een aantal grondwetsartikelen is mogelijk	Per direct, bij besluit van Staten-Generaal
Beperkte noodtoestand	*Beperking* van grondrechten is mogelijk mits noodzakelijk en proportioneel	Per direct, bij besluit van Staten-Generaal
Separate toepassing	*Beperking* van grondrechten is mogelijk mits noodzakelijk en proportioneel	Op basis van een voortduringswetsvoorstel dat de regering moet indienen

Waarborging van een consistent stelsel van staatsnoodrecht
Wanneer gebruik wordt gemaakt van noodbevoegdheden, is het volgens de tijdelijke commissie belangrijk dat de waarborgen die hiervoor gelden proportioneel zijn aan de zwaarte van deze bevoegdheden. Op basis van noodbevoegdheden kunnen grondrechten immers worden ingeperkt, of kan er - bij *ingrijpende* bijzondere omstandigheden bij de algemene noodtoestand - zelfs worden afgeweken van een aantal bepalingen uit de Grondwet. Een zorgvuldige inwerkingstellingsprocedure - waaronder effectieve parlementaire betrokkenheid - zijn voorbeelden van dergelijke waarborgen. Vanuit dit perspectief beziet de tijdelijke commissie het advies van de Raad van State om in de toelichting op het wetsvoorstel nader in te gaan op de harmonisatie van noodbepalingen en om - waar nodig - de inwerkingstellingsprocedures van noodbepalingen in wetgeving verder te harmoniseren.

De Raad van State merkt namelijk op dat er in de praktijk een complex en niet altijd consistent stelsel van noodbevoegdheden is ontstaan, onder meer waar het gaat om de inwerkingstellingsprocedures en de

betrokkenheid van het parlement. In het stelsel van staatsnoodrecht speelt de Cwu een fundamentele rol. De Raad van State wijst erop dat de Cwu in het onderhavige wetsvoorstel weliswaar wordt aangepast, maar dat het complexe en niet altijd consistente stelsel ongemoeid blijft. Dit acht de Raad van State onwenselijk: gelet op de fundamentele positie die de Cwu inneemt in het stelsel van staatsnoodrecht, is het volgens de Raad van State essentieel dat er nu al aandacht is voor de werking van het stelsel als geheel.[22] De Raad van State besteedt hierbij in het bijzonder aandacht aan de separate toepassing van noodbevoegdheden. Dit gebeurt in de meeste gevallen op basis van de (in de escalatieladder genoemde) standaardbepaling, die is opgenomen in verschillende sectorale wetten. De parlementaire betrokkenheid is in deze standaardbepaling gewaarborgd doordat de regering na de inwerkingstelling van een noodbevoegdheid hierover een wetsvoorstel moet voorleggen aan het parlement (een 'voortduringswet'). Op basis van dit wetsvoorstel kan het parlement besluiten of de noodbevoegdheid ingezet mag blijven worden ('voortduren'). Op deze standaardbepaling bestaan volgens de Raad van State echter slecht te verantwoorden uitzonderingen[23] en zijn sindsdien nieuwe uitzonderingen[24] ontstaan.

De Raad van State onderstreept dat het ongewenst is als in sectorale wetgeving niet goed te beargumenteren verschillen bestaan tussen de inwerkingstellingsprocedures van noodbevoegdheden. Dit kan volgens de Raad van State de legitimatie en effectieve werking van het stelsel ondergraven. Zo wijst de Raad van State op het risico dat de complexiteit en diversiteit van de verschillende inwerkingstellingsprocedures in de praktijk de keuze van de regering zou kunnen beïnvloeden om juist wel of niet een noodtoestand af te kondigen. Het effect kan zijn dat de regering in sommige gevallen een noodtoestand afkondigt voordat dit daadwerkelijk geboden is, of in andere gevallen te lang wacht met het afkondigen van een noodtoestand. Daarnaast bepaalt de keuze voor een bepaalde noodbevoegdheid niet alleen welke bevoegdheden mogen

---

[22] Bij de totstandkoming van de Cwu werd het gelijktrekken van de procedures bij de inzet van noodbevoegdheden juist als belangrijk doel gezien. Zie ook: *Kamerstukken II* 1986/87, 20028, nrs 2, p. 14; S. Daniëls, 'Artikel 103 Uitzonderingstoestand', in: Hirsch-Ballin e.a. (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 1021.
[23] De Raad van State geeft hierbij als voorbeeld artikel 46, tweede lid, onderdeel c van de Kernenergiewet, waar geen betrokkenheid van minister-president en parlement wordt vereist, terwijl dit bij de zeer vergelijkbare bevoegdheid op grond van de Wet verplaatsing bevolking wel is geregeld.
[24] Hierbij geeft de Afdeling advisering de na de corona-periode toegevoegde regeling in de Wet publieke gezondheid als voorbeeld, waarbij zwaardere parlementaire betrokkenheid wordt vereist, dan in andere noodbepalingen. De wet bevat volgens het advies specifieke wettelijke grondslagen voor grondrechtsbeperkende maatregelen die bij een A1-infectieziekte bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld en nader ingevuld.

worden ingezet, maar óók welke waarborgen daarop van toepassing zijn. De Raad van State adviseert daarom om in de toelichting op het wetsvoorstel nader in te gaan op de harmonisatie van noodbepalingen. Daarbij adviseert de Raad van State in het bijzonder om uiteen te zetten aan welke randvoorwaarden de regels omtrent de noodbepalingen in sectorale wetgeving moeten voldoen, en op welke wijze op de naleving daarvan wordt toegezien. Ten slotte adviseert de Raad van State om - waar nodig - de inwerkingstellingsprocedures van noodbepalingen in de wetgeving verder te harmoniseren.

In reactie op het advies van de Raad van State, erkent de regering dat het stelsel van staatsnoodrecht coherenter kan. Het harmoniseren van alle inwerkingstellingsprocedures *in het onderhavige wetsvoorstel* zou volgens de regering echter de nodige vakinhoudelijke afwegingen miskennen en tot vertraging leiden. De regering kiest er daarom voor om de coherentie van het stelsel van staatsnoodrecht te adresseren via afzonderlijke wijzigingen van de desbetreffende sectorwetten. Het coördineren van de coherentie en consistentie tussen alle sectorwetten wil de minister van Justitie en Veiligheid borgen via de ministerraad en een interdepartementale ambtelijke werkgroep modernisering staatsnoodrecht. De minister zal periodiek rapporteren over de voortgang aan de Staten-Generaal.

De regering verduidelijkt daarnaast dat het gerechtvaardigd kan zijn dat er in separate wetten verschillen bestaan in de inwerkingstellingsprocedure van dezelfde noodbevoegdheden. De regering geeft daarbij aan dat - bij de verdere modernisering van de (separate) noodbevoegdheden door de verschillende bewindspersonen - in beginsel de standaardprocedure rond de inwerkingstelling van staatsnoodrecht zal worden gevolgd. Hiervoor gelden vaste uitgangspunten. Zo kiest de regering in beginsel voor de standaardprocedure bij algemene, onbepaalde, open criteria voor de toepassing van de noodbevoegdheid. Dit zal ook het geval zijn wanneer de inzet van specifieke noodbevoegdheden ernstige gevolgen kan hebben voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of medeoverheden. Ook als de democratische legitimiteit niet (al) is gewaarborgd op een ander (decentraal) niveau, zal worden ingezet op de standaardbepaling.[25]

De tijdelijke commissie merkt op dat de regering ervoor kiest om de coherentie van het stelsel van staatsnoodrecht op een andere manier te

[25] *Kamerstukken II* 2025/26, 36994, nr. 4, p. 10; Kamerstukken II 2022/23, 29 668, nr. 69, p. 5.

waarborgen dan de Raad van State adviseert, omdat er volgens de regering op deze manier beter recht kan worden gedaan aan de vakinhoudelijke afwegingen die per sectorwet moeten worden gemaakt. Om als Kamer een weloverwogen besluit te nemen over de door de regering voorgestelde werkwijze, acht de tijdelijke commissie het van toegevoegde waarde om meer inzicht te krijgen in de alternatieve opties die de regering heeft overwogen, anders dan de nu voorgestelde werkwijze waarbij de verantwoordelijkheid voor het moderniseren van de verschillende separate wetten in de eerste plaats bij de afzonderlijke bewindspersonen ligt.

De tijdelijke commissie wijst er daarnaast op dat het - wanneer de regering de voorgestelde aanpak kiest - van belang is dat het parlement goed in staat wordt gesteld om het gehele stelsel van staatsnoodrecht op coherentie te toetsen. Dit is van belang omdat het gaat om regelgeving op basis waarvan grondrechten kunnen worden beperkt, of waarbij onder voorwaarden van bepaalde grondrechten en Grondwetsbepalingen kan worden afgeweken. Omwille van de parlementaire controle op en de democratische legitimatie van de inzet van dergelijke ingrijpende bevoegdheden, onderstreept de tijdelijke commissie het belang van een zorgvuldige en consistente borging van parlementaire betrokkenheid bij de inzet van noodbevoegdheden. Dit betreft niet alleen de aanwezigheid van parlementaire inspraak en controle, maar ook de timing en de vorm ervan, die proportioneel moet zijn in relatie tot de zwaarte van de ingezette noodbevoegdheden. Zo kan het parlement bij de afkondiging van de noodtoestand bijvoorbeeld snel(ler) en zelfstandig(er) een besluit nemen over de voortduring daarvan, dan het geval is bij de separate toepassing van bevoegdheden door middel van de standaardbepaling.[26] Ook is het van belang dat de regering eventuele afwijkingen van de standaardbepaling, waarin de betrokkenheid van het parlement op een eenduidige manier is gewaarborgd, zorgvuldig motiveert.

In dit licht merkt de tijdelijke commissie op dat de toezeggingen die de regering doet over het bewaken van de coherentie van het stelsel van staatsnoodrecht met name procedureel van aard zijn. Het zou daarom behulpzaam zijn wanneer de regering nader concretiseert hoe in de praktijk de coherentie van het stelsel van staatsnoodrecht ook inhoudelijk wordt bewaakt en hoe de Kamer hierover wordt geïnformeerd. In dit kader zou kunnen worden gedacht aan het periodiek aanvullen van het

[26] In dat laatste geval dient de regering - indien gebruik wordt gemaakt van de standaardprocedure - immers een wetsvoorstel (een “voortduringswet”) aan de Kamer te zenden, op basis waarvan een besluit wordt genomen over het voortduren van de werking van de noodbevoegdheden die de regering in werking heeft gesteld.

overzicht (“routekaart”) van voorgenomen en al in voorbereiding zijnde aanpassingen van sectorale wetgeving, dat eerder met de Kamer is gedeeld.[27] Hierbij zou inhoudelijk kunnen worden toegelicht of de standaardbepaling voor de separate toepassing van noodbevoegdheden wordt gevolgd of niet, en wat daarvoor de afwegingen zijn en hoe deze keuze zich verhoudt tot de andere sectorale wetten. Zodoende krijgt de Kamer meer zicht op het afwegingskader dat ontstaat bij de beoordeling van de inwerkingstellingsprocedure (en parlementaire betrokkenheid) bij noodbevoegdheden in sectorale wetten.

Advies van de tijdelijke commissie

De tijdelijke commissie adviseert de leden om aan de regering te vragen welke alternatieven voor de harmonisatie van het staatsnoodrecht zijn overwogen, in plaats van de nu voorgestelde werkwijze waarbij een interdepartementale werkgroep de coherentie en consistentie binnen het staatsnoodrecht bewaakt en de minister van J&V daarover periodiek rapporteert aan de Kamer. Ter illustratie kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opnemen van een standaardbepaling in de Cwu, waarvan in separate wetten alleen gemotiveerd kan worden afgeweken. Een vergelijkbare systematiek is bijvoorbeeld te vinden in de Algemene wet bestuursrecht.[28]

Ook adviseert de tijdelijke commissie de leden om de regering te vragen nader te concretiseren hoe de regering bij de door haar voorgestelde werkwijze niet alleen procedureel, maar ook inhoudelijk de onderlinge coherentie en consistentie wil waarborgen binnen het stelsel van staatsnoodrecht.

Voorstel tot afschaffing van de beperkte noodtoestand

De tijdelijke commissie merkt verder op dat vanuit grondrechtelijk en

---

[27] De Raad van State verwijst in het advies naar Kamerstukken II 2024/25, 29668, nr. 71. Inmiddels zijn hierover verdere Kamerbrieven verstuurd, zoals recent Kamerstukken II 2025/26, 29 668, nr. 74.

[28] Technisch zou dit vorm kunnen krijgen door, naast het opnemen van de standaardbepaling in de Cwu, de Cwu op te nemen bij de algemene wetten onder Aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In sectorwetten wordt dan alleen afgeweken van de standaardbepaling, indien dit noodzakelijk is. De afwijking wordt in de sectorwet opgenomen en als zodanig benoemd, tenzij uit de Cwu volgt dat de afwijking in de Cwu moet worden opgenomen. Een afwijking wordt in de memorie van toelichting bij de sectorwet gemotiveerd.

constitutioneel perspectief het afschaffen van de beperkte noodtoestand aandacht verdient. Hierdoor verdwijnt immers een trede uit de escalatieladder van het noodrecht. De tijdelijke commissie merkt op dat bij separate toepassing vergelijkbare bevoegdheden kunnen worden ingezet als het geval is bij de beperkte noodtoestand. In beide gevallen kunnen grondrechten onder voorwaarden worden *beperkt*, maar kan er niet van de Grondwet worden *afgeweken*. Los van de inzet van de reguliere controlemiddelen, geldt voor separate toepassing echter dat het parlement zich pas bij de indiening van een voortduringswet uitspreekt over de inzet van deze bevoegdheden[29], terwijl dit ingeval van de beperkte noodtoestand op ieder gewenst moment kan tijdens een verenigde vergadering.

De regering stelt in het wetsvoorstel voor de beperkte noodtoestand af te schaffen omdat zij deze van beperkte toegevoegde waarde acht binnen de escalatieladder van het noodrecht. Omdat nagenoeg alle noodbepalingen uit de beperkte noodtoestand in de praktijk ook kunnen worden toegepast via separate wetgeving – dus buiten het stelsel van artikel 103 van de Grondwet om - acht de regering de beperkte noodtoestand onvoldoende onderscheidend. Het schrappen van de beperkte noodtoestand betekent in de praktijk dat er ingeval van een (ingrijpende) noodsituatie moet worden gekozen tussen ofwel separate toepassing van noodbevoegdheden op basis van sectorwetgeving, ofwel tussen het inroepen van de (algemene) noodtoestand.

De Raad van State plaatst een kanttekening bij de afschaffing van de beperkte noodtoestand, omdat zij bezorgd is dat noodbevoegdheden hierdoor eerder separaat zullen worden toegepast, terwijl de situatie zich daarvoor wellicht niet leent. Gezien het geringe gebruik van de beperkte noodtoestand heeft de Raad van State op zichzelf begrip voor het afschaffen van dit middel. Aangezien de toelichting de gevolgen van het afschaffen onduidelijk laat, is volgens de Raad van State echter onzeker of dit er mogelijk toe leidt dat de regering te vroeg of te laat zal grijpen naar de algemene noodtoestand. Dit is voorstelbaar vanuit het perspectief van het staatsnoodrecht als een escalatieladder, waarbij de ernst, complexiteit en omvang van de - al dan niet ingrijpende - bijzondere omstandigheden bepalen welke bevoegdheden noodzakelijk en proportioneel zijn en welke waarborgen daarbij passend zijn.

Separate toepassing en de noodtoestand dienen volgens de Raad van State verschillende doelen: bij de noodzaak tot inzet van één of enkele

[29] Indien de procedure van toepassing is, zoals opgenomen in de standaardbepaling.

bevoegdheden kan separate toepassing volstaan, terwijl een omvangrijker pakket aan noodbevoegdheden enkel past binnen een noodtoestand. De Raad van State wijst erop dat er – door het wetsvoorstel - niet langer een beperkte noodtoestand kan worden afgekondigd maar alleen de (algemene) noodtoestand. De Raad van State waarschuwt dat dit er niet toe mag leiden dat na het schrappen van de beperkte noodtoestand buitengewone omstandigheden voortaan eerder via separate toepassing worden benaderd, terwijl de situatie zich daar eigenlijk niet voor leent. De Raad van State adviseert daarom om in de toelichting te verduidelijken wat het schrappen van de beperkte noodtoestand tot gevolg heeft voor de keuze welke bijzondere omstandigheden via separate toepassing kunnen worden bestreden, en wanneer de noodtoestand moet worden uitgeroepen.

De regering heeft in reactie op het advies van de Raad van State benadrukt dat door het schrappen van de beperkte noodtoestand als ‘tussenoptie’ de afweging tussen de noodtoestand en separate toepassing eenvoudiger wordt. De regering geeft aan het staatsnoodrecht met uiterste terughoudendheid te hanteren. De drempel voor de algemene noodtoestand verandert volgens de regering niet. Separate toepassing is er voor bijzondere omstandigheden die niet zo ernstig zijn dat zij tot de noodtoestand hoeven te leiden, maar wel van dien aard zijn dat over een of meerdere noodbepalingen moet worden beschikt. Gaat het verder, dan kan de noodtoestand aan de orde zijn.

De tijdelijke commissie overweegt dat de beperkte noodtoestand een eigen plek kent in de escalatieladder. Het neemt een middenpositie in waarbij de bevoegdheden in die zin beknot zijn dat *afwijking* van bepalingen uit de Grondwet niet mogelijk is, terwijl het wel sterke waarborgen geniet in de vorm van parlementaire betrokkenheid, omdat het parlement eigenstandig en direct de beperkte noodtoestand kan beëindigen. Hiermee bestaat er een verschil met de positie die het parlement inneemt bij de separate toepassing van noodbevoegdheden[30], waarbij de regering besluit over de inzet van deze bevoegdheden en het parlement zich vervolgens buigt over een voortduringswet, hetgeen enige tijd kan duren. In dit licht constateert de tijdelijke commissie dat het van toegevoegde waarde zou zijn wanneer de regering de gevolgen van het schrappen van de beperkte noodtoestand concretiseert en verduidelijkt.

Verder merkt de tijdelijke commissie op dat het behulpzaam is als de regering verduidelijkt wat wordt verstaan onder “niet zo ernstige”

[30] Op basis van de procedure zoals opgenomen in de standaardbepaling.

bijzondere omstandigheden waarin separate toepassing van noodbevoegdheden kan plaatsvinden, en de algemene noodtoestand niet hoeft te worden afgekondigd. Ook zou de regering nader kunnen concretiseren wanneer de bijzondere omstandigheden dermate ernstig zijn dat deze ingrijpend zijn te noemen en de algemene noodtoestand dus aan de orde is. De regering geeft hierover aan dat de algemene noodtoestand “verder gaat” dan het beschikken over “een of meerdere bevoegdheden”. De tijdelijke commissie merkt op dat hieruit nog niet duidelijk blijkt wanneer de regering het concreet nodig acht om over te schakelen van separate toepassing naar de algemene noodtoestand en welke criteria daarbij gelden. Zo is het bijvoorbeeld de vraag om hoeveel bevoegdheden het concreet moet gaan wanneer de regering spreekt over “meerdere bevoegdheden”. Ook zou het behulpzaam zijn wanneer de regering verduidelijkt wanneer de (ingrijpende) aard van de bevoegdheden – anders dan de overweging of het nodig is dat wordt afgeweken van grondrechten of Grondwetsbepalingen, wat alleen mag in de algemene noodtoestand - ertoe leidt dat niet langer met separate toepassing kan worden gewerkt en de algemene noodtoestand moet worden uitgeroepen.

Advies van de tijdelijke commissie

De tijdelijke commissie adviseert de leden om de regering te vragen nader te concretiseren – bijvoorbeeld aan de hand van voorbeelden – hoe er na de voorgestelde schrapping van de beperkte noodtoestand wordt gekozen tussen de inzet van noodbevoegdheden op basis van separate wetgeving (‘separate toepassing’), dan wel wanneer de ondergrens voor het inroepen van de (algemene) noodtoestand is bereikt.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele

toetsing,
Kling