

Vergaderjaar 2018–2019

**35 000 III**

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken (IIIA), de begrotingsstaat van het Kabinet van de Koning (IIIB) en de begrotingsstaat van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (IIIC) voor het jaar 2019**

**35 000 I**

**Vaststelling van de begrotingsstaat van de Koning (I) voor het jaar 2019**

**Nr. 4**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 8 oktober 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 17 september 2018 inzake regelingen voor zeer extreme noodsituaties waarin politieke ambtsdragers voor onbepaalde tijd niet langer kunnen functioneren (Kamerstukken 34 775 III en 34 775 I, nr. 9).

De vragen en opmerkingen zijn op 27 september 2018 aan de Minister-President, Minister van Algemene Zaken voorgelegd. Bij brief van 5 oktober 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

De waarnemend griffier van de commissie,  
Hendrickx

## I Vragen en opmerkingen

De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief inzake regelingen voor zeer extreme noodsituaties waarin politieke ambtsdragers voor onbepaalde tijd niet langer kunnen functioneren. Zij willen hierover graag een paar vragen stellen. Aan het slot van de brief stelt de Minister-President dat het wenselijk kan zijn dat niet de voltallige regering aanwezig is bij een bepaalde bijeenkomst of gebeurtenis waarbij eveneens de Raad van State en het parlement (bijna) geheel aanwezig zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of in dergelijke situaties de niet voltallige aanwezigheid van de regering de norm zal zijn. Of is het slechts een optie en wordt er per keer een afweging gemaakt? Hoe zijn de regelingen voor extreme noodsituaties in andere EU-landen? Beschikt de regering over die informatie? In hoeverre zouden onderdelen van die regelingen ook in Nederland toepasbaar zijn? Graag krijgen leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de **D66-fractie** hebben met waardering kennisgenomen van de analyse van de Minister-President van de noodzaak van een regeling voor zeer extreme noodsituaties waarin politieke ambtsdragers voor onbepaalde tijd niet langer kunnen functioneren. Zij danken hem voor de bereidheid om hier voor het kabinet iets voor te regelen. Hoewel zij hopen dat zich nooit een situatie voortdoet waarin het nodig is hiervoor een regeling te hebben en de kans hierop bijzonder klein is, is het juist dan van belang de constitutionele continuïteit en democratische legitimatie van de macht goed geregeld te hebben. Zij hebben nog enige vragen over de voorgestelde regeling en daaraan ten grondslag liggende overwegingen.

Ten aanzien van het parlement merken de leden van de D66-fractie het volgende op.

Zij lezen meermaals in de brief de term «ongeschreven staatsnoodrecht». Zo ook ten aanzien van de situatie waarin er geen of onvoldoende leden zouden zijn om het grondwettelijk vereiste onderzoek van de geloofsbrieven uit te voeren, waarover gesteld wordt dat er dan niets anders rest dan zoveel mogelijk in de geest van de Grondwet te handelen volgens ongeschreven staatsnoodrecht. Zij zien hier ook in het huidige Reglement van Orde geen waarborg voor. De leden van de fractie van D66 waarderen de woorden van de premier ten aanzien van de constitutionele verhoudingen en delen de mening dat dit primair een vraag is die beantwoord moet worden door het parlement zelf. Het lijkt de leden van deze fractie derhalve raadzaam als het presidium van de Tweede Kamer zich hier verder over buigt. Desalniettemin vragen zij de regering om haar lezing van de staatsrechtelijke regeling zoals die thans geldt. Voor bovengenoemde situatie vragen de aan het woord zijnde leden de regering een nadere toelichting te geven op de geldende precedënten dan wel gewoonten die de invulling van dat ongeschreven staatsnoodrecht zouden normeren. Ligt het volgens de Minister-President dan in de lijn der verwachting leden uit de meest recente voorgaande samenstellingen van de geloofsbrievencommissie te vragen deze taak op zich te nemen, of is een andere handelwijze aangewezen? Mogen zij althans de analyse van de premier zo lezen dat deze zich zou kunnen voorstellen dat het parlement daadwerkelijk een praktische voorzorgsmaatregel treft om bovengeschetste situatie te voorkomen?

Ten aanzien van de regering merken de aan het woord zijnde leden het volgende op.

Voor een volwaardige borging van het gezag zou in een zeer extreme noodsituatie waarin politieke ambtsdragers voor onbepaalde tijd niet langer kunnen functioneren, het koninklijk gezag moeten worden uitgeoefend en een lid van het kabinet in functie moeten zijn. Artikel 38

GW dicht daarbij een belangrijke rol toe aan de Raad van State in zeer extreme situaties. Immers, in de uitzonderlijke situatie dat er geen Koning is die het koninklijk gezag uitoefent, geen (meerderjarige) grondwettelijke erfopvolger en geen (opvolgend) regent die het koninklijk gezag uitoefent, neemt de Raad van State tijdelijk het koninklijk gezag waar totdat bij wet een regent is benoemd. De leden van de D66-fractie merken op dat in de brief slechts beperkt op de rol van de Raad van State ingegaan wordt. De Minister-President benoemt wel dat de Raad de grondwettelijke waarborg is voor het voortduren van het uitoefenen van het Koninklijk gezag, maar niet hoe gewaarborgd is dat de Raad van State – juist wanneer het onverhoopt nodig is – deze rol kan vervullen. Deelt de Minister-President deze analyse? De aan het woord zijnde leden zijn daarom benieuwd of met de Raad van State gesproken is in voorbereiding van de voorliggende brief, en in het bijzonder of de Raad van State een richtlijn hanteert waarbij op zijn minst één grondwettelijk lid niet bij Prinsjesdag aanwezig is. Indien dit laatste niet het geval is, vragen zij de Minister-President of deze bereid is de Raad van State alsnog te verzoeken een dergelijke regeling te ontwerpen? Of ziet hij daarvoor een andere aangewezen route?

De leden van de D66-fractie lezen in de brief dat ter voorkoming van onduidelijkheid over de vraag welke politieke ambtsdragers rechtmatig gezag kunnen uitoefenen, conform de daarvoor bestaande structuren en afspraken, direct maatregelen zullen worden genomen ter ondersteuning van het herstel van volksvertegenwoordiging en bestuur en ter leniging van de acute nood. Zij lezen ook een verwijzing naar de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, waarin het uitroepen van de noodtoestand slechts kan op voordracht van onze Minister-President. Dit lijkt een contradictio in terminis. Kan de Minister-President dit nader toelichten?

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de Minister-President van 17 september 2018 op een voorziening voor extreme noodsituaties. Uiteraard hopen deze leden dat het niet nodig is, maar als er dan toch een extreme noodsituatie is, dan is het van belang dat er een regeling is om democratisch landsbestuur te waarborgen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben naar aanleiding van deze brief nog een aantal vragen aan de regering. De regering schrijft dat zodra sprake is van situatie waarin de Grondwet en andere bestaande wet- en regelgeving geen grondslag bieden voor oplossingen, er gehandeld wordt op basis van ongeschreven staatsnoodrecht. Kan de regering voorbeelden uit het (recente) verleden noemen waarbij sprake was van zo'n situatie waarbij ongeschreven staatsnoodrecht aan de orde was?

De regering schrijft in de brief dat bij het ontbreken van een erfopvolger het koninklijk gezag niet wordt uitgeoefend en dat het koninklijk gezag dan door de Raad van State wordt uitgeoefend. In het zeer hypothetische geval dat er ook geen leden van de Raad van State zijn, welke functionaris of welk orgaan zou volgens ongeschreven staatsnoodrecht dan concreet het meest logische zijn om het koninklijk gezag uit te oefenen?

De regering schrijft dat het wenselijk kan zijn dat de regering voltallig aanwezig is bij bepaalde gebeurtenissen. Ook schrijft de regering dat het parlement zou moeten nadenken over de vraag of er ook parlementariërs bij bepaalde bijeenkomsten afwezig zouden moeten zijn. De fractie van GroenLinks zou graag aan de regering willen vragen hoe dit in andere Europese landen geregeld is?

Tot slot nog een vraag over de andere landen in het Koninkrijk. De brief van de regering gaat over de Grondwet en over de landsorganen van het land Nederland. Het parlement, de regering en de Raad van State zijn echter bij koninkrijkaangelegenheden ook Koninkrijksorganen. Kan de regering in het kader van extreme noodsituaties nader ingaan op de relatie tussen de Grondwet en het Statuut en de Koninkrijksorganen?

## II Antwoorden

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief inzake regelingen voor zeer extreme noodsituaties waarin politieke ambtsdragers voor onbepaalde tijd niet langer kunnen functioneren. Zij willen hierover graag een paar vragen stellen. Aan het slot van de brief stelt de Minister-President dat het wenselijk kan zijn dat niet de voltallige regering aanwezig is bij een bepaalde bijeenkomst of gebeurtenis waarbij eveneens de Raad van State en het parlement (bijna) geheel aanwezig zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of in dergelijke situaties de niet voltallige aanwezigheid van de regering de norm zal zijn. Of is het slechts een optie en wordt er per keer een afweging gemaakt? Hoe zijn de regelingen voor extreme noodsituaties in andere EU-landen? Beschikt de regering over die informatie? In hoeverre zouden onderdelen van die regelingen ook in Nederland toepasbaar zijn? Graag krijgen leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Ter beantwoording van de in het verslag gestelde vragen over de brief van 17 september 2018 zij in algemene zin opgemerkt dat het onderwerp van de brief naar zijn aard reeds een speculatief karakter draagt omdat zowel de omstandigheden als de gevolgen ervan tevoren onbekend zijn. Binnen de grenzen van het redelijke kan worden ingegaan op hetgeen voorzien is in wet- en regelgeving, met inbegrip van het staatsnoodrecht. Het ongeschreven staatsnoodrecht heeft geen tevoren concreet bepaalde en te bepalen inhoud maar is veeleer een aanduiding van de situatie waarvoor en waarin geen regelgeving van toepassing is en op basis van algemene rechtsbeginselen als proportionaliteit naar bevind van zaken wordt gehandeld. Elke nadere duiding vooraf van het laatste is speculatief bij uitstek met inbegrip van de hieraan verbonden bezwaren en risico's in relatie tot onbekende en onvoorziene omstandigheden.

Tegen deze achtergrond is in de brief opgenomen dat het wenselijk kan zijn dat niet de voltallige regering aanwezig is bij een bepaalde bijeenkomst of gebeurtenis waarbij eveneens de Raad van State en het parlement (bijna) geheel aanwezig zijn. In een dergelijk geval zal de ministerraad vooraf een lid aanwijzen dat de bijeenkomst of gebeurtenis niet zal bijwonen. Hierover zullen in verband met veiligheid geen nadere mededelingen worden gedaan. Het laatste houdt in dat ook terughoudendheid past bij mededelingen in algemene zin hierover. Uit hetgeen in de brief is opgenomen volgt dat de ministerraad zich tevoren rekenschap zal geven van de situaties die het betreft en daaraan mogelijk te verbinden gevolgen. Onderdeel hiervan kan zijn dat een inventarisatie plaatsvindt van de verwachte aan- en afwezigheid van leden van de ministerraad bij een bepaalde bijeenkomst of gebeurtenis. Zo nodig kan de ministerraad vervolgens bezien of het aangewezen is vooraf over te gaan tot aanwijzing van een lid dat die bijeenkomst of gebeurtenis niet zal bijwonen.

Wat betreft de situatie in het buitenland, zij het volgende opgemerkt. De vragen die hebben geleid tot de toezegging om de hierboven genoemde brief te sturen, werden gesteld naar aanleiding van de situatie in de Verenigde Staten van Amerika. Kort samengevat wordt het ambt van de president van de Verenigde Staten, bij afwezigheid van de eerste (grond)wettelijk aangewezen waarnemers (vicepresident, voorzitters Huis van Afgevaardigden en Senaat), waargenomen door een lid van het kabinet (in een wettelijk bepaalde volgorde of als enig overgeblevene). In vergelijkbare omstandigheden wordt grondwettelijk het ambt van de president van de Franse republiek, in hoofdlijnen, waargenomen door de voorzitter van de Senaat respectievelijk het kabinet en het ambt van de president van de Bondsrepubliek

Duitsland door de voorzitter van de Bondsraad. Informatie over andere EU-lidstaten is niet bijeengebracht. De constitutionele en politieke

verhoudingen in de onderscheiden lidstaten, waaronder de staatsvorm, het kiesstelsel en de parlementaire inrichting, die bepalend zijn voor de specifiek nationale benadering van dit onderwerp, verschillen zodanig dat hieraan geen eenduidige gezichtspunten ontleend kunnen worden.

De leden van de D66-fractie hebben met waardering kennisgenomen van de analyse van de Minister-President van de noodzaak van een regeling voor zeer extreme noodsituaties waarin politieke ambtsdragers voor onbepaalde tijd niet langer kunnen functioneren. Zij danken hem voor de bereidheid om hier voor het kabinet iets voor te regelen. Hoewel zij hopen dat zich nooit een situatie voordoet waarin het nodig is hiervoor een regeling te hebben en de kans hierop bijzonder klein is, is het juist dan van belang de constitutionele continuïteit en democratische legitimatie van de macht goed geregeld te hebben. Zij hebben nog enige vragen over de voorgestelde regeling en daaraan ten grondslag liggende overwegingen.

Ten aanzien van het parlement merken de leden van de D66-fractie het volgende op. Zij lezen meermaals in de brief de term «ongeschreven staatsnoodrecht». Zo ook ten aanzien van de situatie waarin er geen of onvoldoende leden zouden zijn om het grondwettelijk vereiste onderzoek van de geloofsbrieven uit te voeren, waarover gesteld wordt dat er dan niets anders rest dan zoveel mogelijk in de geest van de Grondwet te handelen volgens ongeschreven staatsnoodrecht. Zij zien hier ook in het huidige Reglement van Orde geen waarborg voor. De leden van de fractie van D66 waarderen de woorden van de premier ten aanzien van de constitutionele verhoudingen en delen de mening dat dit primair een vraag is die beantwoord moet worden door het parlement zelf. Het lijkt de leden van deze fractie derhalve raadzaam als het presidium van de Tweede Kamer zich hier verder over buigt. Desalniettemin vragen zij de regering om haar lezing van de staatsrechtelijke regeling zoals die thans geldt. Voor bovengenoemde situatie vragen de aan het woord zijnde leden de regering een nadere toelichting te geven op de geldende precedentes dan wel gewoonten die de invulling van dat ongeschreven staatsnoodrecht zouden normeren. Licht het volgens de Minister-President dan in de lijn der verwachting leden uit de meest recente voorgaande samenstellingen van de geloofsbrievencommissie te vragen deze taak op zich te nemen, of is een andere handelwijze aangewezen? Mogen zij althans de analyse van de premier zo lezen dat deze zich zou kunnen voorstellen dat het parlement daadwerkelijk een praktische voorzorgsmaatregel treft om bovengeschetste situatie te voorkomen?

Ten aanzien van de regering merken de aan het woord zijnde leden het volgende op. Voor een volwaardige borging van het gezag zou in een zeer extreme noodsituatie waarin politieke ambtsdragers voor onbepaalde tijd niet langer kunnen functioneren, het koninklijk gezag moeten worden uitgeoefend en een lid van het kabinet in functie moeten zijn. Artikel 38 GW dicht daarbij een belangrijke rol toe aan de Raad van State in zeer extreme situaties. Immers, in de uitzonderlijke situatie dat er geen Koning is die het koninklijk gezag uitoefent, geen (meerderjarige) grondwettelijke erfopvolger en geen (opvolgend) regent die het koninklijk gezag uitoefent, neemt de Raad van State tijdelijk het koninklijk gezag waar totdat bij wet een regent is benoemd. De leden van de D66-fractie merken op dat in de brief slechts beperkt op de rol van de Raad van State ingegaan wordt. De Minister-President benoemt wel dat de Raad de grondwettelijke waarborg is voor het voortduren van het uitoefenen van het Koninklijk gezag, maar niet hoe gewaarborgd is dat de Raad van State – juist wanneer het onverhoopt nodig is – deze rol kan vervullen. Deelt de Minister-President deze analyse? De aan het woord zijnde leden zijn daarom benieuwd of met de Raad van State gesproken is in voorbereiding van de voorliggende brief, en in het bijzonder of de Raad van State een richtlijn hanteert

waarbij op zijn minst één grondwettelijk lid niet bij Prinsjesdag aanwezig is. Indien dit laatste niet het geval is, vragen zij de Minister-President of deze bereid is de Raad van State alsnog te verzoeken een dergelijke regeling te ontwerpen? Of ziet hij daarvoor een andere aangewezen route?

De leden van de D66-fractie lezen in de brief dat ter voorkoming van onduidelijkheid over de vraag welke politieke ambtsdragers rechtmatig gezag kunnen uitoefenen, conform de daarvoor bestaande structuren en afspraken, direct maatregelen zullen worden genomen ter ondersteuning van het herstel van volksvertegenwoordiging en bestuur en ter leniging van de acute nood. Zij lezen ook een verwijzing naar de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, waarin het uitroepen van de noodtoestand slechts kan op voordracht van onze Minister-President. Dit lijkt een *contradictio in terminis*. Kan de Minister-President dit nader toelichten?

Deze leden hebben gevraagd naar de zienswijze van het kabinet ten aanzien van de situatie met de betrekking tot de geloofsbrievencommissie van de Tweede Kamer. Op dit punt houdt de Grondwet in dat het kabinet de eigen positie en interne regelingen van de beide Kamers der Staten-Generaal volledig respecteert. Het kabinet is onze parlementaire democratie derhalve gehouden op dit punt te volstaan met het vestigen van de aandacht op artikel 58 van de Grondwet, nl. «Elke kamer onderzoekt de geloofsbrieven van haar nieuwbenoemde leden en beslist met inachtneming van bij de wet te stellen regels de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrieven of de verkiezing zelf rijzen.» alsmede artikel 72 van de Grondwet, nl. «De kamers stellen elk afzonderlijk en in verenigde vergadering een reglement van orde vast.»

Verder hebben deze leden gevraagd naar de waarneming van het koninklijk gezag door de Raad van State. Deze taak van de Raad van State is geregeld in artikel 38 van de Grondwet en uitgewerkt in de Wet op de Raad van State. Navraag bij de Raad van State bij de voorbereiding van de genoemde brief heeft geleerd dat de Raad van State bij Prinsjesdag 2018 niet voltallig aanwezig was om redenen die geen verband houden met het onderwerp van de brief. Het kabinet respecteert, op basis van de Grondwet, eveneens de eigen positie van de Raad van State, ook ten aanzien van de interne regelingen en werkwijze. Indien de Raad van State reden zou zien tot interne aanpassingen te komen, zal ook hiervoor gelden, zowel in algemene zin als ten aanzien van een concrete situatie, dat in verband met de veiligheid hierover geen nadere mededelingen worden gedaan.

Deze leden lezen in de brief verwijzingen naar ondersteuning van het herstel van volksvertegenwoordiging en bestuur en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en zagen hierin een *contradictio in terminis*. Deze elementen komen in verschillende onderdelen van de brief afzonderlijk aan de orde. De regeling in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden bepaalt dat een beperkte of algemene noodtoestand kan worden uitgeroepen door een koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. Verder is in de brief opgenomen dat het streven gericht dient te zijn op ondersteuning van het herstel van volksvertegenwoordiging en bestuur en ter leniging van acute nood. Het eerste bevat een beschrijving van een onderdeel van het geldend staatsnoodrecht, het tweede een uitgangspunt.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de Minister-President van 17 september 2018 op een voorziening voor extreme noodsituaties. Uiteraard hopen deze leden dat het niet nodig is, maar als er dan toch een extreme noodsituatie is, dan is het van belang dat er een regeling is om democratisch landsbestuur te waarborgen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben naar aanleiding van deze brief nog een aantal vragen aan de regering. De regering schrijft dat zodra sprake is van situatie waarin de Grondwet en andere bestaande wet- en regelgeving geen grondslag bieden voor oplossingen, er gehandeld wordt op basis van ongeschreven staatsnoodrecht. Kan de regering voorbeelden uit het (recente) verleden noemen waarbij sprake was van zo'n situatie waarbij ongeschreven staatsnoodrecht aan de orde was?

De regering schrijft in de brief dat bij het ontbreken van een erfopvolger het koninklijk gezag niet wordt uitgeoefend en dat het koninklijk gezag dan door de Raad van State wordt uitgeoefend. In het zeer hypothetische geval dat er ook geen leden van de Raad van State zijn, welke functionaris of welk orgaan zou volgens ongeschreven staatsnoodrecht dan concreet het meest logische zijn om het koninklijk gezag uit te oefenen?

De regering schrijft dat het wenselijk kan zijn dat de regering voltallig aanwezig is bij bepaalde gebeurtenissen. Ook schrijft de regering dat het parlement zou moeten nadenken over de vraag of er ook parlementariërs bij bepaalde bijeenkomsten afwezig zouden moeten zijn. De fractie van GroenLinks zou graag aan de regering willen vragen hoe dit in andere Europese landen geregeld is?

Tot slot nog een vraag over de andere landen in het Koninkrijk. De brief van de regering gaat over de Grondwet en over de landsorganen van het land Nederland. Het parlement, de regering en de Raad van State zijn echter bij koninkrijkaangelegenheden ook Koninkrijksorganen. Kan de regering in het kader van extreme noodsituaties nader ingaan op de relatie tussen de Grondwet en het Statuut en de Koninkrijksorganen?

Deze leden vroegen naar voorbeelden uit het (recente) verleden van een situatie waarbij ongeschreven staatsnoodrecht aan de orde was. Dit was het geval tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog, onder meer bij de totstandkoming van een tijdelijke en voorlopige Staten-Generaal in de jaren 1945 en 1946. Verder vroegen deze leden naar de waarneming van het koninklijk gezag volgens het ongeschreven staatsnoodrecht in het geval er geen leden van de Raad van State zijn. Het ongeschreven staatsnoodrecht biedt naar zijn aard geen antwoord op deze vraag. Voor het antwoord op de vraag van deze leden naar regelingen in andere landen ten aanzien van de aanwezigheid van parlementariërs bij bepaalde bijeenkomsten, wordt verwezen naar het antwoord op de algemene vraag hierover van de leden van de VVD-fractie. Tot slot vroegen de leden van de fractie van GroenLinks naar de relatie tussen de Grondwet, het Statuut en de Koninkrijksorganen in dit verband. Het Statuut bevat op dit punt geen specifieke bepalingen en verwijst in artikel 5 voor nadere regelingen met betrekking tot de Koninkrijksorganen naar de Grondwet.