



Modernisering van het staatsnoodrecht

Quick scan in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

L.C.J. van Apeldoorn
S. Daniëls
B.M. van Schaik
J. Doomen
R. Passchier

Colofon

Uitgave

Open Universiteit
Faculteit Rechtswetenschappen
Postbus 2960
6401 DL Heerlen
Nederland

Datum

19 november 2021

Aanvrager

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Projectnummer 3272

Auteurs

dr. mr. Laurens van Apeldoorn (Open Universiteit)
mr. Samantha Daniëls (Universiteit van Amsterdam en ABN AMRO Bank N.V.)
mr. drs. Mirjam van Schaik (Open Universiteit)
dr. Jasper Doomen (Open Universiteit)
mr. dr. Reijer Passchier (Open Universiteit en Universiteit Leiden)

Begeleidingscommissie

prof. mr. dr. Luc Verheij (Universiteit Leiden en Afdeling advisering van de Raad van State)
mr. Adriaan Wierenga (Rijksuniversiteit Groningen)
drs. Nino Manzoli (ministerie van Justitie en Veiligheid)
drs. Theo van Mullekom (WODC)

Redactie en opmaak

dr. Wendy de Zee

Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting	7
Executive summary	11
Voorwoord	15
Hoofdstuk 1 – Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Achtergrond	17
1.3 Doel en probleemstelling	20
1.4 Aanpak onderzoek	21
1.5 Beperkingen	22
1.6 Leeswijzer	23
Hoofdstuk 2 – Staatsnoodrecht	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Staatsnoodrecht: definitie en compartimenten	25
2.3 Buitengewone rechtstoestand	31
2.4 Buitengewone bevoegdheid	33
2.5 Buitengewone omstandigheid	34
Hoofdstuk 3 – Introductie begrip ‘crisisomstandigheden’	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Reikwijdte van het begrip buitengewone omstandigheden	40
3.3 Voorstel beoogt gedeeltelijke harmonisatie	41
3.4 Voorstel boet in op benodigde flexibiliteit	44
3.5 Conclusie	46
Hoofdstuk 4 - Vereenvoudiging separate inwerkingstelling	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Separate inwerkingstelling	49



4.3 Koninklijk besluit versus ministerieel besluit	49
4.4 Parlementaire betrokkenheid en de Twm COVID-19	52
4.5 Rol van de Afdeling advisering van de Raad van State	57
4.6 Mogelijkheden tot verdere vereenvoudiging	58
4.7 Conclusie	59
Hoofdstuk 5 – Instandhouding bestaande procedures van de Cwu	61
5.1 Inleiding.....	61
5.2 Grondwettelijk noodrecht: de uitzonderingstoestand	61
5.3 Uitvoeringswetgeving van de uitzonderingstoestand: de Cwu.....	62
5.4 Beperkte en algemene noodtoestand	63
5.5 Effectiviteit van de Cwu	64
5.6 Suggesties ter aanpassing van de Cwu	66
5.7 Conclusie	68
Hoofdstuk 6 – Modernisering van noodbevoegdheden en verzamelwet.....	71
6.1 Inleiding.....	71
6.2 Actualiseren, aanvullen en schrappen van noodbevoegdheden.....	72
6.3 Bundelen van een aantal noodwetten	78
6.4 Conclusie	80
Hoofdstuk 7 – Actualisering rol rijksheren	83
7.1 Inleiding.....	83
7.2 Het actualiseren van de aanwijzingen van functionarissen.....	84
7.3 Introductie van mandatering	87
7.4 Commissaris van de Koning.....	89
7.5 Rijksheren in Caribisch Nederland.....	90
7.6 Conclusie	92
Hoofdstuk 8 - Digitalisering, vernetwerking en staatsnoodrecht.....	93
8.1 Inleiding.....	93
8.2 Nieuwe technologie en ‘buitengewone omstandigheden’	94
8.3 Vernetwerking en complexiteit.....	95
8.4 Conclusie	99
Hoofdstuk 9 – Conclusie	101
Bijlage I – Wetten, regelingen, bepalingen die mogelijk aandacht vragen	105

Bijlage II – Bibliografie	135
Literatuurlijst.....	135
Parlementaire bronnen.....	143
Jurisprudentie.....	145
Bijlage III – Geanonimiseerde lijst geïnterviewden	147
Over de auteurs	149

Samenvatting

Het staatsnoodrecht regelt het handelen van de overheid in noodsituaties. Het biedt de grondslag voor de verschillende noodmaatregelen die door het bestuur kunnen worden ingezet om (dreigende) crises te bezweren. Daarbij kan het gaan om 'grote' crises, zoals de coronapandemie, of 'kleinere' noodsituaties, zoals een voetbalwedstrijd die uit de hand dreigt te lopen. In het staatsnoodrecht worden de situaties waarin gebruik kan worden gemaakt van noodrecht buitengewone omstandigheden genoemd. De bevoegdheden die gebruikt kunnen worden om de buitengewone omstandigheid het hoofd te bieden, zijn buitengewone bevoegdheden. Het staatsnoodrecht is dus buitengewoon recht dat alleen in noodsituaties kan worden toegepast.

Het staatsnoodrecht bestaat uit een veelheid aan wet- en regelgeving die op sommige punten aan herziening toe is. Op 3 juli 2018 heeft de minister van Justitie en Veiligheid in een brief aan de Tweede Kamer (hierna: Kamerbrief) namens het kabinet het voornemen geuit om het staatsnoodrecht te moderniseren. Daartoe doet het kabinet in de Kamerbrief op hoofdlijnen vijf voorstellen. In dit rapport wordt bij wijze van een *quick scan* gezien of deze voorstellen aanpassingen en/of aanvullingen behoeven in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020, indachtig de volgende probleemstelling:

In hoeverre behoeven de voorstellen voor modernisering van het staatsnoodrecht die het kabinet in 2018 in een brief aan de Tweede Kamer heeft aangekondigd, aanpassing en/of aanvulling in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020? Het betreft de toepassing van het staatsnoodrecht in zowel Europees als Caribisch Nederland.

Deze probleemstelling wordt als volgt beantwoord.

In hoofdstuk 2 worden, ter inleiding en toelichting, de systematiek en kernbegrippen van het Nederlandse staatsnoodrecht uiteengezet. Vervolgens wordt de probleemstelling in de achtereenvolgende hoofdstukken toegespitst op de vijf voorstellen van het kabinet.

In hoofdstuk 3 wordt het kabinetsvoorstel besproken tot introductie van de term 'crisisomstandigheden' (ter vervanging van de term 'buitengewone omstandigheden') in de standaardbepaling inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de



noodtoestand. In de literatuur is betoogd dat dit voorstel miskent dat de term 'buitengewone omstandigheden' niet een omschrijving van de (ernst van de) situatie aangeeft, maar een beoordeling van de situatie en de benodigde respons aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast zou de materiële definitie van 'buitengewone omstandigheden' en 'crisisomstandigheden' identiek zijn. De interpretatie van de term 'buitengewone omstandigheden' die ten grondslag ligt aan deze kritiek kan op wijde instemming rekenen in de literatuur en wordt bevestigd in recente jurisprudentie (de zogenoemde Avondklok-uitspraak van het Hof Den Haag). Dit kan aanleiding zijn voor het kabinet om de introductie van de term 'crisisomstandigheden' te heroverwegen.

In hoofdstuk 4 wordt de door het kabinet voorgestelde vereenvoudiging behandeld van de procedure waarmee noodrecht separaat in werking kan worden gesteld (hierna: inwerkingstellingsprocedure). Dit voorstel wordt mede besproken in het licht van het debat over het 'parlementair veto', dat in de winter van 2020 is geïntroduceerd in een tijdelijk hoofdstuk in de Wet publieke gezondheid en op grond waarvan ministeriële regelingen in verband met de bestrijding van COVID-19 buiten werking kunnen worden gesteld door de Tweede Kamer. Geconcludeerd wordt dat de in de literatuur geformuleerde kritiek op het parlementaire veto geen reden vormt tot heroverweging van het kabinetsvoorstel betreffende de vereenvoudiging van de inwerkingstellingsprocedure. Nu gedurende de COVID-19-crisis bijzonder belang is gehecht aan de informatievoorziening met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden door ministers ten tijde van de crisis, zou het kabinet wel kunnen overwegen de informatievoorziening omtrent het gebruik van noodbevoegdheden die separaat in werking zijn gesteld nader uit te werken. In algemene zin geldt dat de ervaringen met de besluitvorming tijdens de COVID-19-crisis betrokken zouden kunnen worden bij de herziene vormgeving van de inwerkingstellingsprocedure.

Daarnaast is een belangrijke implicatie van het kabinetsvoorstel dat de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) niet langer betrokken is bij de besluitvorming inzake het voortduren van een separaat in werking gestelde noodbevoegdheid. Omdat de RvS tijdens de COVID-19-pandemie snel heeft geadviseerd, is het niet vanzelfsprekend dat de RvS bijvoorbeeld vanwege de benodigde spoed geen rol zou kunnen toekomen in de gewijzigde procedure. Deze ervaring kan daarom aanleiding geven tot heroverweging van het kabinetsvoorstel omtrent de rol van de RvS in de inwerkingstellings-procedure.

In hoofdstuk 5 wordt het voornemen van het kabinet besproken om de bestaande procedures betreffende het afkondigen van de noodtoestand en de inzet van noodbevoegdheden intact te laten. Het stelsel van de algemene en beperkte noodtoestand is geregeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu). Dit stelsel is, onder meer naar aanleiding van de COVID-19-crisis, veelvuldig bekritiseerd. Zo zou blijken dat de (psychologische) barrière om gebruik te maken van de noodtoestand te hoog is, waardoor deze niet wordt afgekondigd in situaties waarin dat wenselijk zou zijn. Tevens vallen bepaalde noodbevoegdheden (zoals het

gedurende de COVID-19-crisis gebruikte artikel 7 Wet publieke gezondheid en artikel 176 Gemeentewet) buiten het regime van noodtoestanden. In het verleden zijn meerdere voorstellen gedaan tot aanpassing van het regime van de noodtoestanden. Ook de Commissie Evaluatie Wet veiligheidsregio's uit 2020 vraagt aandacht voor onderhoud van het regime: de Commissie heeft voorgesteld om de Wet veiligheidsregio's te wijzigen in een Wet crisisbeheersing en brandweezorg en die te integreren of harmoniseren met bepalingen uit de Cwu en de daarmee verwante Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en Oorlogswet. Indien het kabinet de suggestie van de Commissie volgt, dient aandacht te worden besteed aan de reikwijdte van het resulterende stelsel van bevoegdheden in relatie tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Dat stelsel zal dan geharmoniseerd moeten worden met de Veiligheidswet BES.

In hoofdstuk 6 wordt het voornemen besproken om noodbevoegdheden inhoudelijk te moderniseren en een aantal noodwetten te bundelen. Op grond van de geraadpleegde bronnen is een overzicht van wetten, regelingen en bepalingen samengesteld die bij het onderzoek naar de wenselijkheid van modernisering betrokken zouden kunnen worden. Daarbij is een aantal algemene aandachtspunten geïdentificeerd. De bijlage bij de Kamerbrief met wetten waarvan in ieder geval zal worden bezien of deze wijziging behoeven, is incompleet; niet alle noodrechtbepalingen zijn in werking getreden; de lijsten A en B behorende bij de Cwu hebben tekortkomingen; en het gros van de noodbevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's behoeft aandacht.

Naast materiële modernisering van bevoegdheden is het kabinet voornemens om, ter versterking van de samenhang van noodbevoegdheden, een aantal noodwetten (waaronder de Havennoodwet, de Vervoersnoodwet, de Noodwet voedselvoorziening, de Vorderingswet en de Distributiewet) in één wet te bundelen. Hoewel het voorstel tot bundeling van noodwetgeving in lijn is met de geraadpleegde bronnen, suggereren deze bronnen ook de mogelijkheid van een meer omvattende bundeling en harmonisatie van sectorale noodwetgeving.

Hoofdstuk 7 betreft het voornemen van het kabinet om de rol van de rijksheer te herijken. De voorgestelde actualisering van de aanwijzingen van rijksheren is in lijn met de geraadpleegde bronnen, zij het met de kanttekening dat het volgens de door de onderzoekers geïnterviewden niet altijd voor de hand ligt om één type rijksheer per ministerie aan te wijzen. Ook het door het kabinet voorgestelde systeem van mandatering is grotendeels in lijn met de geraadpleegde bronnen. Daarbij wordt opgemerkt dat het criterium van gebiedsisolatie met name in relatie tot Caribisch Nederland zijn betekenis mogelijk niet geheel verloren heeft, en dat de mogelijkheid van moeizame communicatie ten tijde van de crisisrespons op de BES-eilanden een punt van aandacht kan zijn.

Uit dit onderzoek blijkt voorts, mede naar aanleiding van de evaluatie Wet veiligheidsregio's uit 2020, dat de positie van de commissaris van de Koning als



rijksheer aandacht heeft. Hetzelfde geldt voor de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebbers voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die op mandaat noodbevoegdheden van de minister kunnen uitoefenen.

In hoofdstuk 8 is onderzocht of de moderniseringsvoorstellen van het kabinet naast de in hoofdstuk 3 tot en met 7 geïdentificeerde onderwerpen nog andere aanpassingen en/of aanvullingen behoeven in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020. De onderzoekers zijn beperkt in de mogelijkheden tot identificatie van en onderzoek naar de onderwerpen die in dit verband aandacht behoeven. Zij hebben er bij wijze van een eerste verkenning voor gekozen om, mede in het licht van de Kamerbrief waarin het kabinet refereert aan het toegenomen belang van het functioneren van informatie- en communicatietechnologiesystemen (ICT), aan te sluiten bij (enkele) ontwikkelingen omtrent digitalisering en de daarmee gepaard gaande toenemende complexiteit en vernetwerking van de maatschappij. Deze ontwikkelingen vragen mogelijk om diepgaandere beschouwing van de crisestypen die de samenleving de komende jaren kan verwachten, en wat de implicaties daarvan zouden kunnen zijn voor het staatsnoodrecht. Als aanzet voor een dergelijke beschouwing is een aantal mogelijke implicaties gesignaleerd.

Ten eerste kan de categorisering van vitale processen snel verouderen en kan het, om de vraag of sprake is van buitengewone omstandigheden die de inzet van staatsnoodrecht rechtvaardigen te kunnen beantwoorden, nodig zijn om die categorisering actueel te houden. Ten tweede kan in de toekomst mogelijk vaker moeten worden teruggevallen op ongeschreven staatsnoodrecht. Dat kan vragen om extra verantwoordingsmechanismen achteraf en mogelijkheden voor het parlement en de rechter om tijdens het gebruik van ongeschreven noodbevoegdheden controle uit te oefenen. Ten derde verdienen de mogelijke toename van grensoverschrijdende crises en de mogelijke erosie van de capaciteit van de staat om crises te bestrijden door middel van een *command and control*-aanpak aandacht bij het moderniseren van het staatsnoodrecht. Deze overwegingen geven aanleiding tot nader onderzoek.

Executive summary

The regulatory framework of Dutch emergency law concerns the actions of the government in emergency situations. It provides the basis for various emergency measures that can be used by the government to cope with (impending) crises. A crisis can relate to ‘major’ emergency situations, such as the Covid-19 pandemic, or ‘minor’ emergency situations, such as a football match that threatens to get out of hand. The circumstances in which emergency law can be used are called ‘extraordinary circumstances’. The powers that can be used to deal with extraordinary circumstances are ‘extraordinary powers’. Hence, emergency law is extraordinary law that can only be applied in emergency situations.

Dutch emergency law consists of a multitude of laws and regulations, some of which are in need of revision. On 3 July 2018 the Minister of Justice and Security expressed the Cabinet's intention to modernise Dutch emergency law in a letter to the House of Representatives. To this end, the Cabinet introduced five proposals. By means of a quick scan, this report examines whether these proposals require modifications and/or additions in light of current and future threats, social developments and the 2020 evaluation of the Security Regions Act (*Wet veiligheidsregio's*, hereinafter: *WvR*), bearing in mind the following research question:

*To what extent do the proposals to modernise Dutch emergency law announced by the Cabinet in a letter to the House of Representatives in 2018 require adjustment and/or additions in light of current and future threats, societal developments and the 2020 evaluation of the *Wet veiligheidsregio's*? It concerns the application of emergency law in both the European and Caribbean Netherlands.*

This research question is answered as follows.

Chapter 2 introduces and explains the structure and key concepts of Dutch emergency law.

Chapter 3 discusses the Cabinet's proposal to introduce the term ‘crisis circumstances’ (to replace the term ‘extraordinary circumstances’) in the standard provision for the activation of emergency powers outside of the state of emergency. In the literature it has been argued that this proposal fails to recognise that the term ‘extraordinary circumstances’ does not indicate a factual description of the (seriousness of the) situation, but rather an assessment of the situation and the required response in light of the principles of proportionality and subsidiarity. Additionally, the definition of ‘extraordinary circumstances’ and ‘crisis



circumstances' would be materially identical. The interpretation of the term 'extraordinary circumstances' that underlies this criticism is widely supported in literature and is confirmed in recent case law (the so-called *Avondklok* (Curfew)-judgement of the Court of Appeal of The Hague). This may form a reason for the Cabinet to reconsider the introduction of the term 'crisis circumstances'.

Chapter 4 discusses the proposed simplification of the procedure to activate emergency powers outside the state of emergency. This proposal is discussed in light of the debate on the 'parliamentary veto', introduced in a temporary chapter of the Public Health Act (*Wet publieke gezondheid*) in the winter of 2020 in the context of Covid-19 crisis management. On the basis of a parliamentary veto ministerial regulations pursuant to provisions in this temporary chapter can be set aside by the House of Representatives. It is concluded that the critique of the parliamentary veto as formulated in the literature is not applicable to the Cabinet's proposal to simplify the procedure to activate emergency powers. However, since particular importance was attached to timely and regular information provision by the Minister to parliament, the Cabinet could consider introducing stipulations on information provision in the revised procedure to activate emergency powers. More generally, experiences with the decision-making process during the Covid-19 crisis could be considered while further developing a revised procedure to activate emergency powers outside the state of emergency.

Finally, this episode may give reason to reconsider the role of the Advisory division of the Council of State in the procedure as proposed by the Cabinet. In the proposed procedure, the Council of State is no longer involved in the decision-making process regarding the continuation of the use of emergency powers once they have been activated, possibly to render the process less time-consuming. However, during the Covid-19 pandemic the Council of State in several instances provided advice on very short notice. It is therefore questionable that the Council of State, for reasons of urgency, could not play a meaningful role in the amended procedure.

Chapter 5 discusses the Cabinet's intention to leave intact the existing procedures regarding the declaration of a state of emergency and the deployment of emergency powers within a state of emergency. The regime includes a general and a limited state of emergency and is set out in the States of Emergency Act (*Coördinatiewet uitzonderingstoestanden*, hereinafter: Cwu). This regime has been criticised, also in relation to government's Covid-19 crisis management. In the past, several proposals have been made to adjust the regime, as did the 2020 evaluation of the *Wet veiligheidsregio's* which proposed integration or harmonisation of (parts of) the Cwu with the revised *Wvr*. If the Cabinet takes up this proposal, attention should be paid to the scope of the resulting scheme of emergency powers in relation to the Dutch islands Bonaire, Sint Eustatius and Saba (BES), as this scheme would require harmonisation with the Security Act BES (*Veiligheidswet BES*).

Chapter 6 discusses the Cabinet's proposal to modernise emergency powers and to bundle a number of emergency laws. Based on the consulted sources, an overview of laws, regulations and provisions has been compiled that could be included in the investigation of the desirability of modernisation. A number of general points of attention have been identified: the appendix to the letter to the House of Representatives that lists laws qualifying for a review to see if they require amendment in the context of modernisation, is incomplete; not all emergency law provisions came into force; lists A and B belonging to the Cwu have shortcomings and the majority of emergency powers in the Wvr require attention.

Additionally, the Cabinet intends to combine a number of emergency laws into one law in order to strengthen the coherence of the available emergency powers. Although the proposal to bundle emergency legislation is in line with the consulted sources, these sources also suggest the possibility of a more comprehensive bundling and harmonisation of emergency legislation.

Chapter 7 concerns the Cabinet's intention to re-evaluate the role of the *rijksheer* (a representative of the minister authorised to exercise emergency powers on his behalf). The proposals are in line with the consulted sources, albeit with the comment that according to the researchers' interviewees, it is not always desirable to designate only one type of representative per ministry. The introduction of a system of mandates is also largely in line with the consulted sources. It is noted that the criterion it replaces, the requirement of area isolation, may still have some relevance, especially in relation to the Caribbean Netherlands, since the possibility of a breakdown of communication channels during a crisis response on the BES islands may be a point of attention. Finally, it is concluded that the position of the Commissioner of the King (*commissaris van de Koning*), the State representative (*Rijksvertegenwoordiger*), and the governors (*gezaghebbers*) of the BES islands also require attention in this context.

Chapter 8 concerns the question whether the modernisation proposals of the Cabinet, in addition to the topics identified in chapters 3 through 7, require other adjustments and/or additions in the light of current and future threats, social developments and the 2020 evaluation of the Wet veiligheidsregio's. For the purposes of this quick scan the researchers are unable to exhaustively answer this question. By way of initial exploration, they have chosen to focus on developments related to the digitalisation of society, and the increasing societal complexity and interconnectedness it entails. These developments may require a more in-depth consideration of the types of crises that society can expect in the coming years and what the implications of these crises might be for Dutch emergency law. A number of possible implications have been identified as a first step towards such a consideration.

Firstly, the categorisation of vital processes may quickly become outdated and it may be necessary to keep this categorisation up to date in order to assess whether



exceptional circumstances exist that justify the use of state emergency law. Secondly, it may be necessary to fall back on unwritten state emergency law more often in the future. This may call for additional ex post accountability mechanisms and/or possibilities for parliament and the courts to exercise control during the use of unwritten emergency powers. Thirdly, the possible increase of cross-border crises and the possible erosion of the state's capacity to combat crises through a command-and-control approach, deserve attention when modernising state emergency law. These considerations give rise to further research.

Voorwoord

Met dit onderzoek trachten de onderzoekers een bijdrage te leveren aan de realisatie van een toekomstbestendig staatsnoodrecht. Mede vanwege de ontwikkelingen omtrent de COVID-19-crisis staat het staatsnoodrecht weer volop in de belangstelling. Dat is terecht, en de onderzoekers spreken de hoop uit dat het kabinet de modernisering van het staatsnoodrecht voortvarend ter hand zal nemen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en is begeleid door een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van prof. mr. dr. Luc Verheij (Universiteit Leiden en Afdeling advisering van de Raad van State). De commissie bestond verder uit: mr. Adriaan Wierenga (Rijksuniversiteit Groningen), drs. Nino Manzoli (ministerie van Justitie en Veiligheid) en drs. Theo van Mullekom (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum). De onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie voor hun waardevolle suggesties en commentaar ten behoeve van de totstandkoming van dit rapport.

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 3 juli 2018 heeft de minister van Justitie en Veiligheid in een brief aan de Tweede Kamer (hierna: Kamerbrief) aangegeven dat het kabinet op hoofdlijnen een aantal verbeterpunten ziet met betrekking tot het functioneren van het staatsnoodrecht. Onder meer zijn noodbevoegdheden op onderdelen verouderd, is de directe inzet van noodbevoegdheden door ministers wenselijk en is de betrokkenheid van het parlement bij de inzet van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand niet optimaal geregeld.¹

In het licht van de COVID-19-crisis heeft de Tweede Kamer in 2020 de motie van het lid Van Dam aangenomen over de herziening van het staatsnoodrecht. De motie verzoekt het kabinet ‘de Kamer een evaluatie van het huidige staatsnoodrecht aan te bieden, inclusief een beleidsreactie die strekt tot het up-to-date brengen van ons staatsnoodrecht’.²

Dit rapport is onderdeel van de uitvoering van de motie van het lid Van Dam. Het onderzoek is aangevraagd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). De onderzoeksopdracht is door het WODC gegund aan de Faculteit Rechtswetenschappen, sectie Staatsrecht en Encyclopedie, van de Open Universiteit. De bevindingen in het rapport kunnen voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid een bouwsteen zijn om, samen met de betrokken ministeries, te bezien in hoeverre en op welke wijze het staatsnoodrecht gemoderniseerd kan worden.

1.2 Achtergrond

Het staatsnoodrecht regelt de toekenning van wettelijke en buitenwettelijke bevoegdheden aan het bestuur, die alleen in buitengewone omstandigheden kunnen worden uitgeoefend. Van buitengewone omstandigheden is sprake als een vitaal

¹ Brief minister van Justitie en Veiligheid inzake modernisering staatsnoodrecht, *Kamerstukken II* 2017/18, 29 668, nr. 48.

² Motie van het lid Van Dam c.s. inzake modernisering staatsnoodrecht, *Kamerstukken II* 2020/2021, 35 526 nr. 42.



belang wordt bedreigd en de dreiging niet met normale bevoegdheden het hoofd kan worden geboden.³

Het geschreven staatsnoodrecht, dat gedeeltelijk stamt uit de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog, is op onderdelen verouderd. Bij de wetgevingsoperatie van 1997, met de invoering van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu), is een groot deel van het staatsnoodrecht terminologisch en procedureel geharmoniseerd.⁴ Deze procedurele en terminologische aspecten betreffen met name de inwerkingstellingsprocedures die zijn opgenomen in de Cwu, en de introductie van het begrip 'buitengewone omstandigheid' in het Nederlandse staatsnoodrecht. Centraal hierbij staat het onderscheid tussen het in werking stellen van de (algemene of beperkte) noodtoestand enerzijds en de separate inwerkingstelling van individuele noodbevoegdheden (buiten het regime van een noodtoestand om) anderzijds. De noodwetgeving waarvoor geen procedure tot inwerkingstelling geldt (het zogenoemde vormvrije noodrecht) is bij deze wetgevingsoperatie buiten beschouwing gelaten.

In 2004 is een aantal noodwetten op de beleidsterreinen van de toenmalige ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken inhoudelijk gemoderniseerd. Ook is in 2004 door Brainich in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de juridische structuur van crisisbeheersing.⁵ In dat kader zijn (nood)bevoegdheden/verplichtingen alsook rapportage- en interventiebevoegdheden per sector in kaart gebracht en zijn aanbevelingen gedaan voor herziening daarvan. Deze aanbevelingen zijn nadien niet geïmplementeerd in de betreffende noodwet- en regelgeving.

In 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. Deze wet betreft de rampenbestrijding en de handhaving van de generieke openbare veiligheid, en dient ter vervanging van de voormalige Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. In 2020 is door de Commissie Evaluatie Wet veiligheidsregio's (hierna: Commissie Muller) de tweede evaluatie van de Wvr voltooid.⁶ Daarbij zijn onder meer de vormvrije noodbevoegdheden in de Wvr geëvalueerd, zijn voorstellen gedaan met betrekking tot de verhouding tussen de Wvr en het regime van de noodtoestanden zoals verankerd in de Cwu, en is aandacht gevraagd voor de modernisering van het staatsnoodrecht.⁷

³ Vitale belangen zijn de nationale veiligheidsbelangen, zoals territoriale, economische of fysieke veiligheid. Zie paragraaf 2.5.1. Voor een analyse van buitengewone omstandigheden, zie literatuur genoemd in voetnoot 72.

⁴ Invoeringwet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, *Stb.* 1996, 366.

⁵ Brainich 2004.

⁶ Muller e.a. 2020. De eerste evaluatie was *Evaluatie Wet veiligheidsregio's* 2013.

⁷ Muller e.a. 2020, p. 67, 117, 119-120.

In de Kamerbrief van 3 juli 2018 heeft de minister van Justitie en Veiligheid aangekondigd het staatsnoodrecht verder te willen moderniseren.⁸ Op hoofdlijnen worden de volgende vijf voorstellen genoemd:

- 1) In de standaardbepaling inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand (separate inwerkingstelling) wordt de term ‘crisisomstandigheden’ geïntroduceerd ter vervanging van het huidige ‘buitengewone omstandigheden’. Dit om onderscheid te kunnen maken naar de ernst van de situatie en de procedurele voorwaarden die de inzet van noodbevoegdheden mogelijk maken.
- 2) De standaardbepaling separate inwerkingstelling wordt vereenvoudigd. Het vereiste van een voorafgaand koninklijk besluit op voordracht van de minister-president wordt vervangen door een besluit van de betrokken minister. De verlengingswetprocedure wordt vervangen door een procedure waardoor beide Kamers van de Staten-Generaal onverwijld in kennis worden gesteld van het activeren van een noodbevoegdheid in crisisomstandigheden. Zodra de meerderheid van één Kamer uitspreekt dat de bevoegdheid niet langer mag worden uitgeoefend, vervalt die bevoegdheid per direct.
- 3) Wat betreft het afkondigen van een noodtoestand en de inzet van noodbevoegdheden in een noodtoestand blijven de bestaande procedures intact.
- 4) Bestaande noodbevoegdheden zullen worden gemoderniseerd, nieuwe noodbevoegdheden zullen worden toegevoegd en achterhaalde noodbevoegdheden zullen worden verwijderd. Om de samenhang tussen diverse noodbevoegdheden te versterken, is het de bedoeling een aantal wetten op het terrein van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, te bundelen tot één wet.
- 5) De rol van de rijksheer zal worden herijkt. Een rijksheer, een term die niet voorkomt in de wet en die niet langer zal worden gebruikt, kan onder omstandigheden de noodbevoegdheden van een minister uitoefenen. Het klassieke criterium voor de uitoefening van noodbevoegdheden door de rijksheer is dat de verbinding is verbroken tussen de minister en een grondgebied. In sommige noodwetten is dit vervangen door een systeem van mandatering van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen functionaris. Het voorstel is om in alle noodwetgeving – daar waar relevant – mandatering te introduceren, waarbij de minister die het aangaat zelf kan bepalen aan wie hij mandaat wil verlenen. Uit het oogpunt van overzichtelijkheid zal bij voorkeur één (type) functionaris per ministerie noodbevoegdheden gemandateerd krijgen en dan tevens de rol van bestuurlijke liaison krijgen toebedeeld. Ook zal er een vervangingsregeling worden geïntroduceerd.

⁸ *Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48.*



1.3 Doel en probleemstelling

Het doel van deze *quick scan* is te bezien of de voorstellen voor de modernisering van het staatsnoodrecht die het kabinet heeft aangekondigd aanpassingen en/of aanvullingen behoeven in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020. Anders dan de Kamerbrief betreft het onderzoek ook het staatsnoodrecht dat van toepassing is op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden). De probleemstelling is als volgt:

In hoeverre behoeven de voorstellen voor modernisering van het staatsnoodrecht die het kabinet in 2018 in een brief aan de Tweede Kamer heeft aangekondigd, aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020? Het betreft de toepassing van het staatsnoodrecht in zowel Europees als Caribisch Nederland.

De probleemstelling is uitgewerkt in vijf deelvragen, die ieder relateren aan de vijf voornoemde kabinetsvoorstellen:

- 1) *In hoeverre behoeft het voorstel tot introductie van het begrip 'crisisomstandigheden' aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*
- 2) *In hoeverre behoeft het voorstel tot, kortweg, vereenvoudiging van de separate inwerkingstellingsprocedure aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*
- 3) *In hoeverre behoeft het voornemen om de bestaande procedures van de Cwu intact te laten aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*
- 4) *In hoeverre behoeft het voorstel tot, kortweg, inhoudelijke actualisering van noodbevoegdheden aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*
- 5) *In hoeverre behoeft het voorstel tot, kortweg, actualisering van noodwetgeving inzake rijksheren aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*

Daarnaast wordt voor de volledigheid gevraagd of er nog andere ontwikkelingen zijn die aanleiding geven tot de herziening van het staatsnoodrecht:

- 6) *In hoeverre behoeven de moderniseringsvoorstellen van het kabinet – naast de al geïdentificeerde onderwerpen – nog andere aanpassingen en/of aanvullingen, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*

1.4 Aanpak onderzoek

Het onderzoek betreft een inventarisatie van aanpassingen en/of aanvullingen van de voorstellen voor modernisering van het staatsnoodrecht die het kabinet in 2018 heeft aangekondigd. De inventarisatie is gedaan op basis van literatuur, beleidsbronnen, parlementaire bronnen en jurisprudentie. Het onderzoek bestond grotendeels uit bureauonderzoek en (juridische) analyse, aangevuld met een vijftal interviews. Daarnaast hebben de leden van de begeleidingscommissie de onderzoekers van feedback voorzien.⁹ De onderzoeksmethoden worden hieronder toegelicht.

1.4.1 Bureauonderzoek

Het bureauonderzoek heeft zich toegespitst op wetenschappelijke en toegepaste literatuur, jurisprudentie, parlementaire stukken en beleidsdocumenten. Wetenschappelijke en toegepaste literatuur en parlementaire stukken zijn geïdentificeerd op basis van zoekopdrachten in verschillende online databases. Daarnaast zijn literatuursuggesties van geïnterviewden en leden van de begeleidingscommissie opgevolgd. De zoektocht heeft zich voornamelijk beperkt tot Nederlandstalige literatuur. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur en parlementaire stukken is opgenomen in Bijlage II. Beleidsdocumenten zijn verzameld door middel van een documentenuitvraag bij ministeries en andere overheidsorganisaties. De uitvraag betrof interne of externe stukken met betrekking tot het noodrecht, waaronder de toepassing van noodregelgeving en noodmaatregelen, de afkondiging van de (beperkte of algemene) noodtoestand en de inzet van noodbevoegdheden.

1.4.2 Interviews

Naast het bureauonderzoek zijn in totaal vijf interviews gehouden. De opzet van de interviews was mede gebaseerd op de resultaten van het bureauonderzoek. Een kort overzicht van gespreksonderwerpen is voorafgaand aan het gesprek aan de geïnterviewde toegestuurd. De gesprekken hebben online plaatsgevonden en duurden gemiddeld één uur. In dit rapport wordt de term 'geïnterviewden' gebruikt voor personen die hebben deelgenomen aan een interview. Een geanonimiseerd overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in Bijlage III.

⁹ Leden van de begeleidingscommissie zijn L.F.M. Verheij, A.J. Wierenga, N.C. Manzoli en T.L. van Mullekom.



1.4.3 (Juridische) analyse

Ter beantwoording van de probleemstelling zijn de resultaten van het bureauonderzoek en de interviews geanalyseerd. Daarbij is een inventarisatie gemaakt van de verouderingen van het staatsnoodrecht die deze bronnen aanwijzen of impliceren in het licht van actuele en toekomstige dreigingen en maatschappelijke ontwikkelingen. In de weging van de resultaten is rekening gehouden met de hoeveelheid bronnen die een bepaalde conclusie ondersteunen en een beoordeling van de kwaliteit van de bronnen. Bij oudere literatuur is steeds getracht de eventuele actualiteit van de erin vervatte onderzoeksresultaten te achterhalen. Vervolgens zijn de moderniseringsvoorstellen van het kabinet gespiegeld aan de resultaten van deze inventarisatie en zijn op basis daarvan conclusies getrokken over de vraag of de voorstellen aanpassing en/of aanvulling behoeven.

1.5 Beperkingen

Het onderzoek en de verslaglegging heeft plaatsgevonden in de periode van 16 augustus 2021 tot 31 oktober 2021. Mede vanwege deze relatief korte doorlooptijd en de opzet van het onderzoek als *quick scan* zijn er beperkingen aan de resultaten van het onderzoek.

Voorop staat dat het onderzoek geen uitputtende studie naar het Nederlandse staatsnoodrecht behelst, en dat de resultaten van het onderzoek daarom tot op zekere hoogte een voorlopig karakter hebben. Er is geen zekerheid dat alle relevante bronnen zijn meegenomen in het onderzoek. Met betrekking tot de literatuur valt op dat er in het academische debat relatief weinig aandacht is geweest voor het staatsnoodrecht. Een klein aantal auteurs drukt een grote stempel op de conclusies die men op basis van de literatuur kan trekken. Dit is met name het geval voor de figuur van de rijksheer, en het staatsnoodrecht voor zover het van toepassing is op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden). De belangstelling voor het staatsnoodrecht is, hoofdzakelijk naar aanleiding van de COVID-19-crisis, wel toegenomen: verschillende bijdrages in wetenschappelijke en toegepaste tijdschriften en websites hebben sinds het begin van 2020 aandacht geschonken aan het gebruik van het staatsnoodrecht in de bestrijding van de pandemie. Dit heeft voor- en nadelen. Enerzijds geeft de pandemie een goed beeld van één type crisis waar het staatsnoodrecht in de toekomst op voorbereid zal moeten zijn. Anderzijds zou het onjuist zijn om, gegeven de vele andere typen crises die Nederland in de toekomst mogelijk kunnen treffen, de voorgenomen modernisering van het staatsnoodrecht volledig te plaatsen binnen de context van de COVID-19-crisis. In de weging van de resultaten van de inventarisatie is getracht met deze omstandigheden rekening te houden.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ter introductie en verheldering een overzicht gegeven van het Nederlandse staatsnoodrecht. In hoofdstuk 3 tot en met 7 wordt per individueel voorstel dat het kabinet in juli 2018 heeft geïntroduceerd gevraagd of het aanpassing en/of aanvulling behoeft in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020. Het betreft de introductie van de term 'crisisomstandigheden' in de standaardbepaling inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand (hoofdstuk 3), de voorgestelde vereenvoudiging van de standaardbepaling separate inwerkingstelling (hoofdstuk 4), het voornemen om de bestaande procedures betreffende het afkondigen van een noodtoestand en de inzet van noodbevoegdheden intact te laten (hoofdstuk 5), het voornemen om noodbevoegdheden inhoudelijk te moderniseren en een aantal noodwetten te bundelen (hoofdstuk 6), en het voornemen om de rol van de rijksheer te herijken (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 wordt volledigheidshalve gevraagd of de voorstellen nog andere aanpassingen en/of aanvullingen behoeven. In antwoord op deze vraag wordt stilgestaan bij de implicaties van digitalisering en de daarmee gepaard gaande vernetwerking voor de toekomst van de crisisbeheersing en het staatsnoodrecht. Het rapport sluit af met een conclusie in hoofdstuk 9.

Hoofdstuk 2 – Staatsnoodrecht

2.1 Inleiding

Het onderhavige rapport gaat in op de vraag of de voorstellen van het kabinet inzake de herziening van het staatsnoodrecht wijzigingen en/of aanvullingen behoeven. Om de conclusies van dit rapport voor de lezer te verhelderen, wordt het rapport ingeleid met een toelichting op het staatsnoodrecht en de begrippen die daarin worden gehanteerd.

In wat volgt worden de centrale begrippen van het staatsnoodrecht verkend: de buitengewone rechtstoestand, de buitengewone omstandigheid en de buitengewone bevoegdheid. Toegelicht wordt dat het staatsnoodrecht uit het ongeschreven en geschreven staatsnoodrecht bestaat, en dat het geschreven staatsnoodrecht twee verschijningsvormen kent: staatsnoodrecht dat in werking kan worden gesteld bij koninklijk besluit en staatsnoodrecht dat niet in werking hoeft te worden gesteld en direct kan worden toegepast (het vormvrije noodrecht).

2.2 Staatsnoodrecht: definitie en compartimenten

Het staatsnoodrecht regelt de toekenning van wettelijke en buitenwettelijke bevoegdheden aan het bestuur die alleen in buitengewone omstandigheden kunnen worden uitgeoefend, oftewel de toekenning van buitengewone bevoegdheden (noodbevoegdheden). Het staatsnoodrecht bestaat uit een veelheid van noodwet- en noodregelgeving die betrekking heeft op verschillende onderwerpen en verschillende situaties.¹⁰ Zo is er onder meer noodrecht op het terrein van algemene rampenbestrijding, (de handhaving van) de openbare orde, milieu, infectieziekten, financieel verkeer, elektriciteit en gas.

In de praktijk worden meerdere definities gehanteerd van de term staatsnoodrecht. Wanneer wordt gerefereerd aan het 'klassieke staatsnoodrecht', wordt doorgaans bedoeld op het noodrecht dat in werking kan worden gesteld bij koninklijk besluit, ofwel separaat (zie hoofdstuk 4) ofwel in de context van de noodtoestand (zie hoofdstuk 5).¹¹ Het vormvrije noodrecht, waaronder het noodrecht voor decentrale

¹⁰ Zie Daniëls 2021.

¹¹ Zo refereert de Raad van State in zijn voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen d.d. 25 mei 2020, *Kamerstukken II 2020/21*, 25295, nr. 742, p. 20, aan het klassieke



overheden, wordt in dat geval niet tot het staatsnoodrecht gerekend. Deze definitie van het staatsnoodrecht wordt gehanteerd in de Kamerbrief.¹²

De onderzoekers sluiten in dit rapport aan bij de definitie van het staatsnoodrecht die op grond van de literatuur te formuleren is als *het recht dat betrekking heeft op al het handelen van de overheid in alle mogelijk denkbare noodsituaties*.¹³ De term staatsnoodrecht doet vermoeden dat het om noodrecht van de staat gaat en dus alleen staatsrecht betreft, maar dat is niet het geval. Het staatsnoodrecht heeft ook betrekking op onderwerpen die traditioneel tot het bestuursrecht worden gerekend.¹⁴ Het omvat, kort gezegd, al het noodrecht dat het bestuur kan toepassen. Het staatsnoodrecht omvat het noodrecht dat in werking gesteld moet worden, het vormvrije noodrecht en het grondwettelijk noodrecht van art. 103 Grondwet, dat hieronder in paragraaf 2.3.1 en hoofdstuk 5 aan de orde komt. De overheid moet hier begrepen worden als de centrale en decentrale overheid: gemeentelijk noodrecht (zoals de burgemeesterlijke noodbevels- en noodverordeningbevoegdheid van art. 175 resp. art. 176 Gemeentewet) behoort ook tot het staatsnoodrecht.¹⁵ In dit rapport worden de begrippen ‘staatsnoodrecht’ en ‘noodrecht’ daarom door elkaar gebruikt.

- Staatsnoodrecht is het recht dat al het handelen van de overheid in tijden van nood behelst.
- Staatsnoodrecht heeft betrekking op alle terreinen waarop de centrale en decentrale overheid zich roert. Gemeentelijk noodrecht maakt derhalve deel uit van het staatsnoodrecht.
- Staatsnoodrecht kan ook kortweg noodrecht worden genoemd. In dit rapport komen verschillende typen noodrecht aan de orde: in werking te stellen noodrecht en vormvrij noodrecht. Beide typen noodrecht behoren tot het staatsnoodrecht.

staatsnoodrecht in de context van de beperkte en algemene noodtoestand, oftewel het grondwettelijke noodrecht. Zie ook Brainich 2004, p. 243, die in dit verband spreekt over ‘klassieke noodwetgeving’; Kummeling 2014, p. 278, 292-293; Muller e.a. 2020, p. 67. Een andere definitie wordt gehanteerd door auteurs die het staatsnoodrecht beperken tot het noodrecht dat alleen op het niveau van de centrale overheid kan worden toegepast, daarbij inbegrepen het vormvrije noodrecht, zie bijvoorbeeld Wierenga *AA* 2021, paragraaf 5; Cammelbeeck *RegelMaat* 2021, paragraaf 2.1.

¹² Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 29 668, nr. 48, p. 1-2.

¹³ Brainich 1993, p. xiii; Daniëls 2021, paragraaf 1.1. Kummeling 2014, p. 267, meent dat het niet zinvol is om onderscheid te maken tussen staatsnoodrecht en ander noodrecht, nu van het begrip ‘staatsnood’ niet slechts sprake is als de staat als zodanig wordt getroffen. Zie ook Kortmann *MRT* 1984, p. 183, die tot het staatsnoodrecht rekent de op art. 103 Grondwet berustende regelingen, de besluiten die op grondslag daarvan zijn genomen, alsmede besluiten die zijn genomen in geval van staatsnoodrecht maar geen wettelijke grondslag hebben.

¹⁴ Brainich 1993, p. xiii.

¹⁵ Kummeling 2014, p. 268.

2.2.1 Ongeschreven staatsnoodrecht

Het staatsnoodrecht onderscheidt zich in het geschreven en ongeschreven staatsnoodrecht.¹⁶ Het ongeschreven staatsnoodrecht biedt uitkomst wanneer de wet geen grondslag biedt voor de uitoefening van de buitengewone bevoegdheden die nodig zijn om de noodsituatie het hoofd te bieden.¹⁷ Het bestaan van het ongeschreven staatsnoodrecht als rechtsgrond voor buitenwettelijk bestuurlijk en wetgevend handelen is in de twintigste eeuw, in het bijzonder in de periode na de Tweede Wereldoorlog, in de jurisprudentie en literatuur aanvaard.¹⁸

Ongeschreven staatsnoodrecht kan worden toegepast in een situatie waarin het geschreven recht niet toereikend is, waarin de procedure voor inwerkingstelling van een geschreven noodregeling te lang duurt, of waarin het geschreven recht om een andere reden niet geschikt is voor toepassing. De overheid moet zich ook in dat geval van noodbevoegdheden kunnen bedienen om de situatie het hoofd te bieden. Het ongeschreven staatsnoodrecht biedt daarvoor de rechtsgrondslag.

Op grond van het ongeschreven staatsnoodrecht kunnen in buitengewone omstandigheden besluiten worden genomen en regelingen worden uitgevaardigd die geen grondslag hebben in de bestaande wet.¹⁹ Daarmee komt de overheid op grond van ongeschreven recht een bevoegdheid toe de regels van het geschreven recht, waaronder begrepen de Grondwet, te overtreden.²⁰ De aanvaarding van ongeschreven staatsnoodrecht betekent niet dat het bestuur een *carte blanche* verstrekt wordt. Net als het geval is ten aanzien van geschreven staatsnoodrecht geldt dat (de toepassing van) het ongeschreven staatsnoodrecht onderworpen is aan het evenredigheidsbeginsel.²¹

2.2.2 Geschreven staatsnoodrecht: inwerkingstelling en vormvrij

Geschreven staatsnoodrecht omvat het geschreven recht dat de grondslag biedt voor de uitoefening van buitengewone bevoegdheden in een noodsituatie. Het gaat hier om bij wet geregeld noodrecht dat betrekking heeft op bij wet voorziene buitengewone omstandigheden. Het geschreven staatsnoodrecht laat zich in twee categorieën verdelen: het noodrecht dat in werking gesteld moet worden voordat het kan worden gebruikt (het in werking te stellen noodrecht) en het noodrecht dat niet in werking gesteld hoeft te worden en direct kan worden gebruikt (het vormvrije noodrecht).

¹⁶ Ook wel objectief respectievelijk subjectief staatsnoodrecht genoemd, zie Prins 1911, p. 38-39 en p. 47; Van Dulleman 1946, p. 4-6.

¹⁷ Een voorbeeld van ongeschreven staatsnoodrecht is het Londense wetsbesluit om de zogenoemde bijzondere staat van beleg uit te roepen in de bevrijde gebieden (koninklijk besluit van 11 december 1943, *Stb.* D. 60). Deze buitengewone rechtstoestand was in geen enkele wettelijke bepaling voorzien.

¹⁸ Prins 1911, p. 44; Van Dulleman 1946, p. 8-9; Kranenburg *TvO* 1946, p. 90; Van der Pot 1946, p. 10.

¹⁹ Brainich 1993, p. 72-76; Daniëls 2021, paragraaf 2.2.

²⁰ Akkermans & Koekkoek 1992, p. 921.

²¹ Brainich 2004, p. 23.



Standaardbepaling inwerkingstelling noodwetgeving

Inwerkingstelling van noodrecht kan op twee manieren geschieden:

- 1) na de afkondiging van de beperkte of algemene noodtoestand bij koninklijk besluit overeenkomstig de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu), kunnen krachtens respectievelijk art. 7, eerste lid en 8, eerste lid, Cwu bij koninklijk besluit de noodrechtbepalingen in werking worden gesteld die voorkomen op de bij de Cwu horende lijsten A (beperkte noodtoestand) en B (algemene noodtoestand), *of*
- 2) op grond van de standaardbepaling inwerkingstelling noodwetgeving die in diverse noodwetten en -regelingen voorkomt.

De standaardbepaling inwerkingstelling noodwetgeving luidt als volgt:

- ‘1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kunnen, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de artikelen (...) in werking worden gesteld.
2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de bij dat besluit in werking gestelde bepaling.
3. Wordt het voorstel van wet door de Staten-Generaal verworpen, dan wordt bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, onverwijld buiten werking gesteld. Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, wordt de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, buiten werking gesteld, zodra de omstandigheden dit naar Ons oordeel toelaten.
4. Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, worden bepalingen die ingevolge het eerste lid in werking zijn gesteld, buiten werking gesteld, zodra de omstandigheden dit naar Ons oordeel toelaten.
5. Het besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt. Het treedt in werking terstond na de bekendmaking.
6. Het besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt in ieder geval geplaatst in het Staatsblad.²²

De standaardbepaling inwerkingstelling noodwetgeving (hierna: standaardbepaling inwerkingstelling) vereist onder meer een koninklijk besluit tot inwerkingstelling van de betreffende noodwetgeving en parlementaire betrokkenheid middels de zogenoemde verlengingswet (lid 2) die moet worden aangenomen door de Staten-

²² De standaardbepaling inwerkingstelling komt onder andere voor in art. 2 Wet verplaatsing bevolking; art. 8.1 Comptabiliteitswet 2016; art. 9.2 Wet luchtvaart; art. 2 Vervoersnoodwet; art. 14.2 Telecommunicatiewet.

Generaal (lid 3).²³ In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de procedurele vereisten die de standaardbepaling met zich brengt.

Vormvrij noodrecht

De tweede categorie geschreven noodrecht betreft het zogenoemde vormvrije noodrecht. Het vormvrije noodrecht kent geen standaardformulering en is in de meeste gevallen te herkennen aan 1) het gebrek aan de standaardbepaling (er is dus geen koninklijk besluit nodig) en 2) het gebruik van termen die de oorzaak van de noodsituatie duiden, zoals ‘gevaar’, ‘onlusten’ en ‘gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis’.²⁴ Concreet betekent dit dat in het vormvrije noodrecht de term buitengewone omstandigheden meestal niet voorkomt.²⁵ Door de terminologische verschillen in het vormvrije noodrecht kan het echter onduidelijk zijn of er sprake is van vormvrij noodrecht. Daarbij komt dat in het vormvrije noodrecht doorgaans niet expliciet is vermeld dat bij toepassing van de buitengewone bevoegdheid kan worden afgeweken van (formele) wetgeving. Het gevolg hiervan is dat de betreffende noodbevoegdheid niet altijd als noodbevoegdheid herkenbaar is. Zie bijvoorbeeld art. 5 Wvr, dat bepaalt:

‘De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel.’

Er is sprake van een noodbevoegdheid omdat het gaat om een nadere invulling²⁶ van de noodbevelsbevoegdheid van art. 175 Gemeentewet, waarin wel expliciet vermeld wordt dat van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften [kan] worden afgeweken.²⁷ De voorwaarde dat sprake moet zijn van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan leidt via de definitie van ramp in art. 1 Wet veiligheidsregio’s (Wvr) tot een inhoudelijke omschrijving van de situatie waarin de burgemeester het opperbevel heeft.²⁸

²³ Inwerkingstelling dient scherp onderscheiden te worden van inwerkingtreding. Alle wetten waaraan de Staten-Generaal hun goedkeuring hebben verleend – dus ook noodwetten en wetten die noodregelingen bevatten – treden na bekendmaking in het Staatsblad in werking. Voor de toepassing van sommige noodwetten geldt echter een extra voorwaarde: zij dienen, nadat zij in werking zijn getreden, in werking te worden gesteld om te kunnen worden gebruikt. Een voorbeeld hiervan is de ‘slapende’ Noodwet financieel verkeer. Zie Daniëls 2021, paragraaf 2.3; Brainich 2004, p. 46.

²⁴ Vormvrij noodrecht kan echter in sommige gevallen moeilijk als zodanig te herkennen zijn.

²⁵ Uitzonderingen kunnen gevonden worden in bijvoorbeeld art. 24 Luchtvaartwet BES en art. 54 Drinkwaterwet.

²⁶ Nota van Wijziging, Wet veiligheidsrisico’s, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 117, nr. 7, p. 13.

²⁷ Brainich & Helsloot, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, commentaar op art. 5 Wvr.

²⁸ Uit die inhoudelijke omschrijving kan volgens Brainich en Helsloot met enige moeite het criterium van een buitengewone omstandigheid op het terrein van de openbare veiligheid gedestilleerd worden (Brainich & Helsloot, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, commentaar op art. 1 Wvr, aant. 1).



Andere voorbeelden van vormvrij noodrecht zijn:

Art. 7 Wet publieke gezondheid (aanwijzingsbevoegdheid minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

‘In de situatie, bedoeld in artikel 6, vierde lid, geeft Onze Minister leiding aan de bestrijding en kan Onze Minister de voorzitter van de veiligheidsregio opdragen hoe de bestrijding ter hand te nemen, waaronder begrepen het opdragen tot het toepassen van de maatregelen, bedoeld in Hoofdstuk V.’

(De bedoelde situatie is aldaar omschreven als een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan.)

Art. 6:2, eerste lid, Wet op het financieel toezicht (onteigeningsbevoegdheid minister van Financiën)

‘Onze Minister kan, indien hij van oordeel is dat de stabiliteit van het financiële stelsel ernstig en onmiddellijk in gevaar komt door de situatie waarin een financiële onderneming met zetel in Nederland zich bevindt, met het oog op de stabiliteit van dat stelsel besluiten tot onteigening van vermogensbestanddelen van de betrokken onderneming, van door of met medewerking van die onderneming uitgegeven effecten of van vorderingen op die onderneming, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften of statutaire bepalingen, met uitzondering van de bij of krachtens dit deel gestelde regels.’

Vormvrij noodrecht komt in diverse noodwetten en -regelingen voor. Het duiden van de gevallen waarin de toepassing van het vormvrije noodrecht mogelijk is, kan discussie doen ontstaan over de vraag wanneer zich een dergelijk geval voordoet.²⁹

- Het staatsnoodrecht bestaat uit ongeschreven en geschreven staatsnoodrecht.
- Ongeschreven staatsnoodrecht heeft geen wettelijke grondslag en kan worden gebruikt indien de wetgever een noodsituatie niet bij wet heeft voorzien.
- Geschreven staatsnoodrecht heeft een wettelijke grondslag. Er is geschreven staatsnoodrecht dat in werking gesteld moet worden middels een standaardbepaling om te kunnen worden gebruikt en er is geschreven staatsnoodrecht dat niet in werking gesteld hoeft te worden (het vormvrije noodrecht).
- Noodrecht dat middels de standaardbepaling in werking moet worden gesteld, is verzekerd van parlementaire invloed op het gebruik ervan. De toepassing geschiedt uniform op basis van één criterium, namelijk het aanwezig zijn van de buitengewone omstandigheid.

²⁹ Zie in dit verband ook Daniëls *NJB* 2012/1467.

- Vormvrij noodrecht vereist geen betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging en kan worden toegepast indien de gezagsdrager dat noodzakelijk acht. De toepassing ervan geschiedt op basis van verschillende criteria, zoals 'de situatie', 'oproerige beweging', 'ernstige wanordelijkheden en rampen' en 'ernstig of onmiddellijk gevaar'. De gezagsdrager beoordeelt of een criterium vervuld is.

2.3 Buitengewone rechtstoestand

In het staatsnoodrecht staan drie begrippen centraal: de buitengewone rechtstoestand, de buitengewone bevoegdheid en de buitengewone omstandigheid. Deze begrippen hangen nauw met elkaar samen, want (alleen) indien sprake is van een buitengewone omstandigheid kan een buitengewone bevoegdheid worden uitgeoefend, waarvan het rechtsgevolg is dat de buitengewone rechtstoestand ontstaat. Zo kan bijvoorbeeld een in problemen verkerende financiële instelling die een gevaar voor de financiële stabiliteit vormt (de buitengewone omstandigheid) door de minister van Financiën onteigend worden (de buitengewone bevoegdheid) en ontstaat de situatie waarin tijdelijk kan worden afgeweken van het normale recht (de buitengewone rechtstoestand). In deze en de twee volgende paragrafen worden deze begrippen toegelicht.

Indien een buitengewone bevoegdheid kan worden uitgeoefend, is voor dat deel van het rechtsgebied de normale rechtstoestand opgehouden te bestaan en is de buitengewone rechtstoestand ingetreden. De buitengewone rechtstoestand is naar zijn aard een tijdelijke rechtstoestand.³⁰ Deze rechtstoestand kan een aparte naam hebben, maar wordt doorgaans aangeduid met de benaming van de (al dan niet in de in de wet genoemde) calamiteit of noodsituatie, bijvoorbeeld watersnood of epidemie,³¹ of de algemene term buitengewone omstandigheid. In het noodrecht van de negentiende en twintigste eeuw kwamen verschillende buitengewone rechtstoestanden voor, zoals oorlogsgevaar, de staat van oorlog en de staat van beleg³², met oorlogsgevaar verwante of daarmee verband houdende andere buitengewone omstandigheden³³, de toestand van verhoogde waakzaamheid en de burgerlijke uitzonderingstoestand³⁴ en de staat van paraatheid ter bescherming van de bevolking. Met de Grondwetswijziging van 1983 is de veelheid aan buitengewone rechtstoestanden om redenen van vereenvoudiging en overzichtelijkheid teruggebracht tot (1) de grondwettelijke uitzonderingstoestand en (2) de buitengewone omstandigheid.³⁵

³⁰ Cammelbeeck AA 1996, p. 765.

³¹ Brainich 1993.

³² Art. 201 en 202 Grondwet 1972.

³³ Art. 9, eerste lid, Wet bescherming bevolking 1952.

³⁴ Wbbbg (oud).

³⁵ Memorie van Toelichting, Wijziging Grondwetbepalingen inzake uitzonderingstoestanden, *Kamerstukken II* 1979/80, 15 681, nr. 3.



2.3.1 *Lex specialis: de noodtoestand*

Indien het bestaan van een buitengewone rechtstoestand inhoudt dat van de Grondwet kan worden afgeweken, wordt deze rechtstoestand een *uitzonderingstoestand* genoemd. De uitzonderingstoestand is een species van de buitengewone rechtstoestand. Afwijking van de Grondwet is – afgezien van toepassing van het ongeschreven staatsnoodrecht³⁶ – alleen mogelijk in de gevallen waarin de Grondwet voorziet. Hiertoe bepaalt art. 103 Grondwet, dat het grondwettelijke staatsnoodrecht regelt, dat de gevallen waarin een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd bij wet moeten worden bepaald. De grondwetgever heeft deze gevallen dus niet in de Grondwet zelf willen opnemen; men was van oordeel dat gevallen van staatsnood niet in de Grondwet dienen te worden geregeld en omschreven.³⁷ De gevallen waarin een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd, zijn opgenomen in de Cwu. Daarin is het volgende geregeld:

‘Ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, kan ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand worden afgekondigd.’³⁸

Een uitzonderingstoestand kan dus in geval van *buitengewone omstandigheden* worden afgekondigd.

Op de uitvoeringswetgeving van de uitzonderingstoestand – de Cwu – wordt in hoofdstuk 3 ingegaan. In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens de buitengewone bevoegdheid en de buitengewone omstandigheid behandeld.

- De buitengewone rechtstoestand is de rechtstoestand waarin gebruik kan worden gemaakt van een buitengewone bevoegdheid.
- Buitengewone rechtstoestanden zijn: de grondwettelijke uitzonderingstoestand en de buitengewone omstandigheid.

³⁶ Naast de gevallen waarin de Grondwet voorziet, kan ook op grond van het ongeschreven staatsnoodrecht van de Grondwet worden afgeweken. Dit is niet geregeld in de Grondwet, maar volgt uit de naoorlogse jurisprudentie inzake de toepassing van ongeschreven staatsnoodrecht (zie Rechtbank Rotterdam 28 maart 1946, *NJ*1946, 215). Zie ook Daniëls 2021, paragraaf 2.6; Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, art. 103 Grondwet, aant. 2.

³⁷ Wijziging Grondwetbepalingen inzake uitzonderingstoestanden, *Kamerstukken II* 1978/79, 15 681, nr. 1-5, p. 4.

³⁸ Art. 1, eerste lid, Cwu.

2.4 Buitengewone bevoegdheid

De kern van noodrecht is dat wordt afgeweken van het normale bevoegdhedenpatroon. Daarbij gaat het om situaties waarbij bevoegdheden worden uitgeoefend door andere instanties dan normaal het geval zou zijn, of dat er verdergaande bevoegdheden mogen worden uitgeoefend dan in normale omstandigheden zou zijn toegestaan.³⁹ In het eerste geval kan het bijvoorbeeld gaan om de situatie waarin de minister ‘het overneemt’ van de veiligheidsregio en deze opdraagt hoe de bestrijding van een epidemie vorm te geven, zoals gebeurd is tijdens de COVID-19-crisis.⁴⁰ In het tweede geval kan het bijvoorbeeld gaan om de situatie waarin de minister besluit in te grijpen bij een financiële instelling wanneer deze een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de financiële stabiliteit vormt, en hij maatregelen treft die normaal gesproken niet getroffen zouden kunnen worden (zoals het buitenwerking stellen van goedkeuringrecht van aandeelhouders).⁴¹

Wanneer een normale bevoegdheid – een bevoegdheid die zijn grondslag vindt in het recht niet zijnde noodrecht, hierna normaal recht genoemd – tekortschiet om de (dreigende) noodsituatie af te wenden, moet men terug kunnen vallen op noodbevoegdheden. In het staatsnoodrecht worden noodbevoegdheden buitengewone bevoegdheden genoemd, omdat zij buitengewoon van aard zijn; dat wil zeggen niet behorend tot het normale recht, en alleen in buitengewone omstandigheden kunnen worden uitgeoefend (zie paragraaf 2.5).

Gebruik van het staatsnoodrecht is per definitie tijdelijk. De uitoefening van de buitengewone bevoegdheden (noodbevoegdheden) die het staatsnoodrecht toekent, is dat dus ook. Hoe lang ‘tijdelijk’ is, hangt af van de aard en duur van de dreiging, maar dat het gebruik van buitengewone bevoegdheden geen permanent karakter kan hebben, ligt besloten in het gegeven dat alle bestuurlijke bevoegdheidsuitoefening evenredig moet zijn.⁴² Deze evenredigheid bepaalt of sprake is van buitengewone omstandigheden en daarmee ook of een buitengewone bevoegdheid kan worden uitgeoefend (zie paragraaf 2.5.2).

³⁹ Kummeling 2014, p. 267-268.

⁴⁰ De noodregeling van art. 7 Wet publieke gezondheid (Wpg) bepaalt dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in geval van een epidemie van een infectieziekte of directe dreiging daarvan leiding kan geven aan de bestrijding van de epidemie en de voorzitter van de veiligheidsregio kan opdragen hoe de bestrijding vorm dient te krijgen (art. 7, eerste lid, Wpg). De term ‘opdragen’ geldt in het noodrecht als een eufemisme voor een bevel: het betreft een opdracht die moet worden opgevolgd (Memorie van Antwoord, Wijziging van de Politiewet, *Kamerstukken II* 1987/88 19 535, nr. 5, p. 37). Deze opdrachtbevoegdheid kwalificeert als noodrecht, omdat de uitoefening ervan een doorbreking van de normale bevoegdhedenstructuur bewerkstelligt. Zie Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, Infectieziektebestrijding bij: Wet publieke gezondheid, Artikel 7, aant. 2c; Daniëls 2021, paragraaf 5.2.

⁴¹ Daniëls, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, Onmiddellijke voorzieningen bij: Wet op het financieel toezicht, Artikel 6:1, aant. 5.

⁴² Art. 3:4, tweede lid, Awb. Zie uitgebreid, De Moor – van Vugt 1995, p. 211-253; Nieuwenhuis e.a. 2005.



- Een buitengewone bevoegdheid is een noodbevoegdheid.
- Een buitengewone bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend indien normale bevoegdheden niet volstaan om de dreiging van een vitaal belang af te wenden.
- Een buitengewone bevoegdheid kan alleen rechtmatig worden uitgeoefend als zij proportioneel en subsidiair (evenredig) is.

2.5 Buitengewone omstandigheid

In het kader van de uitvoeringswetgeving van de Cwu is in 1997 een deel van het geschreven staatsnoodrecht geharmoniseerd. Daarbij zijn de in de noodwetgeving gebezigde uiteenlopende terminologieën voor buitengewone omstandigheden waarin die noodwetgeving kan worden gehanteerd, vervangen door de term ‘buitengewone omstandigheden’. De ‘gevallen waarin’ zijn daarbij uit de wet gehaald (zie paragraaf 2.5 3). Tevens zijn de procedures volgens welke noodwetgeving in werking kan worden gesteld zoveel mogelijk gelijkkluidend gemaakt.⁴³ Deze harmonisatieslag betrof echter slechts een deel van de noodwetgeving, namelijk alleen het in werking te stellen noodrecht. Het overige deel van het noodrecht, te weten het vormvrije noodrecht, is buiten het bereik van deze wetgevingsoperatie gebleven. Dit heeft bijgedragen aan de wildgroei aan terminologieën die worden gebruikt voor de toepassing van het vormvrije noodrecht – te denken valt aan begrippen als ‘gevaar’, ‘wanordelijkheden’, of ‘ongeval’ en ‘ongewoon voorval’.

2.5.1 Twee elementen van het begrip buitengewone omstandigheid

Van een buitengewone omstandigheid is sprake als:

- 1) een vitaal belang wordt bedreigd, en
- 2) die dreiging niet met normale bevoegdheden (normaal recht) het hoofd kan worden geboden.⁴⁴

De kernbegrippen zijn ‘vitaal belang’ en ‘bevoegdheid’.

Vitaal belang

Het begrip ‘vitaal belang’ raakt aan het begrip ‘veiligheid’, dat in het Nederlandse veiligheidsbeleid tot uitdrukking wordt gebracht door zes nationale veiligheidsbelangen: de territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde.⁴⁵ Binnen deze zes overkoepelende veiligheidsbegrippen worden vitale

⁴³ Memorie van Toelichting, Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, *Kamerstukken II* 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 1.

⁴⁴ Brainich 1993, p. 79-80; Brainich 2004, p. 21.

⁴⁵ NCTV 2019, p. 15. In het staatsnoodrecht wordt een andere catalogus van vitale belangen gehanteerd dan in het huidige veiligheidsbeleid (zie Brainich, in: *T&C Openbare veiligheid*, art. 103 Grondwet, aant. 3f), maar omwille van

belangen, sectoren, producten en diensten onderscheiden.⁴⁶ Om van een buitengewone omstandigheid te kunnen spreken, moet sprake zijn van een bedreiging van een vitaal belang.

Bevoegdheid

Het begrip ‘normale bevoegdheid’ heeft betrekking op bevoegdheden die hun plek vinden in het normale recht, of anders gezegd, het recht dat in normale omstandigheden kan worden gebruikt. Voor de definitie van buitengewone bevoegdheid zij verwezen naar paragraaf 2.4.

2.5.2 Evenredigheid

Alleen in de gevallen waarin een vitaal belang wordt bedreigd én die dreiging niet met normale bevoegdheden het hoofd kan worden geboden, kan gebruik worden gemaakt van noodbevoegdheden. Met andere woorden: alleen in een buitengewone omstandigheid kan gebruik worden gemaakt van noodrecht. Hierin ligt besloten dat de toepassing van noodrecht evenredig moet zijn.⁴⁷

Het evenredigheidsbeginsel is voor het staatsnoodrecht van fundamentele betekenis. Het begrenst de toepassing ervan. Dat geldt zowel voor het geschreven als het ongeschreven staatsnoodrecht. Alleen wanneer de uitoefening van een buitengewone bevoegdheid evenredig is, is deze uitoefening rechtmatig.

In het staatsnoodrecht komt evenredigheid tot uitdrukking in een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets. Bij proportionaliteit gaat het om de vraag of de maatregel werkelijk noodzakelijk is met het oog op de daarmee te dienen doelen. Bij subsidiariteit gaat het om de vraag of er geen minder vergaand middel voorhanden is om hetzelfde doel te bereiken.⁴⁸

Het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ geeft geen feitelijke situatie aan, maar representeert alleen een evenredigheidstoets en is daardoor de *juridische* invulling van een noodsituatie. Het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ maakt geen onderscheid naar de grootte of de ernst van een situatie, zoals dat wel op *bestuurlijke* wijze gedaan wordt (de juridische en bestuurlijke invulling van het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ vertegenwoordigen dus twee verschillende invalshoeken). Een buitengewone omstandigheid kan betrekking hebben op kleine en grote noodsituaties, waarbij beperkte respectievelijk ingrijpendere maatregelen worden getroffen. De buitengewone omstandigheid kan bijvoorbeeld een grote crisis zijn als een epidemie, maar ook een kleine noodsituatie waarin de burgemeesterlijke

de overzichtelijkheid wordt in deze analyse aangesloten bij de bestuurlijke dimensie van de Nationale Veiligheid Strategie.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 668, nr. 26, p. 2. Zie ook <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>.

⁴⁷ Brainich 2004, p. 19-21.

⁴⁸ Brainich 1993, p. 81-82.



noodverordening noodzakelijk is om voetbalsupporters in toom te houden. Het gebruik van de buitengewone omstandigheid als ‘toegangspoort’ tot het noodrecht maakt dat het noodrecht flexibel toegepast kan worden. Dit is wat de wetgever voor ogen heeft gehad met de wetgevingsoperatie in 1997.⁴⁹

2.5.3 Achtergrond van de kernbegrippen van de buitengewone omstandigheid

Deze interpretatie van de term ‘buitengewone omstandigheden’ kan worden gestaafd door middel van een verwijzing naar de geschiedenis ervan. In de negentiende eeuw werden drie voorwaarden onderscheiden om van een buitengewone omstandigheid te kunnen spreken:

- 1) een door het staatsnoodrecht behartigd (veiligheids)belang moest worden bedreigd;
- 2) normale bevoegdheden moesten onvoldoende zijn om de bedreiging het hoofd te bieden;
- 3) een bij wet genoemde calamiteit moest zich hebben voorgedaan (de gevallen waarin).

Gemeend werd dat bij voorbaat kon worden aangegeven wanneer de veiligheid in het geding zou zijn en wanneer normale bevoegdheden ontoereikend waren. Men ging uit van voorzienbaarheid van de oorzaken van de dreiging, zodat begrippen als oorlog, oorlogsgevaar, het uitbreken van vijandelijkheden, brand en dijkdoorbraak een plek in de wet kregen. Deze ‘gevallen waarin’ hadden een drempelfunctie voor de toepassing van het staatsnoodrecht: alleen in die gevallen kon het betreffende noodrecht worden gebruikt en was men verzekerd van de evenredige toepassing ervan. Een nadeel hiervan was evenwel dat het betreffende noodrecht niet kon worden gebruikt in gevallen waarin de wet niet voorzag, terwijl de toepassing ervan dan wel nodig was. De wetgever heeft sinds het begin van de twintigste eeuw dan ook afstand genomen van het criterium van de ‘gevallen waarin’; de eventuele oorzaak werd niet meer genoemd in wet- en regelgeving. Voor de invulling van het begrip ‘buitengewone omstandigheid’ werd volstaan met de eerste twee criteria: de bedreiging van een veiligheidsbelang en de ontoereikendheid van normale bevoegdheden om de bedreiging het hoofd te bieden.⁵⁰

⁴⁹ In de literatuur wordt dit begrip ook wel anders uitgelegd. Zo schrijft Kummeling dat het hier om een ‘feitelijk, bestuurlijk oordeel’ gaat en dat het begrip buitengewone omstandigheden niet nader (juridisch) is gedefinieerd (Kummeling 2014, p. 278). Ook Wierenga kwalificeert de buitengewone omstandigheid als een bestuurlijk oordeel (Wierenga AA 2021, p. 668). De auteurs zijn het er wel over eens dat de kwalificatie van een situatie als buitengewone omstandigheid neerkomt op een evenredigheidsoordeel.

⁵⁰ Voor een uitgebreide bespreking van de historie van het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ zij verwezen naar Brainich 1993, p. 10-14.

- De buitengewone omstandigheid is de situatie waarin (1) een vitaal belang wordt bedreigd en (2) deze dreiging niet met normale bevoegdheden het hoofd kan worden geboden.
- De oorzaak van de noodsituatie is niet van belang bij het kwalificeren van deze situatie als buitengewone omstandigheid.
- De buitengewone omstandigheid is een juridische kwalificatie die een evenredigheidstoets representeert.
- De buitengewone omstandigheid heeft daardoor betrekking op alle soorten noodsituaties, zowel klein als groot.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van het staatsnoodrecht. Het staatsnoodrecht is het rechtsgebied dat al het handelen van de centrale en decentrale overheid behelst. Het staatsnoodrecht omvat het noodrecht dat in werking gesteld moet worden op grond van de standaardbepaling inwerkingstelling, het vormvrije noodrecht en het grondwettelijk noodrecht van art. 103 Grondwet. De centrale begrippen in het staatsnoodrecht zijn de buitengewone rechtstoestand, de buitengewone bevoegdheid en de buitengewone omstandigheid.

Hoofdstuk 3 – Introductie begrip 'crisisomstandigheden'

3.1 Inleiding

In de Kamerbrief noteert het kabinet het volgende:

'In het huidige staatsnoodrecht wordt het begrip 'buitengewone omstandigheden' gebruikt als aanduiding van de situatie waarin noodbevoegdheden kunnen worden ingezet. Daarbij wordt niet onderscheiden naar de ernst van de situatie, of naar de procedurele voorwaarden om die inzet mogelijk te maken. Om dat onderscheid, dat er formeel en feitelijk is, tot uitdrukking te brengen, zal het begrip 'crisisomstandigheden' worden geïntroduceerd in de regelgeving. Dat begrip duidt op een situatie waarin de inzet van specifieke bevoegdheden noodzakelijk is om in die situatie adequaat te kunnen optreden, maar die het instellen van een noodtoestand (nog) niet rechtvaardigt. De standaardformule wordt dan 'ingeval crisisomstandigheden dit noodzakelijk maken'. Het huidige criterium 'ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken' blijft als standaardformulering gebruikt worden, maar uitsluitend voor de activering van bevoegdheden in een noodtoestand.'⁵¹

In dit hoofdstuk wordt dit voorstel verkend en voorzien van commentaar met inachtneming van deelvraag 1: *In hoeverre heeft het voorstel tot introductie van het begrip 'crisisomstandigheden' aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*

Ter beantwoording van de deelvraag wordt eerst ingegaan op de *reikwijdte* van het begrip 'buitengewone omstandigheden'. Het begrip 'buitengewone omstandigheden' zelf is reeds toegelicht in paragraaf 2.5. Daarna wordt ingegaan op de gevolgen van het voorstel ten aanzien van de gewenste uniformering (harmonisatie) van het staatsnoodrecht en de juridische flexibiliteit die nodig is om aan te sluiten bij de inzichten uit onder meer de Evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020.⁵²

⁵¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 29 668, nr. 48, p. 3.

⁵² Muller e.a. 2020.



De conclusie van dit hoofdstuk luidt dat het voorstel tot introductie van een categorie crisisonstandigheden aanpassing behoeft. De aanpassing zou kunnen inhouden dat in plaats van een introductie van het begrip ‘crisisonstandigheden’:

- 1) de toepassingscriteria van het gehele staatsnoodrecht worden geharmoniseerd, als gevolg waarvan zowel in het in werking te stellen noodrecht als in het vormvrije noodrecht hetzelfde toepassingscriterium wordt gebruikt;
- 2) overeenkomstig de door de wetgever in 1997 beoogde flexibiliteit daartoe het toepassingscriterium ‘ingeval van buitengewone omstandigheden’ wordt gehanteerd.

3.2 Reikwijdte van het begrip buitengewone omstandigheden

In paragraaf 2.5.3 is aangegeven dat het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ geen feitelijke situatie beschrijft. Het begrip geeft niet aan wat de noodsituatie veroorzaakt of hoe zij eruitziet, maar alleen *dat* zij bestaat. De term heeft dan ook een ruime reikwijdte, omdat ze niet wordt begrensd door in de wet omschreven ‘gevallen waarin’, maar alleen het voor het staatsnoodrecht fundamentele vereiste van evenredigheid tot uitdrukking brengt. De term ‘buitengewone omstandigheden’ kent geen opschalingselement of maatgevend karakter. Ze blijft juist weg van dergelijke differentiaties door haar neutraliteit. Daardoor is ze passend voor elke noodsituatie, klein of groot. Het is een flexibel begrip dat kan worden gebruikt voor *elke* situatie waarin sprake is van een bedreiging van een vitaal belang (1) en waarin normale bevoegdheden niet volstaan om deze dreiging af te wenden (2). In februari 2021 heeft het Hof Den Haag deze uitleg in de zogenoemde Avondklok-zaak bevestigd.⁵³

3.2.1 Spoedeisendheid

Naast de kernelementen bedreiging van een vitaal belang (1) en normale bevoegdheid (2) maken andere criteria geen onderdeel uit van de vraag of sprake is van een buitengewone omstandigheid. In dit verband wijzen de onderzoekers op een veelvuldig (ook door de rechter in eerste aanleg bij de Avondklok-zaak)⁵⁴ gemaakte misvatting met betrekking tot de uitleg van de term ‘buitengewone omstandigheden’: de aanname dat sprake moet zijn van spoed om van een buitengewone omstandigheid te kunnen spreken. In lijn met de systematiek van het staatsnoodrecht heeft het Hof in zijn uitspraak expliciet overwogen dat spoedeisendheid geen onderdeel uitmaakt van de term ‘buitengewone omstandigheden’.⁵⁵ Het Hof past alleen het criterium buitengewone omstandigheid toe, daarbij marginaal toetsend aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (evenredigheid). Het Hof geeft daarbij terecht aan dat een dreiging reeds

⁵³ Gerechtshof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285, ro. 6.11 – 6.15.

⁵⁴ Rechtbank Den Haag (vrz.) 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100, ro. 4.7.

⁵⁵ Gerechtshof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285, ro. 6.11. Zie ook Daniëls *Nederlandrechtsstaat.nl* 2021.

kan vallen onder het begrip 'buitengewone omstandigheden'. Dit is in lijn met het type crisis dat onder meer de Commissie Muller constateert: sluimerende crises die langzaam ontstaan, uitdoven en weer snel aanwakkeren.⁵⁶ Crises, kortom, die geen duidelijk begin- of eindpunt hebben, of die bestaan bij de gratie van wat mogelijk kan gebeuren (een dreiging).⁵⁷ Een criterium dat ziet op spoedeisendheid zou bij dit soort crises slecht aansluiten.⁵⁸

- Het begrip 'buitengewone omstandigheid' heeft een ruime reikwijdte, omdat het niet differentieert naar (nood)situaties.
- Het begrip 'buitengewone omstandigheid' vertegenwoordigt elke noodsituatie, klein of groot, en is daardoor een flexibel toepassingscriterium.
- Spoedeisendheid is geen voorwaarde om een buitengewone omstandigheid aan te nemen. Zou dat wel het geval zijn, dan zouden dreigende crises en crises zonder duidelijk begin- en eindpunt niet als buitengewone omstandigheid kwalificeren.

3.3 Voorstel beoogt gedeeltelijke harmonisatie

In 1997 heeft de wetgever de term 'buitengewone omstandigheden' geïntroduceerd vanuit de behoefte een flexibel wettelijk crisisbeheersingskader te creëren. Daarbij is het staatsnoodrecht dat onderworpen is aan formele (procedurele) toepassingsvereisten geharmoniseerd door daarin het toepassingscriterium 'ingeval van buitengewone omstandigheden' toe te voegen.⁵⁹ Het betreft hier het staatsnoodrecht dat in het kader van de noodtoestand en op grond van de standaardbepaling inwerkingstelling kan worden toegepast (zie paragraaf 2.2.2). Het vormvrije noodrecht, dat niet aan formele (procedurele) toepassingsvereisten onderworpen is en direct kan worden toegepast, is bij de harmonisatieslag in 1997 niet meegenomen. Als gevolg daarvan komen in het gehele staatsnoodrecht verschillende toepassingscriteria voor.

In zijn brief uit het kabinet de wens onderscheid te kunnen maken naar de ernst van de situatie en naar de procedurele voorwaarden om de inzet van noodbevoegdheden

⁵⁶ Muller e.a. 2020, p. 8.

⁵⁷ Zie Daniëls *Nederlandrechtsstaat.nl* 2021.

⁵⁸ Toevoeging van het criterium van spoed door de rechter in eerste aanleg is wellicht ingegeven door de analyse van criteria voor toepassing van bevoegdheden door de burgemeester: daarbij wordt wel gesproken van het zich al of niet voordoen van een 'onmiddellijkheidsituatie', 'een zich plotseling aandienende concrete en actuele dreiging of daadwerkelijke aantasting van de openbare orde (...) van een zodanige ernst dat die de inzet van de bevoegdheden rechtvaardigt', een criterium dat overigens niet loopt langs de grens van regulier recht en noodrecht, maar dat betrekking heeft op het optreden door de burgemeester zelf versus de betrokkenheid van de gemeenteraad vooraf. Zie Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, Vertoeven in de open lucht bij: Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, art. 8. aant, 2b.

⁵⁹ Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, inleidende opmerkingen Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, aant. 2a.



mogelijk te maken.⁶⁰ Daartoe stelt het kabinet de introductie van het begrip ‘crisisomstandigheden’ voor. Dit begrip zou betrekking hebben op de situatie waarin noodbevoegdheden kunnen worden gebruikt in situaties waarin geen sprake is van de noodtoestand. Het zou, met andere woorden, geïntroduceerd worden in al het formeel in werking te stellen staatsnoodrecht anders dan de Cwu, dat betrekking heeft op de beperkte en algemene noodtoestand (zie hoofdstuk 5). Het vormvrije noodrecht zou daarbij buiten beschouwing gelaten worden en ongewijzigd blijven. Dit voorstel kan om drie redenen heroverwogen worden.

Ten eerste zou de drempel van buitengewone omstandigheden alleen nog van toepassing zijn op de noodtoestanden van de Cwu, oftewel op de uitvoering van het grondwettelijk noodrecht. Er komen in dat geval drie soorten omstandigheden te bestaan: de buitengewone omstandigheden voor situaties waarin de beperkte of algemene noodtoestand wordt uitgeroepen, crisisomstandigheden voor ‘tussensituaties’ en normale omstandigheden. In het recht bestaat echter geen categorie tussen noodrecht (dat in buitengewone omstandigheden, oftewel de noodsituatie, wordt toegepast) en normaal recht (dat in normale omstandigheden wordt toegepast). Recht is normaal of niet; als niet, dan is het noodrecht. Er kan geen recht voor nood zijn ten behoeve van situaties waarin geen sprake is van nood.⁶¹

Ten tweede zou vervanging van de term ‘buitengewone omstandigheden’ door de term ‘crisisomstandigheden’ bewerkstelligen dat de term ‘crisisomstandigheden’ alleen wordt geïntroduceerd in het staatsnoodrecht dat op grond van de standaardbepaling inwerkingstelling kan worden toegepast. Het vormvrije noodrecht blijft daarbij dus buiten beeld, nu daarin niet het toepassingscriterium buitengewone omstandigheden gehanteerd wordt. Het voorstel van het kabinet zou dan opnieuw – evenals in 1997 – slechts gedeeltelijke harmonisatie van het staatsnoodrecht bewerkstelligen. Het gevolg hiervan is dat hetgeen men met de introductie van het begrip ‘crisisomstandigheden’ probeert te ondervangen (namelijk gelijktrekking van de toepassingscriteria van het geschreven staatsnoodrecht, zodat duidelijker wordt wanneer het staatsnoodrecht kan worden toegepast) door het ongewijzigd laten van het vormvrije noodrecht teniet wordt gedaan.

Ten derde ontstaat er ten aanzien van het vormvrije noodrecht, dat – zoals voorgesteld door het kabinet – niet wordt betrokken in de harmonisatie (van de toepassingscriteria) van het staatsnoodrecht, een situatie waarin een tussencategorie wordt gecreëerd ten behoeve van de ‘minder zware noodsituaties’ dan de noodtoestand van de Cwu, maar ten behoeve waarvan het vormvrije noodrecht tegelijkertijd ver(der) strekkende noodbevoegdheden biedt. Te denken valt in dit verband onder meer aan art. 46 Kernenergiewet, op grond waarvan de minister die het aangaat onder andere tot evacuatie en gebod tot verblijf binnenshuis kan besluiten; denk ook aan art. 17.19 Wet milieubeheer, op grond waarvan de minister

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 29 668, nr. 48, p. 3.

⁶¹ Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, op art. 103 Grondwet, aant. 3.

van Infrastructuur en Waterstaat onder meer tot het stopzetten van productie- en invoerketens en evacuatie kan besluiten.⁶² Het in de Kamerbrief geuite voornemen van het kabinet om vergelijkbare noodbevoegdheden procedureel te uniformeren, lost dit probleem alleen op indien ook in het vormvrije noodrecht het begrip 'crisisomstandigheden' of 'buitengewone omstandigheden' zou worden geïntroduceerd.

3.3.1 Uniformering

In lijn met het voorgaande kan het voorstel van het kabinet worden gewijzigd door ook in het vormvrije noodrecht een gelijkkluidend toepassingscriterium te introduceren. Het separaat in werking te stellen noodrecht én het vormvrije noodrecht zouden in dat geval geüniformeerd worden. Dat zou ook het probleem wegnemen dat vormvrij noodrecht niet altijd als zodanig te herkennen is (zie paragraaf 2.2.2). Om redenen van reikwijdte en flexibiliteit (zie ook paragraaf 3.4) luidt dit toepassingscriterium bij voorkeur gelijk het toepassingscriterium van het in werking te stellen noodrecht, namelijk: 'ingeval van buitengewone omstandigheden', in plaats van het voorgestelde begrip 'crisisomstandigheden'. Brainich heeft uniformering van het separaat in werking te stellen noodrecht en het vormvrije noodrecht in zijn evaluatie van het staatsnoodrecht in 2004 geadviseerd en daarbij voorgesteld om in voorkomende gevallen expliciet de bevoegdheid tot afwijking van formele wetgeving te benoemen.⁶³

Dit is grotendeels in lijn met hetgeen het kabinet in de Kamerbrief aangeeft; hij zal voorstellen doen tot uniformiteit.⁶⁴ Opgemerkt wordt daarbij evenwel het volgende. De onderbouwing die het kabinet hiertoe geeft, toont een ander begrip van het vormvrije noodrecht. Het kabinet merkt op: 'Er zijn momenteel overigens enkele wetten (bijvoorbeeld de Kernenergiewet, de Drinkwaterwet en de Wet publieke gezondheid) met bevoegdheden die erg sterk lijken op noodbevoegdheden, maar formeel niet als zodanig worden aangemerkt omdat voor de activering ervan niet de procedure van de separate toepassing geldt.' Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen art. 46 Kernenergiewet en art. 2a Wet verplaatsing bevolking, waarbij wordt gesuggereerd dat art. 46 Kernenergiewet geen formele noodbevoegdheden zou bevatten.⁶⁵ Dat een noodregeling geen standaardbepaling inwerkingstelling kent, maakt niet dat zij geen noodbevoegdheden biedt. De afwezigheid van de standaardbepaling inwerkingstelling is nu juist het kenmerk van vormvrij noodrecht (zie paragraaf 2.2.2).

Indien de term 'crisisomstandigheden' wel wordt geïntroduceerd, dan verdient art. 8:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) aandacht. Dit artikel bepaalt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen (onder meer) besluiten 'op grond van een in enig

⁶² Zie ook Muller e.a. 2020, p. 120.

⁶³ Brainich 2004, p. 242.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2017/2018, 29 668, nr. 48, p. 5.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2017/2018, 29 668, nr. 48, p. 5.



wettelijk voorschrift voor het geval van buitengewone omstandigheden toegekende bevoegdheid of opgelegde verplichting in deze omstandigheden genomen' (lid 2 sub a). Volgens de gebruikelijke interpretatie van dit artikel vallen onder deze uitzondering van beroep niet noodrechtbepalingen waarin de term 'buitengewone omstandigheden' niet gebruikt wordt, zoals art. 175 Gemeentewet.⁶⁶ Mocht de term 'crisisomstandigheden' worden geïntroduceerd in bepalingen ter vervanging van de term 'buitengewone omstandigheden', dan dient 8:4 Awb te worden geredigeerd om ook besluiten genomen in crisisomstandigheden uit te sluiten van beroep (voor zover dat wenselijk wordt geacht).

- Het voorstel tot de introductie van het begrip 'crisisomstandigheden' heeft geen betrekking op het vormvrije noodrecht. Dat heeft tot gevolg dat het staatsnoodrecht (slechts) gedeeltelijk geharmoniseerd wordt.
- Het voorstel tot introductie van het begrip 'crisisomstandigheden' lijkt een tussencategorie noodrecht te creëren ten behoeve van 'minder zware noodsituaties' dan de noodtoestand van de Cwu, maar ten behoeve waarvan het vormvrije noodrecht tegelijkertijd ver(der)streckende noodbevoegdheden biedt.

3.4 Voorstel boet in op benodigde flexibiliteit

Behoud van de juridische flexibiliteit die het begrip 'buitengewone omstandigheden' biedt, is van wezenlijk belang om de juridische dimensie van crisisbeheersing aan te laten sluiten op actuele en toekomstige dreigingen en maatschappelijke ontwikkelingen, die in toenemende mate intersectoraal en grensoverschrijdend van aard zijn. De Commissie Muller merkt onder meer op dat incidenten en crises zich naar verwachting steeds meer zullen kenmerken door toenemende complexiteit en bijhorende cascade-effecten, en dat er een groeiend besef bestaat dat er crises zullen ontstaan die buiten het voorstellingsvermogen van de samenleving liggen.⁶⁷ Het is dus zaak zo min mogelijk af te bakenen door, bijvoorbeeld, categorisatie van omstandigheden.

Introductie van een nieuwe categorie crisisomstandigheden gaat de noodzakelijke flexibiliteit dan ook tegen. Het begrip 'crisis' wordt in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) immers gedefinieerd als een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of wordt aangetast⁶⁸, en adresseert daarmee slechts één element van het begrip buitengewone omstandigheid: de bedreiging van het vitale belang. Het tweede element daarvan, te weten de ontoereikendheid van normale bevoegdheden, komt in deze definitie niet voor. Daardoor relateert het begrip 'crisis' alleen aan een bestuurlijke feitenkwalificatie en niet ook aan een juridische evenredigheidstoets.

⁶⁶ Brainich 2004, paragraaf 2.6; Borman, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*, commentaar op art. 8:4 Awb, aant. 8.

⁶⁷ Muller e.a. 2020, p. 84 en 91.

⁶⁸ Art. 1 Wvr.

Dat heeft tot gevolg dat men in bestuurlijke zin moet gaan nadenken over de vraag of een noodsituatie als een crisis definieert, terwijl flexibele crisisbeheersing primair de passende inzet van noodbevoegdheden beoogt.

Het voorstel weerspiegelt dan ook het zogenoemde Koude Oorlog-denken, waarbij men differentieerde naar de ernst van de situatie door middel van termen als vredescalamiteiten en *worst case*-scenario's. Volgens Brainich herinnert de introductie van het begrip 'crisisomstandigheden' aan het voormalige onderscheid tussen rampen en zware ongevallen (zoals opgenomen in de voormalige Wet rampen en zware ongevallen, opgegaan in de Wvr), waarbij het begrip 'zwaar ongeval' werd geïntroduceerd om de 'psychologische drempel' voor toepassing te verlagen, terwijl een zwaar ongeval exact dezelfde definitie kende als een ramp.⁶⁹ Uiteindelijk heeft de wetgever dit onderscheid weer verlaten door dit onderscheid niet over te nemen in de Wet veiligheidsregio's, maar daar een ander – evenmin nodig – begrippenpaar voor in de plaats te stellen: ramp en crisis.⁷⁰ Van dit onderscheid adviseert de Commissie Muller af te stappen nu het in de praktijk tot onduidelijkheden leidt. De Commissie Muller constateert dat dit onderscheid niet bijdraagt aan effectieve crisisbeheersing en rolvastheid en evenmin aan effectiviteit en robuustheid van optreden; in haar algemeenheid voegt het onderscheid tussen ramp en crisis daarom niet veel toe, behalve als scheidslijn tussen specifieke bevoegdheden. Iedere ramp is, aldus de Commissie Muller, ook in de huidige definitie, immers een crisis.⁷¹

Differentiatie naar omstandigheden, zoals het voorstel van het kabinet beoogt, verhoudt zich dus moeizaam tot het gegeven dat risico's en crises steeds onvoorspelbaarder en complexer worden, zich niet aan regio- of landsgrenzen houden en zich moeilijk laten afbakenen, bijvoorbeeld geografisch, beleidsmatig of qua tijdsduur.⁷² Het moeten beantwoorden van de vraag wanneer sprake is van een crisisomstandigheid of een buitengewone omstandigheid die het afkondigen van de noodtoestand rechtvaardigt, zal dan ook vermoedelijk een vertragend effect op de crisisbesluitvorming hebben.

- Behoud van de juridische flexibiliteit die het begrip 'buitengewone omstandigheden' biedt, is van wezenlijk belang om tegemoet te komen aan de mate waarop moderne crisisbeheersing moet kunnen inspelen op crises die niet af te bakenen zijn.
- Introductie van een nieuwe categorie crisisomstandigheden gaat deze flexibiliteit tegen door te differentiëren naar omstandigheden.

⁶⁹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 481, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Wijziging van de Rampenwet), p. 2 en 4; art. 1 onder b Wet rampen en zware ongevallen (oud).

⁷⁰ Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, inleidende opmerkingen bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, aant. 3b.

⁷¹ Muller e.a. 2020, p. 60 – 61.

⁷² Muller e.a. 2020, p. 8.



3.5 Conclusie

Het voorstel laat zien dat het kabinet uitgaat van een interpretatie van de term ‘buitengewone omstandigheden’ die op gespannen voet staat met een interpretatie die op instemming kan rekenen in de literatuur en bevestigd wordt in recente jurisprudentie.⁷³ Dit kan aanleiding zijn voor het kabinet om de introductie van de term ‘crisisomstandigheden’ te heroverwegen. De heroverweging kan zich met name toespitsen op het verduidelijken van het karakter en de rol van de term ‘buitengewone omstandigheden’ in het Nederlandse staatsnoodrecht.

Vervanging van het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ door het begrip ‘crisisomstandigheden’ in het staatsnoodrecht anders dan de Cwu kent een aantal nadelen. Ten eerste valt het vormvrije noodrecht buiten een dergelijke wetgevingsoperatie, waardoor het staatsnoodrecht niet (geheel) geharmoniseerd wordt. Daarbij ontstaat tevens de situatie waarin het vormvrije noodrecht verdergaande bevoegdheden toekent dan het noodrecht dat in geval van crisisomstandigheden zou kunnen worden toegepast. Uniformering van het gehele staatsnoodrecht zou daarvoor een oplossing bieden.

Ten tweede boet het voorstel in op de flexibiliteit die de wetgever met de introductie van het begrip ‘buitengewone omstandigheden’ in 1997 heeft beoogd. Differentiatie van omstandigheden waarin noodbevoegdheden kunnen worden gebruikt, verhoudt zich moeizaam tot het gegeven dat crises steeds moeilijker af te bakenen zijn. Differentiatie kan in dat verband vertragende effecten hebben op de crisisbesluitvorming.

In het licht van deze constatering behoeft het voorstel tot introductie van een categorie crisisomstandigheden volgens de onderzoekers aanpassing. In plaats van de introductie van een categorie crisisomstandigheden kan, in lijn met de literatuur, voorgesteld worden om:

- 1) de toepassingscriteria van het gehele staatsnoodrecht te harmoniseren, als gevolg waarvan zowel in het in werking te stellen noodrecht als in het vormvrije noodrecht hetzelfde toepassingscriterium wordt gebruikt;
- 2) overeenkomstig de door de wetgever in 1997 beoogde flexibiliteit daartoe het toepassingscriterium ‘ingeval van buitengewone omstandigheden’ te hanteren.

Indien de term ‘crisisomstandigheden’ wel geïntroduceerd wordt, behoeft art. 8:4 Awb overeenkomstige redactie.

⁷³ Brainich 1993, p. 313; Cammelbeeck *AA* 1996, p. 767; Brainich 2004, paragraaf 1.3; Daniëls *NJB* 2012; Loof 2016, p. 96-97; Vink *NJB* 2020, p. 1309; Wierenga *AA* 2021, p. 668; Loof *AA* 2021, p. 676; Cammelbeeck *RegelMaat* 2021/02, paragraaf 2.1; Daniëls 2021; Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, art. 103 Grondwet aant. 3; Gerechtshof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285.

Hoofdstuk 4 - Vereenvoudiging separate inwerkingstelling

4.1 Inleiding

In de Kamerbrief heeft het kabinet het voornemen aangekondigd om de separate inwerkingstelling van noodbevoegdheden te vereenvoudigen. Momenteel vindt activering van noodbevoegdheden buiten noodtoestand plaats door middel van een koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president, en door de indiening van een verlengingswetsvoorstel. Het kabinet schrijft over het aanpassingsvoorstel het volgende:

‘a. *standaardprocedure*. Het vereiste van een voorafgaand koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President kan naar het oordeel van het kabinet in crisissomstandigheden worden vervangen door een besluit van de betrokken Minister, gevolgd door een procedure als voorgesteld onder b. De sinds de totstandkoming van de Cwu op rijksniveau ingerichte crisisstructuur, waarvan onder meer de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) onderdeel uitmaakt, voorziet in de gewenste afstemming met andere betrokken ministers, met inbegrip van de Minister-President. Omdat de Minister-President niet altijd in de MCCb zal zijn, en gelet op zijn bijzondere verantwoordelijkheid, zeker in tijden van crisis, zal wettelijk worden bepaald dat een ministerieel besluit waarbij noodbevoegdheden in crisissomstandigheden worden geactiveerd, alleen kan worden genomen na tijdig voorafgaand overleg met de Minister-President.

b. *rol Staten-Generaal*. De verlengingswetsprocedure biedt het parlement een op de situatie toegespitste mogelijkheid zich uit te spreken over het voortduren van de separate toepassing van noodbevoegdheden. De vraag is evenwel of daarvoor het indienen van een wetsvoorstel noodzakelijk is. Aan die werkwijze zijn ook nadelen verbonden. Een wetsvoorstel zal immers de gebruikelijke procedures dienen te volgen (zoals advisering door de Raad van State), en kan daarmee eerst na verloop van ten minste enige tijd bij de Tweede Kamer worden ingediend. Daarmee is bepaald niet ondenkbaar dat de Tweede Kamer en (zeker) de Eerste Kamer pas een oordeel over het wetsvoorstel kunnen vellen als de separate toepassing van de noodbevoegdheid reeds is beëindigd. Leidt de parlementaire behandeling tot het oordeel dat de inzet van de noodbevoegdheden per direct of na een



bepaalde termijn moet stoppen, dan moet vervolgens bij koninklijk besluit de werking worden beëindigd van het besluit op grond waarvan de noodbevoegdheden mochten worden gebruikt. Dit is weinig slagvaardig. Daarom wil het kabinet voorzien in een procedure waardoor beide kamers van de Staten-Generaal onverwijld in kennis worden gesteld van het activeren van een noodbevoegdheid in crisismoments, en in de positie worden gebracht toepassing van die bevoegdheid te beëindigen. Zodra de meerderheid van één Kamer uitspreekt dat de bevoegdheid niet langer mag worden uitgeoefend, vervalt die bevoegdheid per direct. Er ontstaat dus sneller duidelijkheid over de acceptatie van het activeren van noodbevoegdheden buiten een noodtoestand. Zo is er sprake van een versterking van de positie van het parlement, en zijn de nadelen van de huidige werkwijze weggenomen. De precieze vormgeving hiervan is nog onderwerp van nadere studie.⁷⁴

In dit hoofdstuk wordt dit voorstel verkend en voorzien van commentaar met inachtneming van deelvraag 2: *In hoeverre heeft het voorstel tot, kortweg, vereenvoudiging van de separate inwerkingstellingsprocedure aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*

In dit hoofdstuk wordt deze deelvraag beantwoord op basis van een inventarisatie van literatuur, jurisprudentie, parlementaire stukken en beleidsdocumenten (waaronder de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020). Daarbij wordt eerst toegelicht wat separate inwerkingstelling inhoudt. Daarna wordt de vervanging van het koninklijk besluit op voordracht van de minister-president door het in de Kamerbrief genoemde 'ministerieel besluit' besproken, waarbij aandacht wordt besteed aan de mogelijke relevantie van het opnemen van een spoedvoorziening in het betreffende noodrecht. Tevens wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen betreffende de betrokkenheid van het parlement en de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS). Daarbij wordt geconcludeerd dat een aanvulling op het voorstel van het kabinet kan zijn om de mogelijkheid te onderzoeken om de Afdeling advisering van de RvS ook een rol toe te delen in een eventueel gewijzigde inwerkingstellingsprocedure van noodbevoegdheden buiten een noodtoestand. Ten slotte wordt de mogelijkheid tot verdere vereenvoudiging van de procedure besproken, waarbij geconcludeerd wordt dat de ervaringen met betrekking tot de besluitvorming tijdens de COVID-19-crisis betrokken zouden kunnen worden bij de nadere studie omtrent de precieze vormgeving van de procedure.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2017/2018, 29668, nr. 48, p. 3-4.

4.2 Separate inwerkingstelling

Separate inwerkingstelling heeft betrekking op noodbepalingen die een plaats hebben gekregen in noodwetten of in gewone wetgeving en die afzonderlijk van de wet waarin zij zijn opgenomen in werking kunnen worden gesteld. Als zij zijn opgenomen in gewone wetgeving – niet zijnde een noodwet – bevat deze wet een noodregeling waarin is bepaald dat in geval van buitengewone omstandigheden in afwijking van de wet nadere regels kunnen worden gesteld.⁷⁵ Conform de standaardbepaling die in dit soort noodregelgeving wordt gebruikt, geschiedt inwerkingstelling van de noodbevoegdheden momenteel bij koninklijk besluit op voordracht van de minister-president. Bij het nemen van een dergelijk koninklijk besluit wordt een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de in werking getreden noodbevoegdheid (de zogenoemde verlengingswet).⁷⁶ Indien het wetsvoorstel wordt verworpen, wordt de noodbevoegdheid bij koninklijk besluit buiten werking gesteld, zodat de buitengewone bevoegdheden niet (langer) kunnen worden uitgeoefend.

4.3 Koninklijk besluit versus ministerieel besluit

Het koninklijk besluit in de huidige procedure betreft een zogeheten klein koninklijk besluit en geen algemene maatregel van bestuur (AMvB). Een AMvB is in beginsel een algemeen verbindend voorschrift. Een klein koninklijk besluit betreft daarentegen een individueel geval.⁷⁷ Dat onderscheid is van belang, omdat in het geval van een AMvB de Raad van State om advies moet worden gevraagd⁷⁸ en in het geval van een klein koninklijk besluit niet. In het onderhavige geval hoeft dus geen advies aan de Raad van State worden gevraagd, wat een belangrijk gegeven is als het gaat om de slagvaardigheid.

Vanuit het standpunt dat de slagvaardigheid in de procedure gewaarborgd moet worden, is er geen beletsel dat de koning daarin een (mineure) rol vervult. De koning zal, zo hij al inhoudelijke bezwaren heeft, deze niet (publiekelijk waarneembaar) uiten.⁷⁹ Dit betekent dat de vraag of de procedure in bestuurlijk opzicht slagvaardiger

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld art. 101 Woningwet en art. 14.2 Telecommunicatiewet.

⁷⁶ Daniëls 2021, paragraaf 2.3.

⁷⁷ De wetsartikelen die middels het koninklijk besluit in werking worden gesteld, worden wél getypeerd als onderdeel van een algemeen verbindend voorschrift. Dit is eenvoudig te duiden: voor het individuele geval wordt een (koninklijk) besluit genomen dat betrekking heeft op een (niet-individuele) regeling. Ter illustratie wordt verwezen naar Besluit van 22 januari 2021, houdende inwerkingtreding en inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, *Stb.* 2021, 24.

⁷⁸ Art. 73 Grondwet; art. 17 Wet op de Raad van State.

⁷⁹ Dit is wel mogelijk en de koning kan weigeren een besluit te ondertekenen, maar dit is moeilijk voorstelbaar (vergelijk Hirsch Ballin 2013, p. 44) en deze situatie zou, zeker in een geval als het onderhavige, tot een constitutionele crisis kunnen leiden, die men waarschijnlijk zal willen voorkomen door de koning ertoe te bewegen zich tijdelijk buiten staat te verklaren (art. 36 Grondwet), zodat een regent (of de Raad van State) in het – korte (en, gegeven het feit dat de koning zichzelf opvolgt, bijzondere) – interregnum het besluit kan ondertekenen. Mocht



kan worden ingericht zich toespitst op het onderscheid tussen de minister-president en de overige ministers.

Het kabinet geeft aan dat het wenselijk is om het vereiste van een voorafgaand koninklijk besluit op voordracht van de minister-president te vervangen door een besluit van de betrokken minister (het in de brief genoemde 'ministerieel besluit').⁸⁰ Daarbij zal wettelijk worden bepaald dat het ministerieel besluit alleen kan worden genomen na tijdig voorafgaand overleg met de minister-president.⁸¹

De rol van de minister-president is gewichtiger dan die van de andere ministers; in het Regelement van orde voor de ministerraad (RvOMR) zijn bijvoorbeeld speciaal aan de minister-president toegekende rechten opgenomen.⁸² Dit zijn bevoegdheden die hoofdzakelijk procedureel van aard zijn; het betreft geen bevelsbevoegdheid. De minister-president dient constitutioneel-rechterlijk beschouwd te worden als de *primus inter pares*, niet als regeringsleider.⁸³ Met het oog op het zogeheten homogeniteitsvereiste⁸⁴ mogen ministers, inclusief de minister-president, niet in strijd met een beslissing van de ministerraad handelen.⁸⁵

Het is mogelijk om de standaardbepaling inwerkingstelling zo aan te passen, dat hierin niet langer de minister-president wordt genoemd, maar in plaats daarvan de betrokken minister. Ter illustratie kan gewezen worden op art. 46, lid 1, Kernenergiewet.⁸⁶ Daar is het 'onze minister wie het aangaat' die in de aldaar beschreven situatie regels stelt of maatregelen treft.⁸⁷

Een belangrijk aandachtspunt is wel dat de minister-president een coördinerende rol heeft in crisissituaties waarbij algemeen regeringsbeleid aan de orde is. In het kader van de Cwu is de afkondiging van een noodtoestand een zaak van algemeen regeringsbeleid.⁸⁸ De rol van de minister-president hierin dient niet te worden onderschat. Zo kan de minister-president op grond van art. 26a RvOMR, zo nodig en zo lang de continuïteit van de besluitvorming in het kader van de bestrijding van het

de koning hiertoe niet bereid zijn, dan zal hij, om hetzelfde resultaat te kunnen bewerkstelligen, tijdelijk buiten staat moeten worden verklaard (art. 35 Grondwet); een procedure die veel tijd in beslag kan nemen en zich moeilijk laat verenigen met de gewenste slagvaardigheid, maar deze situatie is, zo mag worden gesteld, uitzonderlijk.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2017/2018, 29 668, nr. 48, p. 3-4.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2017/2018, 29 668, nr. 48, p. 3-4.

⁸² Zie onder andere art. 2, 5, 8 en 9 RvOMR.

⁸³ Kortmann 2021, p. 235.

⁸⁴ Het gaat hierbij om de eenheid van het beleid, zie Kortmann 2021, p. 183, 184.

⁸⁵ Art. 12, lid 2, RvOMR.

⁸⁶ Voor de duidelijkheid: het gaat in dit geval niet om de separate inwerkingstelling van noodwetgeving bij koninklijk besluit, maar om vormvrij staatsnoodrecht.

⁸⁷ Volledigheidshalve vermelden we dat in lid 3 is opgenomen dat eerst overleg moet plaatsvinden met de minister van Infrastructuur en Milieu (lees: de minister van Infrastructuur en Waterstaat), de voorzitter van de veiligheidsregio en de commissaris van de Koning, 'tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet'.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 1993/1994, 23 790, nr. 3, p. 10.

coronavirus dit noodzakelijk maakt, beslissingen nemen in afwijking van het RvOMR. Afgezien hiervan geldt in algemene zin dat de minister-president op grond van art. 16, eerste lid, RvOMR toeziet op de totstandkoming van een samenhangend regeringsbeleid. Nu bij wet zal worden bepaald dat een ministerieel besluit waarbij noodbevoegdheden worden geactiveerd, alleen kan worden genomen na tijdig voorafgaand overleg met de minister-president, wordt waarschijnlijk voldoende tegemoetgekomen aan dit aandachtspunt.

- De minister-president heeft een coördinerende rol in crisissituaties waarbij algemeen regeringsbeleid aan de orde is.
- Nu bij wet zal worden bepaald dat een ministerieel besluit waarbij noodbevoegdheden worden geactiveerd, alleen kan worden genomen na tijdig voorafgaand overleg met de minister-president wordt waarschijnlijk voldoende tegemoetgekomen aan dit aandachtspunt.

4.3.1 Spoedvoorziening

In de literatuur is met betrekking tot de huidige separate inwerkingstellingsprocedure de zorg geuit dat deze onder omstandigheden onvoldoende flexibel is om adequaat op te treden in crisissituaties. Bij de standaardbepaling inwerkingstelling zoals die in 1997 geïntroduceerd is met de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, bestaat geen mogelijkheid om, vooruitlopend op de inwerkingstelling, te interveniëren op basis van een spoedvoorziening. Bij grote spoed zou, voorafgaand aan de inwerkingstelling van de betreffende noodbevoegdheid bij koninklijk besluit, moeten worden teruggegrepen op het ongeschreven staatsnoodrecht. Dit is door Brainich in zijn evaluatie van het staatsnoodrecht in 2004 in voorkomende gevallen geïdentificeerd als een lacune – 'een gebleken hiaat uit de praktijk' –, en hij heeft geadviseerd om deze mogelijkheid in de betreffende bepalingen te introduceren.⁸⁹ Het kabinetsvoorstel komt waarschijnlijk ook voldoende tegemoet aan deze zorg, nu bij de voorgestelde procedure kan worden volstaan met een ministerieel besluit dat in omstandigheden door de betrokken minister snel kan worden genomen.

Verder heeft het bronnenonderzoek geen informatie opgeleverd met betrekking tot dit aspect van de vereenvoudiging van de standaardbepaling inwerkingstelling.

⁸⁹ Brainich 2004, p. 48, 244-257. Deze analyse wordt gedeeld door Kummeling 2014, paragraaf 4.3. Zie ook Bijlage I, die onder meer een opsomming bevat van de wetsartikelen waar deze mogelijke lacune momenteel speelt.



- Het kabinetsvoorstel komt waarschijnlijk voldoende tegemoet aan de zorg dat de huidige inwerkingstellingsprocedure geen spoedvoorziening kent, nu bij de voorgestelde procedure kan worden volstaan met een ministerieel besluit dat onder omstandigheden door de betrokken minister snel kan worden genomen.

4.4 Parlementaire betrokkenheid en de Twm COVID-19

Het kabinet stelt voor de verlengingswetprocedure te vervangen door een procedure waardoor beide Kamers van de Staten-Generaal onverwijld in kennis worden gesteld van het activeren van een noodbevoegdheid en in de positie worden gebracht de toepassing daarvan te beëindigen. Zodra de meerderheid van één Kamer uitspreekt dat de bevoegdheid niet langer mag worden uitgeoefend, vervalt deze direct.

Tijdens de COVID-19-crisis was de parlementaire betrokkenheid bij overheidsoptreden in crisissituaties onderwerp van debat. Dit was onder andere in verband met de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm COVID-19), die onder meer hoofdstuk Va ('Tijdelijke bepalingen bestrijding epidemie COVID-19') toevoegde aan de Wet publieke gezondheid (Wpg).⁹⁰ Daarmee werden de geldende infectieziektebestrijdingsmaatregelen, zoals de anderhalvemetermaatregel, die tot dan toe waren gebaseerd op noodverordeningen, in formele wetgeving voorzien van een 'steviger juridisch fundament'.⁹¹

In de wet wordt de bevoegdheid toegekend aan het bestuur om bij ministeriële regeling maatregelen te treffen.⁹² Zo kunnen krachtens art. 58i Wpg bij ministeriële regeling evenementen worden aangewezen die niet of slechts onder voorwaarden, bijvoorbeeld met een maximaal bezoekersaantal, mogen worden georganiseerd. In het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat onderwerp was een advies van de RvS, was voorzien in een lichte vorm van parlementaire betrokkenheid bij deze regelingen in de vorm van het achteraf toezenden aan de Staten-Generaal van de regelingen en wijzigingen ervan (een informatieplicht). De RvS adviseerde tot een meer intensieve informatievoorziening. Bepaald zou moeten worden:

⁹⁰ Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, *Stb.* 2020, 441.

⁹¹ Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, W13.20.0180/III, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 526, nr. 4, paragraaf 1.

⁹² Voermans liet zich tijdens het opstellen van de Twm COVID-19 kritisch uit over de bevoegdheid van de minister om zelfstandig vrijheidsbeperkende maatregelen te nemen. Hij meent dat deze bevoegdheid in strijd is met het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het primaat van de wetgever: 'De wijze waarop ministeriële regelingen zelfstandig kunnen worden vastgesteld, ontnemt het parlement de mogelijkheid inhoudelijk betekenisvol mee te praten over regels (en er is niks tijdelijks aan).' (Voermans 2020).

‘dat periodiek (bijvoorbeeld maandelijks) een totaaloverzicht van alle maatregelen met een nadere duiding en een motivering van de noodzaak daarvan naar het parlement wordt gestuurd (...). Dat waarborgt dat het parlement beter en effectiever controle kan uitoefenen op het samenstel van maatregelen en niet alleen op de afzonderlijke onderdelen daarvan. Bovendien wordt daarmee het parlement ook de gelegenheid geboden om met behulp van de aldus verkregen informatie met de regering in debat te gaan over de nog te nemen maatregelen voor de daarna komende periode en de voorwaarden die daaraan moeten worden gesteld. In laatstgenoemde zin gaat het dus ook om parlementaire controle vooraf.’⁹³

De regering nam dit advies over (zie art. 58s lid 1 Wpg). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel werd, met name vanwege een amendement van Tweede Kamerlid Buitenweg c.s., de parlementaire betrokkenheid echter nog verder uitgebreid. Het amendement introduceerde een voorhangprocedure volgens welke een ministeriële regeling binnen twee dagen nadat deze is vastgesteld aan beide Kamers wordt overgelegd. Daarbij treedt de regeling niet eerder in werking dan één week na deze overlegging, en indien de Tweede Kamer binnen die termijn besluit niet in te stemmen met de regeling, vervalt deze van rechtswege (art. 58c lid 2 Wpg). Dit wordt in de literatuur een ‘parlementair vetorecht’ genoemd.⁹⁴ Er is ook voorzien in een spoedvoorziening die het in zeer dringende omstandigheden mogelijk maakt dat de regeling meteen na vaststelling en bekendmaking in werking treedt (art 58c lid 3 Wpg).

In een opvolgend advies naar aanleiding van een vraag van de Eerste Kamer over het amendement merkte de RvS op dat dergelijke parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving op twee gedachten hinkt, omdat het parlement enerzijds het betreffende onderwerp uit handen geeft (door de bevoegdheid tot vaststellen van regels te delegeren) en anderzijds zich een controlerende rol toe-eigent die verder gaat dan zijn reguliere toezichthoudende taak op het handelen van de regering.⁹⁵ Desalniettemin oordeelde de RvS dat er, mede gegeven de bijzondere omstandigheden, geen staatsrechtelijke belemmeringen bestaan voor de constructie.⁹⁶

In de literatuur is overwegend afwijzend geoordeeld over het parlementaire veto bij ministeriële coronamaatregelen. Naast bezwaren over de mogelijke strijdigheid met grondwettelijke bepalingen omtrent de bevoegdheden van ministers,⁹⁷ is daarbij met

⁹³ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 526, nr. 4, paragraaf 4b.

⁹⁴ Brouwer & Schilder *NJB* 2020/3053, p. 3391-3392.

⁹⁵ Voorlichting Afdeling advisering Raad van State, Tijdelijke wet maatregelen Covid-19, *Kamerstukken I* 2020/2021 35 526 nr. F, p. 6.

⁹⁶ *Kamerstukken I* 2020/2021 35 526 nr. F, p. 15.

⁹⁷ Bovend'Eert oordeelt, anders dan de RvS, dat er staatsrechtelijke bezwaren bestaan tegen de gekozen constructie. Onder verwijzing naar art. 81, 89 Grondwet en art. 4 Bekendmakingswet concludeert hij dat de bevoegdheid om ministeriële regelingen vast te stellen exclusief aan de minister toekomt (Bovend'Eert *NJB*



name benadrukt dat de constructie leidt tot een verwarring van de rollen van het parlement en de regering. Bovend'Eert ziet dat de rol van het parlement verandert van een controlerende naar een besturende: 'De minister besluit niet meer zelfstandig, maar deelt de bevoegdheid met de Tweede Kamer.'⁹⁸ Cammelbeeck oordeelt dat de constructie strijdig is 'met het in crisis- en noodwetgeving geldende uitgangspunt dat het bestuur in een crisissituatie slagvaardig en flexibel moet kunnen handelen en dat democratische verantwoording achteraf plaatsvindt. Het is niet de taak van het parlement om mee te besturen, zeker niet in tijden van crisis'.⁹⁹ Wierenga, ten slotte, onderschrijft dit oordeel en concludeert:

'De medebestuurdersrol van het parlement kan aan daadkrachtige besluitvorming door de regering in de weg staan. Daarnaast kan het een gedegen controle van het bestuur – door het onder tijdsdruk vroegtijdig meebeslissen over crisismaatregelen – illusoir maken'.¹⁰⁰

In deze overwegingen kunnen twee punten worden onderscheiden. Enerzijds is het, met name in noodsituaties, van belang dat de regering voldoende armslag heeft om daadkrachtig en zelfstandig maatregelen te nemen. De constructie van art. 58c Wpg beperkt vanwege de parlementaire betrokkenheid in de vorm van een vetorecht echter juist die slagvaardigheid. Een regeling kan na te zijn vastgesteld en aan de Staten-Generaal te zijn overlegd een week lang worden getroffen door een veto van de Tweede Kamer. Een aangepaste of alternatieve regeling kan vervolgens in beginsel opnieuw niet eerder in werking treden dan een week na de overlegging.¹⁰¹

Anderzijds is het belangrijk dat het parlement zijn toezichthoudende rol op het handelen van het bestuur goed kan uitoefenen. Vanwege de constructie moet het parlement echter vroegtijdig en met een mogelijk slechte informatiepositie meebeslissen, terwijl een gedegen controle (achteraf) uit het zicht raakt. Dit is waarom Cammelbeeck betoogt dat, in plaats van een veto, het meer voor de hand had gelegen om aan het parlement zeggenschap te geven met betrekking tot de verlenging van de Twm COVID-19:

2020/2641, p. 2992). Brouwer en Schilder relativeren Boven'd Eerts zienswijze en stellen dat een zelfstandige/exclusieve bevoegdheid om ministeriële regelingen vast te stellen niet te lezen is in art. 89 Grondwet. Ze sluiten zich daarbij aan bij de Afdeling advisering (Brouwer & Schilder *NJB* 2020/3053, p. 3391-3392).

⁹⁸ Bovend'Eert *NJB* 2020/3054, p. 3393.

⁹⁹ Cammelbeeck *Regel/Maat* 2021, paragraaf 4.

¹⁰⁰ Wierenga *AA* 2021, p. 666.

¹⁰¹ Zie ook Bovend'Eert *NJB* 2020/2651, p. 2992. Anders dan Brouwer en Schilder, die in de specifieke omstandigheden waarvoor de constructie bedoeld is geen obstakel zien. Zij stellen dat de pandemie 'geen van minuut tot minuut complexe afwegingen' vergt over de inzet van maatregelen. Daarbij geven zij aan dat met behulp van de rekenmodellen van het RIVM 'ruim van tevoren' bepaald kan worden welke maatregelen noodzakelijk zijn om het reproductiegetal op het gewenste niveau te brengen. Bovendien stellen zij: 'De kwaliteit van besluitvorming neemt in het algemeen niet af als er meer mensen bij betrokken worden.' (Brouwer & Schilder *NJB* 2020/3053, p. 3392). In zelfde zin Korzelius 2021, p. 120.

‘Zeggenschap over een dergelijk besluit heeft meer betekenis en effect dan het binnen de beperkte bandbreedte van de wettelijke grondslag meebeslissen over een in een ministeriële regeling vast te leggen maatregel. Er is een zekere analogie tussen deze verlengingsbesluiten en besluiten over het voortduren van een noodtoestand (art. 103, derde lid, Grondwet). Die parallel dringt zich des te meer op nu de Twm covid-19 een hele reeks bevoegdheden bevat die het afkondigen van de beperkte noodtoestand zouden rechtvaardigen.’¹⁰²

In plaats van ‘meebesturen’ op het niveau van ministeriële regelingen komt de controlerende taak van de het parlement, volgens Cammelbeeck en Wierenga, beter uit de verf bij besluiten omtrent het in standhouden van een (nood)bevoegdheid.

Hierna wordt het voorstel van het kabinet tot vereenvoudiging van de separate inwerkingstellingsprocedure besproken in het licht van dit debat. Daaruit komt naar voren dat de kritiek op het parlementaire veto, zoals geuit in de literatuur, niet van toepassing is op het voorstel van het kabinet (paragraaf 4.4.1), maar dat de vraag omtrent de informatievoorziening aan het parlement wellicht wel aanleiding kan zijn tot nader onderzoek (paragraaf 4.4.2).

4.4.1 Parlementaire betrokkenheid bij inwerkingstelling is geen vetorecht

De kritiek in de literatuur op het zogenoemde parlementaire veto is niet toepasselijk op het voorstel van het kabinet. Het voorstel van het kabinet betreft een ministerieel besluit tot inwerkingstelling van een noodbevoegdheid met onverwijld inkennisstelling van de Staten-Generaal en vervolgens de mogelijkheid dat de noodbevoegdheid vervalt als de meerderheid van één Kamer uitspreekt dat de bevoegdheid niet langer mag worden uitgeoefend. De regering weet zich ervan verzekerd dat een noodbevoegdheid kan worden ingezet, terwijl de Staten-Generaal hun controlerende taak kunnen vervullen. Er is geen reden te spreken van ‘medebestuur’ van het parlement of van een verwarring van rollen van toezicht en bestuur. Dat is ook het kennelijke oordeel van Cammelbeeck wanneer hij met betrekking tot het parlementaire veto vanwege de Twm COVID-19 stelt dat het meer voor de hand had gelegen om het parlement zeggenschap te geven bij besluiten tot verlenging van die wet.¹⁰³

Daaruit volgt dat de kritiek op het parlementaire veto vanwege de Twm COVID-19, zoals geuit in de literatuur, geen reden vormt om het kabinetsvoorstel betreffende de vereenvoudiging van de inwerkingstellingsprocedure te heroverwegen.

¹⁰² Cammelbeeck *RegelMaat* 2021, paragraaf 3.4.

¹⁰³ Cammelbeeck *RegelMaat* 2021, paragraaf 3.4.



- De kritiek op het parlementaire veto bij ministeriële regelingen vanwege de Twm COVID-19, zoals geuit in de literatuur, vormt geen reden om het kabinetsvoorstel betreffende de vereenvoudiging van de inwerkingstellingsprocedure te heroverwegen.

4.4.2 Informatievoorziening

Bij de totstandkoming van de Twm COVID-19 bleek dat er behoefte bestond om de informatievoorziening met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid tot het vaststellen van ministeriële regelingen te regelen in de wet, om zo een meer effectieve controle door het parlement mogelijk te maken. Het zou niet alleen controle achteraf, maar ook vooraf mogelijk maken, omdat het parlement daarbij de gelegenheid zou worden geboden om met de regering in debat te gaan over mogelijke toekomstige maatregelen. In het geval van art. 58s lid 1 Wpg is, in navolging van het advies van de RvS, daartoe bepaald dat het parlement maandelijks een met redenen omkleed totaaloverzicht van de maatregelen ontvangt, alsmede de verwachtingen ten aanzien van het voortduren van de maatregelen.

In de literatuur is het belang van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming benadrukt in relatie tot het creëren van draagvlak in de samenleving voor de maatregelen genomen tijdens de COVID-19-crisis. Noordegraaf e.a. overwegen dat de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de uitoefening van noodrecht kan bijdragen aan de aanvaardbaarheid en maatschappelijke aanvaarding van de besluiten; althans zo is de gedachte binnen de context van de democratische rechtsstaat.¹⁰⁴ Ook wordt verondersteld dat instemming van de Tweede Kamer leidt tot een groter draagvlak voor de betreffende maatregel, wat volgens Brouwer en Schilder van ‘eminent belang’ is.¹⁰⁵ De gebeurtenissen laten zien dat ook de regering het belang van het betrekken van het parlement in de besluitvorming duidelijk voor ogen had.¹⁰⁶

Goede informatievoorziening en een continue dialoog tussen de regering en het parlement zijn tijdens de COVID-19-crisis door velen van belang geacht. In dat licht zou het kabinet kunnen overwegen bij de verdere ontwikkelingen de informatievoorziening omtrent het gebruik van noodbevoegdheden die separaat in werking zijn gesteld nader uit te werken.

¹⁰⁴ M. Noordegraaf e.a. *AA* 2021/70, p. 712.

¹⁰⁵ Brouwer & Schilder *NJB* 2020/3053, p. 3392-3393.

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Voortduringswet artikel 8 Wbbbg, W16.21.0019/II, *Kamerstukken II* 2020/21, 35 722, nr. 4, waarin de minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de minister-president, opmerkt: ‘Het parlementair debat is een belangrijk middel om niet alleen bij het parlement, maar ook bij de bevolking maximaal draagvlak te creëren voor deze maatregelen. Dit is weer een voorwaarde voor de nalevingsbereidheid ten aanzien van deze maatregelen. Ik ben daarom van mening dat de keuze alleszins verdedigbaar is om voorafgaand aan de invoering van de avondklok eerst een debat daarover te voeren met de Tweede Kamer.’

- In aanvulling op het voorstel van het kabinet kan de wenselijkheid worden onderzocht om de informatievoorziening aan het parlement tijdens de inwerkingstelling van noodbevoegdheden nader te bepalen.

4.5 Rol van de Afdeling advisering van de Raad van State

Een belangrijke wijziging in het voorstel van het kabinet betreft de rol van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS). Bij de huidige standaardbepaling inwerkingstelling is de betrokkenheid van de RvS gegarandeerd, omdat deze zich kan uitspreken over de wenselijkheid van het voortduren van de inwerkingstelling van één of meerdere noodbevoegdheden door middel van het geven van een advies over het verlengingswetsvoorstel. In de door het kabinet voorgestelde procedure komt de RvS geen rol meer toe. Het kabinet lijkt daarbij met name oog te hebben voor de snelheid waarmee het parlement in de positie wordt gebracht om zich uit te spreken over de inwerkingstelling van een noodbevoegdheid. Een verlengingswetprocedure kan vertragend werken, onder meer omdat daarbij het advies van de RvS moet worden ingewonnen.

De hierboven beschreven ontwikkelingen ten tijde van de COVID-19-crisis laten echter zien dat de Raad van State zijn adviezen in tijden van crisis zeer snel kan uitbrengen. Het advies over de Twm COVID-19 van 17 juni 2020 werd uitgebracht in vijf dagen nadat het was gevraagd op 12 juni 2020;¹⁰⁷ het advies over de Voortduringswet artikel 8 Wbbbg van maandag 1 februari 2021 werd uitgebracht na het verzoek op vrijdag 29 januari 2021.¹⁰⁸

Het is dus niet vanzelfsprekend dat de Afdeling advisering van Raad van State vanwege de benodigde spoed geen rol zou kunnen toekomen in de procedure. Deze recente ontwikkelingen kunnen aanleiding geven tot het heroverwegen van de rol van de Afdeling advisering van de Raad van State in de procedure ter vervanging van de verlengingswetprocedure.

- In aanvulling op het voorstel van het kabinet kan worden onderzocht of de Afdeling advisering van de Raad van State ook een rol kan spelen in een eventueel gewijzigde inwerkingstellingsprocedure van noodbevoegdheden buiten een noodtoestand.

¹⁰⁷ Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Voortduringswet artikel 8 Wbbbg, W16.21.0019/II, *Kamerstukken II* 2020/21, 35 722, nr. 4.

¹⁰⁸ Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Tijdelijke wet maatregelen Covid-19, W13.20.0180/III, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 526, nr. 4.

4.6 Mogelijkheden tot verdere vereenvoudiging

In de voornoemde literatuur over de Tmw COVID-19 en het daarin geïntroduceerde parlementaire veto komt begrip naar voren voor het belang en gewicht van parlementaire betrokkenheid, ook bij de inwerkingstelling van noodbevoegdheden.¹⁰⁹ Brainich heeft betoogd dat de normale controlerende bevoegdheden van het parlement voldoende zijn buiten een noodtoestand. Hij doet dat in zijn bespreking van het kabinetsvoorstel, waarin hij betoogt dat het voorstel opnieuw de toepassing van noodrecht onnodig gecompliceerd maakt.¹¹⁰ In plaats daarvan stelt Brainich het volgende alternatief voor:

‘Maak de inwerkingstelling van alle noodwetgeving vormvrij (maar met de plicht toepassing of de intentie daartoe te melden aan de Kamer), op twee uitzonderingen na (...). De eerste uitzondering betreft maatregelen die schier onmogelijk kunnen worden teruggedraaid (...) De tweede uitzondering betreft afwijking van de Grondwet.’¹¹¹

De verantwoording van het gebruik van de betreffende noodbevoegdheid en de democratische controle daarop zou aan het reguliere politieke bestel kunnen worden overgelaten. Ter ondersteuning van dit voorstel kan gewezen worden op het feit dat sommige noodbevoegdheden die momenteel vormvrij in werking kunnen worden gesteld, zoals op grond van art. 46 Kernenergiewet, minstens zo ingrijpend zijn als sommige bevoegdheden die slechts na het doorlopen van de inwerkingstellingsprocedure kunnen worden toegepast (zie paragraaf 3.3).¹¹² Ook de controle op de uitoefening van deze ingrijpende vormvrije bevoegdheden loopt via de reguliere procedures.

De zorg van Brainich over de omslachtigheid van de door het kabinet voorgestelde vereenvoudigde inwerkingstellingsprocedure schuurt met de wens, bijvoorbeeld tot uitdrukking gebracht in het amendement-Buitenweg c.s., om de volksvertegenwoordiging juist meer te betrekken bij de besluitvorming in crisissituaties. Deze spanning tussen bestuurlijke slagvaardigheid en democratische legitimiteit is mogelijk niet geheel te vermijden, en een nadere reflectie daarover

¹⁰⁹ Wierenga, Schilder & Brouwer *NJB*2020, p. 1317, merken in een betoog voor het aanpassen van de Wpg met een basis voor grondrechtbeperkingen bijvoorbeeld op: ‘Het verdient ten slotte aanbeveling om deze regeling onderdeel te laten uitmaken van het staatsnoodrecht. Dan is de volksvertegenwoordiging niet alleen betrokken bij het tot leven brengen ervan bij een crisis, maar kan zij ook de vinger aan de pols houden tijdens de rit en zorgen voor een evenwicht tussen gezondheidsbelangen, grondrechten en sociaal-economische belangen.’

¹¹⁰ Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, aanhef Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, inleidende opmerkingen, aant. 3.

¹¹¹ Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, aanhef Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, inleidende opmerkingen, aant. 3.

¹¹² Daarbij moet wel gezegd worden dat deze discrepantie door het kabinet wordt beoordeeld als onwenselijk en dat uit de Kamerbrief blijkt dat de regering voornemens is om de procedurele voorwaarden van dergelijke vergelijkbare bevoegdheden te uniformeren. Zie *Kamerstukken II*2017/2018, 29 668, nr. 48, p. 4-5.

onder meer in het licht van de besluitvorming ten tijde van de COVID-19-crisis kan zinvol zijn.

- In aanvulling op het voorstel van het kabinet kunnen de ervaringen met betrekking tot de besluitvorming tijdens de COVID-19-crisis betrokken worden bij de nadere studie omtrent de precieze vormgeving van de procedure tot inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten een noodtoestand.

4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is het voornemen van het kabinet besproken om de procedure tot inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand te vereenvoudigen. Gevraagd is of dit voorstel aanpassing en/of aanvulling behoeft in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020. Deze vraag is beantwoord aan de hand van een inventarisatie van literatuur, beleidsstukken en parlementaire bronnen, aangevuld met interviews. De aandacht is met name uitgegaan naar de ontwikkelingen omtrent de wetgeving ter bestrijding van het coronavirus. De volgende aanvullingen op en aandachtspunten bij het voorstel van het kabinet kunnen worden geïdentificeerd:

- 1) De kritiek op het parlementaire veto vanwege de Twm COVID-19, zoals geuit in de literatuur, vormt niet noodzakelijk een reden om het kabinetsvoorstel betreffende de vereenvoudiging van de inwerkingstellingsprocedure te heroverwegen.
- 2) In aanvulling op het voorstel van het kabinet is het mogelijk een nadere bepaling van de informatievoorziening aan het parlement tijdens de inwerkingstelling van noodbevoegdheden te onderzoeken.
- 3) In aanvulling op het voorstel van het kabinet is het mogelijk te onderzoeken of de Afdeling advisering van de Raad van State een rol kan spelen in een gewijzigde inwerkingstellingsprocedure van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand.
- 4) In aanvulling op het voorstel van het kabinet kunnen de ervaringen met betrekking tot de besluitvorming tijdens de COVID-19-crisis betrokken worden bij de nadere studie omtrent de precieze vormgeving van de procedure tot inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten een noodtoestand.

Hoofdstuk 5 – Instandhouding bestaande procedures van de Cwu

5.1 Inleiding

In de Kamerbrief noteert het kabinet het volgende:

‘Wat betreft het afkondigen van een noodtoestand en de inzet van noodbevoegdheden in een noodtoestand blijven de bestaande procedures van de Cwu intact.’¹¹³

Vanwege het juridische verloop van de COVID-19-crisis en de aandacht in de literatuur daarvoor in relatie tot de systematiek van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu), wordt in dit hoofdstuk het kabinetsvoornemen verkend en voorzien van commentaar met inachtneming van deelvraag 3: *In hoeverre heeft het voornemen om de bestaande procedures van de Cwu intact te laten aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio’s uit 2020?*

Ter beantwoording van de deelvraag worden de grondwettelijke uitzonderingstoestand van art. 103 Grondwet toegelicht. Daarbij wordt uiteengezet wat de systematiek van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is en wanneer van welke grondrechten kan worden afgeweken. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag naar de effectiviteit van de Cwu, die volgens verschillende auteurs discutabel is.

De conclusie van dit hoofdstuk luidt dat het voornemen tot het intact laten van de procedures van de Cwu op grond van de in de literatuur opgenomen observaties en suggesties heroverwogen kan worden.

5.2 Grondwettelijk noodrecht: de uitzonderingstoestand

In paragraaf 2.3.1 is kort het grondwettelijk noodrecht in de context van de buitengewone rechtstoestand aangestipt. Daarbij is aangegeven dat wanneer een buitengewone rechtstoestand inhoudt dat van de Grondwet kan worden afgeweken, deze rechtstoestand een *uitzonderingstoestand* wordt genoemd. Het bestaan van de uitzonderingstoestand is geregeld in art. 103 Grondwet. Deze bepaling regelt

¹¹³ *Kamerstukken II* 2017/18, 29 668, nr. 48, p. 4.

wanneer een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd en dat daarbij kan worden afgeweken van grondwetsbepalingen. Meer specifiek bepaalt art. 103, eerste lid, Grondwet dat de uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd in bij wet bepaalde gevallen¹¹⁴, en expliciteert het tweede lid van welke grondwetsbepalingen kan worden afgeweken.

5.3 Uitvoeringswetgeving van de uitzonderingstoestand: de Cwu

De wet waarin de gevallen zijn opgenomen waarin een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd, is de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu). In art. 1, eerste lid, Cwu is geregeld dat ingeval van buitengewone omstandigheden de beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand kan worden afgekondigd.

5.3.1 Uitzonderingstoestand is synoniem aan noodtoestand

De Cwu vormt, samen met de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de Oorlogswet voor Nederland (Oorlogswet),¹¹⁵ de uitvoeringswetgeving van art. 103 Grondwet. Met uitvoeringswetgeving wordt bedoeld dat de Cwu de uitzonderingstoestand regelt door deze nader in te vullen. In de Cwu wordt niet, zoals men zou verwachten, van een uitzonderingstoestand gesproken, maar van de noodtoestand. Het betreft evenwel dezelfde buitengewone rechtstoestand, namelijk die waarin van de Grondwet kan worden afgeweken.¹¹⁶ In het staatsnoodrecht wordt, indien van de noodtoestand wordt gesproken, altijd de grondwettelijke uitzonderingstoestand bedoeld.

5.3.2 Afwijking van grondwetsbepalingen

Art. 103, tweede lid, Grondwet bepaalt van welke grondwetsbepalingen bij wet kan worden afgeweken. In de gevallen die de Cwu benoemt (dus: buitengewone omstandigheden) kan worden afgeweken van grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van het besturen van provincies, gemeenten, openbare lichamen ex art. 132a Grondwet en waterschappen, oftewel van *decentrale gezagsbevoegdheden*. Daarnaast regelt art. 103 Grondwet dat kan worden afgeweken van het (grond)recht op vrije belijdenis van godsdienst voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen betreft (art. 6 Grondwet), het recht op vrijheid van meningsuiting (art. 7 Grondwet), het recht tot vereniging (art. 8 Grondwet), het recht tot vergadering en betoging (art. 9 Grondwet), het huisrecht (art. 12, tweede en derde lid Grondwet),

¹¹⁴ De grondwetgever heeft deze gevallen dus niet in de Grondwet zelf willen opnemen; men was van oordeel dat gevallen van staatsnood niet in de Grondwet dienen te worden geregeld en omschreven, zie *Kamerstukken II* 1978/79, 15 681, nr. 1-5, p. 4. De redactie van het eerste lid van deze bepaling is verouderd; de verwijzing in het eerste lid naar de 'gevallen waarin' en het doelcriterium – handhaving van de uitwendige en inwendige veiligheid – zouden respectievelijk kunnen worden vervangen door 'wanneer' en worden geschrapt.

¹¹⁵ Besluit van 23 april 1997, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de Oorlogswet voor Nederland, *Stb.* 1997, 172.

¹¹⁶ Zie Daniëls 2021.

het briefgeheim (art. 13 Grondwet), alsook van art. 113, eerste en derde lid Grondwet, dat de berechting van strafbare feiten en de oplegging van een straf van vrijheidsontneming opdraagt aan de rechterlijke macht.¹¹⁷ Hierbij dient bedacht te worden dat afwijking in de zin van art. 103 Grondwet moet worden opgevat als een opschorting van grondrechten die verder gaat dan de beperkingen die de bepalingen inzake grondrechten zelf toestaan (en die tot het gewone recht behoren). In geval van de uitzonderingstoestand is de mogelijkheid tot het beperken van individuele rechten en vrijheden veel ruimer dan in normale omstandigheden. Deze mogelijkheid is echter niet ongelimiteerd. Een aantal fundamentele rechten is *notstandfest*: zij mogen ook in buitengewone omstandigheden niet worden opgeschort of worden beperkt.¹¹⁸

- De (beperkte of algemene) noodtoestand is de wettelijke benaming van de grondwettelijke uitzonderingstoestand.
- In een grondwettelijke uitzonderingstoestand is het mogelijk om af te wijken van bij Grondwet aangewezen Grondwetbepalingen, waaronder bepaalde grondrechten.

5.4 Beperkte en algemene noodtoestand

De Cwu regelt twee typen uitzonderingstoestanden: de beperkte en de algemene noodtoestand. Dit zijn twee in zwaarte opklimmende noodtoestanden. Afkondiging van de beperkte noodtoestand maakt doorbreking van decentrale gezagsbevoegdheden mogelijk middels de noodbepalingen die zijn opgenomen in lijst A. Afkondigingen van de algemene noodtoestand maakt afwijking van voornoemde grondrechten mogelijk middels noodbepalingen die zijn opgenomen in lijst B. Sommige noodbepalingen komen op beide lijsten voor en kunnen zowel onder de beperkte als de algemene noodtoestand in werking worden gesteld.

Beide noodtoestanden maken het mogelijk om wetgeving in werking te stellen die, voor zover deze geen afwijking van grondwetsbepalingen bevat, ook separaat in werking kan worden gesteld. Zo kan het merendeel van de bepalingen die onder de beperkte noodtoestand in werking kunnen worden gesteld ook separaat worden toegepast. Het verschil is dat met de procedure van de noodtoestand inwerkingstelling van noodbepalingen eenvoudiger is; de verlengingswet is niet meer

¹¹⁷ Afwijking van art. 113, eerste en derde lid, Grondwet brengt met zich dat onder het regime van de uitzonderingstoestand mobiele rechtbanken bevoegd kunnen worden verklaard tot de berechting van strafbare feiten en het opleggen van vrijheidsstraffen. Mobiele rechtbanken kunnen bij koninklijk besluit worden ingesteld in het gebied waarvoor een uitzonderingstoestand is afgekondigd en worden opgeheven indien de uitzonderingstoestand niet langer bestaat (art. 10 Wet militaire strafrechtspraak, *Stb.* 1990, 583). De instelling van mobiele rechtbanken wijkt af van artikel 113 Grondwet, omdat mobiele rechtbanken niet tot de rechterlijke macht kunnen worden gerekend; zie *Kamerstukken II* 1979/80, 15 681, nr. 12, p. 1 en *Kamerstukken II* 1982/83, 17 804 (R 1228), nr. 5, p. 24.

¹¹⁸ Zie uitgebreid Loof 2005, p. 451-605; ook Daniëls 2021, paragraaf 3.2.

nodig (zie paragraaf 4.2).¹¹⁹ Een noodtoestand maakt het daardoor gemakkelijker om in een situatie waarin meerdere noodwetten relevant zijn, de inwerkingstelling van noodbevoegdheden toe te snijden op de situatie, oftewel te bundelen.¹²⁰

- De Cwu geeft de grondwettelijke uitzonderingstoestand vorm door een beperkte en algemene noodtoestand te onderscheiden.
- Onder de beperkte noodtoestand kan worden afgeweken van grondwetsbepalingen inzake decentrale gezagsstructuren.
- Onder de algemene noodtoestand kan worden afgeweken van grondwetsbepalingen inzake grondrechten en kunnen mobiele rechtbanken worden ingesteld.

5.5 Effectiviteit van de Cwu

Het systeem van de twee noodtoestanden is in het leven geroepen om gedoseerde en flexibele crisisbeheersing mogelijk te maken. Al naar gelang het verloop van de crisis en de bijhorende belangenafwegingen zou dit systeem moeten borgen dat de bestuurlijke instrumenten worden ingezet die nodig zijn.¹²¹ De regering merkte in 2004 echter al op dat het stelsel van de Cwu in het licht van de soms noodzakelijk geachte op maat gesneden bestuurlijke en operationele doorzettingsmacht in veel gevallen een te zwaar middel is.¹²² Brainich merkt daarover op dat de beoogde vereenvoudiging teniet is gedaan door de procedure van de inwerkingstelling van de noodtoestand zelf, nu in plaats van de verlengingswet een andere procedure te vereisen, namelijk die van besluitvorming van de Staten-Generaal in verenigde vergadering.¹²³ Met name voor de beperkte noodtoestand is deze procedure volgens Brainich te omslachtig:

‘De beperkte noodtoestand is een overbodige figuur. Het verschil tussen separate inwerkingstelling en de beperkte noodtoestand is te groot (...). Het merendeel van de bepalingen die ten tijde van de beperkte noodtoestand in werking kan worden gesteld, kan ook separaat worden toegepast. Dat geldt alleen niet voor enkele bevoegdheden die zijn toegekend aan het militair gezag (totaal twaalf artikelen). Naar mijn mening hoort de uitoefening van

¹¹⁹ Art. 103, derde lid, Grondwet bepaalt dat de Staten-Generaal wel terstond na de afkondiging van de noodtoestand in verenigde vergadering bijeen dienen te komen. Zolang de noodtoestand niet bij koninklijk besluit is opgeheven, beslissen de Staten-Generaal telkens wanneer zij dat nodig achten over de voortdoring ervan.

¹²⁰ Brainich 2004, p. 45.

¹²¹ Memorie van Toelichting, Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, *Kamerstukken II* 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 5.

¹²² Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 668, nr. 1, p. 23.

¹²³ Brainich 2004, p. 46-47. Tot een vergelijkbare conclusie komt Loof 2016, paragraaf 6.2: ‘De zware procedure van een verklaring bij KB en vervolgens de gang naar de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal lijken voor dat deel van de noodbevoegdheden dat geen afwijking van grondrechten of omvangrijke inbreuken op de normale bevoegdhedentoedeling met zich brengt simpelweg te zwaar.’

bevoegdheden door het militair gezag niet thuis in de beperkte noodtoestand, maar in de algemene noodtoestand (...). [I]n dit verband is van belang dat overheveling van deze bevoegdheden naar de algemene noodtoestand (of naar één noodtoestand, zie hieronder) inhoudt dat elke formele grond voor de figuur van de beperkte noodtoestand is verdwenen.¹²⁴

Voorts is er, mede naar aanleiding van de COVID-19-crisis, in de literatuur op gewezen dat de psychologische barrière om gebruik te maken van de noodtoestand te hoog zou zijn, waardoor deze niet wordt afgekondigd in situaties waarin dat wenselijk is.¹²⁵

Ten slotte is opgemerkt dat het regime van de beperkte en algemene noodtoestand geen betrekking heeft op noodbevoegdheden die regelmatig gebruikt worden. Muller schrijft:

‘In Nederland beschikken we over een uitgebreid stelsel van staatsnoodrecht op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. In de afgelopen jaren is dit stelsel ook vernieuwd en verbeterd. Feitelijk blijkt er bij de crises die zich hebben voorgedaan de afgelopen 50 jaar nauwelijks behoefte aan dit staatsnoodrecht. Voor de meeste betrokkenen vormt het staatsnoodrecht op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden iets voor als Nederland in een militair conflict is verzeild geraakt of langdurig de nationale veiligheid is verstoord. Het gaat dan kennelijk om heel erge situaties waar de crises van de afgelopen jaren niet aan voldoen. Wel is in dezelfde periode gebruik gemaakt van vele andere, lichtere vormen van bevoegdheden (...)¹²⁶

De COVID-19-crisis, waarbij met name gebruik is gemaakt van artikel 7 Wet publieke gezondheid (Wpg) en artikel 176 Gemeentewet, vormt hiervan een recent voorbeeld.¹²⁷ De bepalingen die in de eerste tien maanden van de crisis ten grondslag lagen aan de aanpak van de pandemie betreffen vormvrij noodrecht dat kan worden ingezet buiten de systematiek van de Cwu om. Het gebruik van deze grondslag is

¹²⁴ Brainich 2004, p. 46.

¹²⁵ Brainich 2004, p. 46-47; Kummeling 2014, p. 280; Loof 2021, p. 675-676. Op de vraag of met het systeem van de beperkte en algemene noodtoestand, met als aanvulling de mogelijkheid van separate toepassing van noodwetgeving, niet het risico zou ontstaan dat de regering om het voorschrift van art. 103 Grondwet heen zou lopen (dat beraadslaging en besluitvorming door de Staten-Generaal in verenigde vergadering voorschrijft), gaf de regering aan dat dit denkbaar zou zijn indien zij cumulatief delen van de noodwetgeving in werking zou stellen zonder tot de afkondiging van de noodtoestand over te gaan. Dit risico is als theoretisch bestempeld en verworpen; zie Memorie van Toelichting, Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, *Kamerstukken II* 1993/94, 23 791, nr. 3.

¹²⁶ Muller 2014, p. 48.

¹²⁷ Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, aant. 3a. In lijn met dit voorstel heeft Kummeling 2014, paragraaf 4.3 zich eveneens afgevraagd wat de toegevoegde waarde is van de beperkte noodtoestand.



weliswaar bekritiseerd,¹²⁸ maar toont aan dat zelfs voor de bestrijding van ‘de grootste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog’¹²⁹ het regime van de noodtoestanden geen toegevoegde waarde had.¹³⁰

- De systematiek van de beperkte en algemene noodtoestand brengt in de praktijk een hoge toepassingsdrempel met zich, als gevolg waarvan zij tot op heden niet is gebruikt.
- De COVID-19-crisis roept in de literatuur opnieuw de vraag op of de Cwu moet worden herzien.

5.6 Suggesties ter aanpassing van de Cwu

Brainich stelt voor het systeem van de Cwu te vervangen door een andere indeling, waarbij:

- 1) de separate inwerkingstelling (vormvrij of bij koninklijk besluit) blijft bestaan;
- 2) meerdere noodwetten en noodbepalingen met één koninklijk besluit in werking kunnen worden gesteld waarbij wordt volstaan met één verlengingswet; en
- 3) één noodtoestand komt te bestaan die als paraplu functioneert voor de enkele noodbevoegdheden die afwijken van de Grondwet, bevoegdheden die afwijken van grondrechten en de bevoegdheden van het militair gezag, vergelijkbaar met de huidige algemene noodtoestand.¹³¹

In 2014 heeft Muller de introductie van een kaderwet Crisisbeheersing voorgesteld waarin de belangrijkste organisaties, bevoegdheden en processen voor, tijdens en na

¹²⁸ Cammelbeeck *RegelMaat* 2021, paragraaf 3.1, onder verwijzing naar onder meer Afdeling advisering Raad van State, Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, W04.20.0139/I/Vo, *Kamerstukken II* 2020/21, 25 295, nr. 742, paragraaf 11. Cammelbeeck stelt dat de activering van art. 7 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) in de betreffende omstandigheden een betere weg was geweest (paragraaf 4). Dat is ook een bepaling die in beginsel buiten de (beperkte) noodtoestand kan worden ingezet (zie lijst A van de Cwu).

¹²⁹ Cammelbeeck *RegelMaat* 2021, paragraaf 1.

¹³⁰ Muller e.a. 2020, p. 120 citeert de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die bij de behandeling van de Twm COVID-19 op een vraag over de toepassing van de Cwu antwoordde dat ‘activering van het staatsnoodrecht het met dit wetsvoorstel beoogde maatwerk niet binnen bereik brengt.’ Zie ook Loof *JBPlus* 2020/3, paragraaf 4.3; Van der Werf, *Advocatenblad* 2020/06; Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Tijdelijke wet maatregelen covid-19, W13.20.0180/III, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 526, nr. 4; Afdeling advisering Raad van State, Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, W04.20.0139/I/Vo, *Kamerstukken II* 2020/21, 25 295, nr. 742; Voorlichting Afdeling advisering Raad van State, Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, *Kamerstukken I* 2020/2021 35 526 nr. F.

¹³¹ Brainich 2004, p. 46-47.

crises moeten worden opgenomen.¹³² Daarbij geeft hij aan dat de bepalingen die in werking kunnen worden gesteld op grond van de beperkte en algemene noodtoestand in de praktijk van de crisisbeheersing slechts zeer uitzonderlijk zijn ingezet. Ter illustratie geeft hij aan dat evacuaties en opvang in Nederland vooral plaatsvinden op grond van bevoegdheden in de Gemeentewet of de Wet veiligheidsregio's en niet op basis van de Wet verplaatsing bevolking. Muller noteert:

‘Voor de feitelijke crisisbeheersing in Nederland heeft het noodrecht op basis van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden beperkte betekenis gehad. Hoewel verschillende moderniseringslagen hebben plaatsgevonden is de praktische betekenis voor de tegenwoordige crisisbeheersing klein gebleven.¹³³

In 2020 heeft de Commissie Muller voorgesteld om de Wet veiligheidsregio's (Wvr) te wijzigen in een Wet crisisbeheersing en brandweezorg, waarin bepalingen uit de Cwu en aanverwante wetgeving (zoals de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de Oorlogswet) zouden kunnen worden opgenomen.¹³⁴ Dit zou een flexibelere toepassing van bevoegdheden bij crisisbeheersing in de algemene keten (handhaving van de openbare orde en generieke openbare veiligheid) mogelijk maken. Bij een dergelijke integratie, zo stelt de Commissie, ontstaat:

‘een samenhangend stelsel van bevoegdheden, dat zorgt voor een trapsgewijze inzet van (nood)bevoegdheden met oplopende impact. Hierdoor kan inzet van noodbevoegdheden beter worden afgewogen op basis van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het samenbrengen van al deze bevoegdheden voor het openbaar bestuur in één wet waarborgt transparantie in toepassing, behoud van samenhang tussen de verschillende bij crisisbeheersing in te zetten bevoegdheden en zorgt ook in de toekomst voor blijvende actualisatie van noodwetgeving bij doorontwikkeling van crisiswetgeving. Bovendien wordt door het samenhangend opnemen van deze bevoegdheden in één wet toepassing van de beginselen van democratische legitimiteit overzichtelijker.’¹³⁵

¹³² Muller 2014, p. 53. Over dit voorstel merken Brouwer en Schilder op dat een kaderwet – dan wel een integrale regeling – niet per definitie hét antwoord is op wetsystematische gebreken als gevolg van te weinig samenhang tussen afzonderlijke regelingen. Het is ook een optie om de bijzondere wetten beter op elkaar af te stemmen en daarbij uniforme keuzes te maken die leiden tot een betere systematiek met behoud van de afzonderlijke regelingen. Zie Brouwer & Schilder *N/B* 2014/1089, p. 1472. Hierin kan een pleidooi voor harmonisatie van noodwetgeving gelezen worden, waarbij zowel het in werking te stellen noodrecht als het vormvrije noodrecht van een gelijklopend toepassingscriterium wordt voorzien.

¹³³ Muller 2014, p. 44-45.

¹³⁴ Muller e.a. 2020, p. 120: ‘Integratie van bepalingen uit de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en verwante wetgeving in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg is gewenst’. Zie ook p. 82.

¹³⁵ Muller e.a. 2020, p. 120.



Uit de Evaluatie Wet veiligheidsregio's blijkt verder niet of de Commissie Muller in een dergelijk stelsel van bevoegdheden een rol voorziet voor de beperkte noodtoestand of dat zij anderszins inhoudelijke wijzigingen van het regime van de noodtoestanden voorstaat.

5.6.1 BES-eilanden: de Cwu in relatie tot de Wvr

Indien het kabinet in navolging van de Evaluatie Wet veiligheidsregio's de integratie van (bepalingen van) de Cwu en de huidige Wvr wenst te onderzoeken, dan dient daarbij aandacht te worden besteed aan de volgende complicatie. Op de drie eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) geldt de Veiligheidswet BES. De Wvr is op deze eilanden niet van toepassing terwijl de Cwu, ingevolge art. 9b lid 1 Cwu, wel geldt op de BES-eilanden.¹³⁶ Zou de Wvr worden geïntegreerd met (bepalingen uit) de Cwu, dan moet de reikwijdte van het resulterende stelsel van bevoegdheden worden bepaald in relatie tot de BES-eilanden. Dat vergt mogelijk enig puzzelwerk indien de Veiligheidswet BES, al dan niet herzien, wordt behouden.¹³⁷ Het resulterende stelsel moet dan immers worden geharmoniseerd met de bevoegdheden uit Veiligheidswet BES.

- In de literatuur zijn verschillende suggesties gedaan tot wijziging van de Cwu.
- In 2004 heeft Brainich voorgesteld het systeem van de Cwu te vervangen door een andere indeling, waarbij (1) de separate inwerkingstelling van noodrecht blijft bestaan, (2) meerdere noodwetten en -bepalingen met één koninklijk besluit in werking kunnen worden gesteld waarbij wordt volstaan met één verlengingswet, en (3) één noodtoestand komt te bestaan die als paraplu functioneert voor de enkele noodbevoegdheden die afwijken van de Grondwet, bevoegdheden die afwijken van grondrechten en de bevoegdheden van het militair gezag.
- In 2020 heeft de Commissie Muller voorgesteld om de Wvr te wijzigen in een Wet crisisbeheersing en brandweezorg, waarin bepalingen uit de Cwu en aanverwante wetgeving kunnen worden opgenomen.

5.7 Conclusie

Het voornemen van het kabinet om de bestaande procedures van de Cwu intact te laten, is niet in lijn met de kritiek die in de literatuur, mede in het licht van de COVID-19-crisis, op de systematiek van de Cwu is geuit. De toepassingsdrempel van deze uitvoeringswetgeving van de grondwettelijke uitzonderingstoestand wordt in de

¹³⁶ Bovendien zijn krachtens art. 9b lid 2 Cwu van overeenkomstige toepassing op de BES-eilanden de noodrechtbepalingen op de lijsten A en B bij de Cwu.

¹³⁷ Muller e.a. 2020, p. 136, heeft opgemerkt dat naast de Wvr ook de Veiligheidswet BES zal moeten worden herzien. Bij de publicatie van dit rapport loopt het WODC-onderzoek 'Evaluatie Veiligheidswet BES' nog (<https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3246---evaluatie-wet-veiligheidsregios-bes>). De verwachting is dat dit rapport in het eerste kwartaal van 2022 verschijnt.

praktijk te hoog geacht, als gevolg waarvan zij niet wordt gebruikt. Meer specifiek wordt de beperkte noodtoestand inflexibel en, in een enkel geval, overbodig bevonden. Reeds in 2004 zijn voorstellen gedaan om het systeem van de Cwu te vervangen voor een laagdrempeliger systeem. Ook in 2020 is in het kader van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's naar voren gebracht dat de Cwu (deels) zou kunnen worden geïntegreerd in een nieuwe Wet crisisbeheersing, waarbij een samenhangend stelsel van bevoegdheden wordt beoogd. Daarbij dient de Veiligheidswet BES in overweging te worden genomen. Het voornemen tot het intact laten van de procedures van de Cwu zou op grond van de in de literatuur opgenomen observaties en suggesties heroverwogen kunnen worden.

Hoofdstuk 6– Modernisering van noodbevoegdheden en verzamelwet

6.1 Inleiding

In de Kamerbrief heeft het kabinet het voornemen aangekondigd om noodbevoegdheden inhoudelijk te moderniseren en een aantal noodwetten te bundelen. Het kabinet schrijft hierover het volgende:

‘Bij het moderniseren van bestaande noodbevoegdheden dient in elk geval te worden gedacht aan het aanpassen van die bepalingen aan ontwikkelingen die na de totstandkoming van die bevoegdheden hebben plaatsgevonden. Zo werkt bijvoorbeeld de in de Noodwet geneeskundigen genoemde autoriteit niet meer regionaal, en bestaat de in de Noodwet arbeidsvoorziening genoemde functie «Hoofd Arbeidsvoorziening» niet meer. Het spreekt voor zich dat dergelijke verouderde bepalingen de toepassing van noodbevoegdheden in de praktijk kunnen belemmeren. Ook als dat niet het geval is, is op onderdelen een louter terminologische actualisering van noodwetgeving nuttig. Zo bevat de Vaarplichtwet nog een bepaling over het «telegrafisch of per telex» maken van bezwaar. Daarnaast moet worden gedacht aan het aanvullen van de bestaande noodbevoegdheden met noodbevoegdheden die specifiek zijn toegesneden op buitengewone omstandigheden die bij de totstandkoming van het gros van de noodbevoegdheden nog niet konden worden voorzien (...). Om de samenhang tussen diverse noodbevoegdheden te versterken, is het de bedoeling een aantal wetten op het terrein van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, te bundelen tot één wet met in elk geval de noodbevoegdheden voor transport, diensten en economisch verkeer. Zo mogelijk wordt die verzamelwet nog uitgebreid met andere onderwerpen.¹³⁸

De bijlage bij de Kamerbrief bevat een lijst met wetten ten aanzien waarvan het kabinet aangeeft dat zij in ieder geval dienen te worden betrokken bij de vraag welke

¹³⁸ *Kamerstukken II* 2017/18, 29 668, nr. 48, p. 2-3.



wetten wijziging behoeven in het kader van de modernisering van het staatsnoodrecht.

In dit hoofdstuk wordt dit kabinetsvoorstel verkend en voorzien van commentaar met inachtneming van deelvraag 4: *In hoeverre heeft het voorstel tot, kortweg, inhoudelijke actualisering van noodbevoegdheden aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*

Ter beantwoording van de deelvraag wordt eerst het voorstel tot actualiseren, aanvullen en schrappen van noodbevoegdheden besproken. De conclusie is dat de bijlage met wetten bij de Kamerbrief waarvan in ieder geval zal worden bezien of deze wijziging behoeven incompleet is, en dat in aanvulling op het voorstel van het kabinet (voor zover niet voorzien) ook aandacht besteed kan worden aan de volgende beperkingen: niet alle noodrechtbepalingen zijn in werking getreden; de lijsten A en B behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden hebben tekortkomingen; en het gros van de noodbevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's heeft aandacht.

Vervolgens wordt ingegaan op het voorstel tot bundeling van noodwetgeving op het gebied van transport, diensten en economisch verkeer. Daarbij wordt geconcludeerd dat het voorstel in lijn is met de geraadpleegde bronnen. Geïnterviewden tekenen aan dat een meer ambitieuze bundeling van sectorale noodwetgeving wenselijk kan zijn.

6.2 Actualiseren, aanvullen en schrappen van noodbevoegdheden

Ter beantwoording van de vraag of het voorstel tot modernisering van noodbevoegdheden aanpassing en/of aanvulling heeft, is getracht een zo compleet mogelijk overzicht te genereren van bestaande noodrechtbepalingen in de Nederlandse wetgeving. Daarbij is ook het stelsel van noodbevoegdheden meegenomen dat toepasselijk is in Caribisch Nederland. Daartoe is ten eerste aansluiting gezocht bij de Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing en de bijbehorende bevoegdhedenschema's die zijn ontwikkeld door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).¹³⁹ De bestuurlijke netwerkkarten beschrijven de bestuurlijke verantwoordelijkheden en verplichtingen in de Nederlandse crisisbeheersing op verschillende beleidsterreinen. De bij deze netwerkkarten horende

¹³⁹ Aansluiting bij de IFV-netwerkerterreinen lijkt om drie redenen het meest passend te zijn. Ten eerste dateert de enige sectorale benadering van het noodrecht uit 2004 (Brainich 2004), met als gevolg dat deze op punten verouderd en incompleet is. Ten tweede zou aansluiting bij de door de NCTV onderscheiden vitale sectoren tot uitsluiting van andere sectoren leiden. Ten derde beveelt de Commissie Muller in haar evaluatie van de Wet veiligheidsregio's aan de netwerksamenwerking centraal te stellen bij de vormgeving van crisisbeheersing, in het geval waarvan alle crisispartners zoveel mogelijk vanuit eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden opereren en bijdragen (Muller e.a. 2020, p. 91-92).

bevoegdheidenschema's beschrijven de relevante (nood)bevoegdheden en verplichtingen.¹⁴⁰ Daarnaast is geput uit de beschikbare wetenschappelijke literatuur.

De geïdentificeerde wetten, regelingen en bepalingen zijn opgenomen in Bijlage I. Deze bijlage bevat tabellen die per door het IFV gehanteerde netwerkterrein aangeven welke wettelijke bepalingen noodrecht zijn en in welke zin zij wijzigingen behoeven. Hierbij is aangesloten bij de geraadpleegde bronnen. Gezien de veelheid aan noodwet- en regelgeving benadrukken de onderzoekers dat volledigheid niet wordt gepretendeerd.

Het resulterende overzicht laat zien dat de bronnen een grote verscheidenheid aan kleinere en grotere aandachtspunten signaleren. Daaruit zijn enkele algemene overwegingen af te leiden die als aanvulling op het voornemen van het kabinet kunnen gelden. Het gaat om de volgende punten:

- de bijlage met wetten waarvan in ieder geval zal worden bezien of deze wijziging behoeven is incompleet (paragraaf 6.2.1);
- niet alle noodrechtbepalingen zijn in werking getreden (paragraaf 6.2.2);
- de lijsten A en B behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden hebben tekortkomingen (paragraaf 6.2.3);
- het gros van de noodbevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's heeft aandacht (paragraaf 6.2.4).

6.2.1 Relevante wet- en regelgeving niet genoemd in de bijlage

Uit de inventarisatie blijkt dat veel relevante wet- en regelgeving niet genoemd wordt in de bijlage bij de Kamerbrief. Hoewel deze bijlage nadrukkelijk geen limitatieve opsomming bevat van wetgeving die onderzocht zal worden op verouderde of afwezige noodbevoegdheden, zou op basis van de bijlage bij de Kamerbrief een verkeerd beeld kunnen ontstaan van de wet- en regelgeving die aandacht vraagt bij de modernisering van het noodrecht.

De bijlage bij de Kamerbrief noemt de volgende categorieën wet- en regelgeving niet:

- 1) Wetten die vormvrij noodrecht bevatten (zie paragraaf 2.2.2).
- 2) Wetten of regelingen die geen noodrechtbepalingen bevatten maar toch relevant kunnen zijn bij een onderzoek naar de introductie van nieuwe bevoegdheden die zijn toegesneden op buitengewone omstandigheden die bij de totstandkoming van het gros van de bestaande noodbevoegdheden nog niet konden worden voorzien. Daarbij speelt dat binnen netwerkterreinen een lacune in het instrumentarium van crisisbeheersing soms slechts kan worden bepaald op basis van het geheel van de daarop betrekking hebbende wet- en regelgeving.

¹⁴⁰ IFV 2018-2021.



- 3) Rijkswetten, waaronder noodwetten, zoals de Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart en de Rijkswet vaarplicht.
- 4) Wetgeving met (vormvrije) noodbevoegdheden die (uitsluitend) van toepassing is op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES), waaronder de Veiligheidswet BES en de Wet openbare lichamen BES. Daarbij wordt benadrukt dat dit geen kritiekpunt betreft, omdat de Kamerbrief – in tegenstelling tot deze *quick scan* – geen betrekking had op het staatsnoodrecht in Caribisch Nederland.
- 5) Besluiten die uitvoering geven aan, of nadere regels stellen met betrekking tot noodrechtbepalingen. Ook deze besluiten kunnen verouderd zijn. Om een voorbeeld te noemen: van het Besluit ex artikel 13, vierde lid, Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (*Stb.* 1953, 555), is mogelijk de wettelijke grondslag vervallen, en bleek tijdens de COVID-19-crisis inhoudelijk geen geschikte regeling te bevatten voor het instellen van een avondklok.¹⁴¹

De bijlage bij de Kamerbrief met wetten waarvan in ieder geval zal worden bezien of deze gewijzigd moeten worden in het kader van de modernisering van het staatsnoodrecht bevat kortom slechts een beperkte selectie van relevante wet- en regelgeving. Het voorstel van het kabinet behoeft aanvulling in die zin dat voor het verkrijgen van een compleet overzicht van de noodbevoegdheden die aandacht behoeven veel additionele wet- en regelgeving zal moeten worden betrokken.

- Voor zover niet voorzien, kunnen in aanvulling op het kabinetsvoorstel verschillende additionele categorieën wet- en regelgeving worden betrokken bij de voorgenomen modernisering van noodbevoegdheden, waaronder Rijks(nood)wetten en besluiten die uitvoering geven aan noodrechtbepalingen.

6.2.2 Geen volledige inwerkingtreding

Een aantal wetten met noodrechtbepalingen is niet (geheel) in werking getreden. Het gaat met name om wetten met noodrechtbepalingen die separaat bij koninklijk besluit of onder het regime van een noodtoestand in werking kunnen worden gesteld.¹⁴² In de praktijk betekent dit dat men geen gebruik kan maken van de bevoegdheid alvorens de betreffende bepaling zowel in werking te laten treden als in werking te stellen.

De instelling van de avondklok in januari 2021 door de regering vormt hiervan een voorbeeld. Bij de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet buitengewone

¹⁴¹ Wat betreft het inhoudelijke oordeel, zie Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Voortduringswet artikel 8 Wbbbg, W16.21.0019/II, *Kamerstukken II* 2020/21, 35 722, nr. 4; Toelichting bij artikel 6 van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok COVID-19, *Stcrt.* 2021-4191.

¹⁴² Voor het onderscheid tussen inwerkingtreding en inwerkingstelling, zie voetnoot 22.

bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbg) in 1997 was onder meer art. 8 Wbbbg uitgezonderd van deze inwerkingtreding.¹⁴³ Om de avondklok op die grondslag mogelijk te maken, was bij koninklijk besluit daarom zowel de inwerkingtreding als inwerkingstelling van lid 1 en 3 van art. 8 Wbbbg geregeld.¹⁴⁴

In zijn evaluatie van het staatsnoodrecht uit 2004 beoordeelt Brainich deze procedurele complicatie als onwenselijk.¹⁴⁵ Het vermindert de transparantie en kan tot onduidelijkheid leiden over de vraag of een betreffende bevoegdheid juist in werking is gesteld. Het volledig in werking laten treden van alle noodwetgeving is niet duidelijk voorzien in de Kamerbrief.

- In aanvulling op het kabinetsvoorstel, kan worden overwogen om noodrechtbepalingen, voor zover dat nog niet gebeurd is, in werking te laten treden, zodat ze bij gebruik nog slechts in werking hoeven te worden gesteld.

6.2.3 Lijsten A en B Cwu

De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) gaat vergezeld van twee lijsten, A en B, die verwijzingen bevatten naar de noodrechtbepalingen die in respectievelijk een beperkte en een algemene noodtoestand in werking kunnen worden gesteld (zie paragraaf 5.4). Omdat het kabinet aangeeft de bestaande procedures van de Cwu betreffende het afkondigen van een noodtoestand en de inzet van noodbevoegdheden in een noodtoestand intact te willen laten, verdient opmerking dat de lijsten A en B een aantal tekortkomingen hebben. Zo ontbreekt een aantal noodbevoegdheden uit onder meer de Bodemproductiewet 1939, Distributiewet en Hamsterwet, en bevatten de bijlagen enkele onjuiste verwijzingen.¹⁴⁶ Dit kan betekenen dat de betreffende noodbevoegdheden niet gebruikt kunnen worden in een noodtoestand. Daarbij komt dat deze tekortkomingen in de lijsten A en B gevolgen hebben voor het toepasselijke noodrecht op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Op grond van art. 9b lid 2 Cwu zijn de bepalingen die voorkomen op de lijsten A en B namelijk van overeenkomstige toepassing op de BES-eilanden. Voor zover een actualisatie van de lijsten A en B bij de Cwu niet voorzien is, behoeft het voorstel van het kabinet tot het moderniseren van noodbevoegdheden daarom aanvulling.

¹⁴³ Besluit van 23 april 1997, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de Oorlogswet voor Nederland, *Stb.* 1997, 172

¹⁴⁴ Besluit van 22 januari 2021, houdende inwerkingtreding en inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, *Stb.* 2021, 24.

¹⁴⁵ Brainich 2004, p. 47.

¹⁴⁶ Vink *NJB* 2020/1134, p. 1313; Brainich 2004, p. 184.



- Voor zover niet voorzien, kunnen in aanvulling op het kabinetsvoorstel de lijsten A en B behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden worden geactualiseerd.

6.2.4 Noodbevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's

De onderzoeksvraag van deze *quick scan* heeft onder meer betrekking op de uitkomsten van de Evaluatie Wet veiligheidsregio's uit 2020. Uit deze evaluatie blijkt dat het gros van de noodrechtbepalingen in de wet aandacht behoeft. Hier wordt een overzicht gegeven van de relevante uitkomsten van de evaluatie.

In de Wet veiligheidsregio's (Wvr) is een aantal noodbevoegdheden opgenomen. Art. 5, 6, 39, 41 en 42 Wvr zijn vormvrij noodrecht. Dat wil zeggen, noodbevoegdheden waarvan de toepassing niet gebonden is aan de standaardbepaling inwerkingstelling. Art. 53 en 54 Wvr bevatten noodbevoegdheden die op grond van art. 52 Wvr, dat de standaardbepaling inwerkingstelling bevat, slechts bij koninklijk besluit kunnen worden ingezet. De Commissie Muller identificeert aandachtspunten bij al deze noodrechtbepalingen, met uitzondering van art. 54 Wvr.

Ten aanzien van art. 5 Wvr concludeert de Commissie Muller dat de invulling van het begrip 'opperbevel' onduidelijk is. De onduidelijkheid die de Commissie signaleert, is tweeledig: in de eerste plaats suggereert de term 'opperbevel', ten onrechte, dat de burgemeester ook operationeel leiding geeft aan de hulpdiensten. Het gaat echter slechts om een nadere invulling van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester op grond van art. 175 Gemeentewet.¹⁴⁷ In de tweede plaats koppelt de Wvr het opperbevel aan rampenbestrijding (en beperkt het opperbevel daarmee tot het beschermen van de generieke openbare veiligheid), terwijl tegenwoordig 'ook (dreigende) crises vanwege de toenemende complexiteit, grenzeloosheid en onvoorstelbaarheid rechtvaardigen dat een burgemeester noodbevoegdheden inzet.'¹⁴⁸ In dit verband beoordeelt de Commissie het onderscheid in art. 1 Wvr tussen ramp en crisis als onduidelijk en onnodig (zie paragraaf 3.4).¹⁴⁹

Ten aanzien van art. 6 Wvr, dat de burgemeester in staat stelt aanwijzingen te geven aan de Regionale Ambulancevoorziening, oordeelt de Commissie Muller dat deze noodbevoegdheid overbodig is: de burgemeester heeft deze bevoegdheid al op grond van art. 175 Gemeentewet.¹⁵⁰

Wat betreft art. 39 Wvr, dat een vormvrije noodbevoegdheid attribueert aan de voorzitter van de veiligheidsregio, concludeert de Commissie Muller dat het 'een

¹⁴⁷ Muller e.a. 2020, p. 61.

¹⁴⁸ Muller e.a. 2020, p. 61-62.

¹⁴⁹ Muller e.a. 2020, p. 60-61.

¹⁵⁰ Muller e.a. 2020, p. 125.

effectieve bepaling is en dat het inzetten van de bevoegdheid heeft bijgedragen aan de crisisbeheersing'.¹⁵¹ Wel merkt de Commissie op dat in de praktijk soms onduidelijkheid bestaat over welke bevoegdheden de voorzitter van de veiligheidsregio bij het handelen op grond van deze bepaling precies heeft overgenomen van de burgemeester.¹⁵² Deze kwestie is verwant aan het probleem dat de Wvr momenteel niet alle voor crisisbeheersing relevante bevoegdheden van de burgemeester, waaronder noodonteygening, doet overgaan.¹⁵³ Over de verantwoording die de voorzitter van de veiligheidsregio vervolgens aflegt over zijn optreden op grond van art. 39 Wvr, bestaan ook zorgen. Deze verantwoording vindt volgens art. 40 Wvr achteraf plaats door middel van een schriftelijk verslag aan de betrokken gemeenteraden. Mede op basis van de ervaringen opgedaan tijdens de COVID-19-crisis, concludeert de Commissie dat verantwoording achteraf bij langdurige crises problematisch is en dat de democratische legitimiteit van het optreden onvoldoende geborgd wordt.¹⁵⁴

Ten slotte maakt de Commissie Muller twee opmerkingen met betrekking tot de noodbevoegdheden van de commissaris van de Koning ex art. 41, 42 en 53 Wvr. Ten eerste merkt de Commissie op dat de commissaris van de Koning wel aansluit bij de vergaderingen van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio (art. 13 Wvr), maar dat hij niet genoemd wordt in art. 39 Wvr als deelnemer van een regionaal beleidsteam (RBT). Wat betreft zijn toezichthoudende rol op het RBT (op grond van de vormvrije noodbevoegdheden in art. 41 en 42 Wvr) zal hij zich dus op een andere wijze over het functioneren van het RBT op de hoogte moeten stellen.¹⁵⁵ Ten tweede adviseert de Commissie in toekomstige wetgeving geen toezichthoudende rol meer toe te delen aan de commissaris van de Koning ten opzichte van veiligheidsregio's, maar om die toezichthoudende rol geheel te beleggen bij de minister van Justitie en Veiligheid. De minister kan vervolgens de commissaris als rijksheer inzetten bij het geven van aanwijzingen, mocht dat nodig zijn.¹⁵⁶ Dit advies wordt nader besproken in hoofdstuk 7 waarin de moderniseringsvoorstellen van het kabinet betreffende de positie van de rijksheer aan de orde komen.

Op basis van de Evaluatie Wet veiligheidsregio's uit 2020 kan geconcludeerd worden dat het stelsel van noodbevoegdheden in de Wvr, alsmede het toezicht op de

¹⁵¹ Muller e.a. 2020, p.62.

¹⁵² Muller e.a. 2020, p. 62.

¹⁵³ Brainich & Helsloot, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, aanhef Wet veiligheidsregio's, aant. 8; Brainich & Helsloot, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, art. 39 Wvr, aant. 3. Zie ook Roozendaal en Van de Sande, *NJB*2020, afl. 14, p. 947 met betrekking tot het al dan niet overgaan van de bevoegdheid last onder bestuursdwang op te leggen, onder verwijzing naar *Handelingen II*2019/20, 2307.

¹⁵⁴ Muller e.a. 2020, p. 70. Dit oordeel wordt in de literatuur gedeeld. Zie met name Wierenga *RMThemis* 2020/5, p. 240, die in dit verband spreekt over 'relatief despotische noodverordeningen'. Ook Wierenga *AA* 2021, p. 670; Cammelbeeck 2021, paragraaf 3.1. Voor een tegengeluid met betrekking tot de verantwoording die voorzitters tussentijds in de praktijk hebben afgelegd, zie Korzelius 2021, p. 104.

¹⁵⁵ Muller e.a. 2020, p. 66.

¹⁵⁶ Muller e.a. 2020, p. 116-117.



uitoefening ervan, (ook) aandacht verdient bij de door het kabinet voorgenomen inhoudelijke modernisering van noodbevoegdheden.

- Voor zover niet voorzien, kunnen in aanvulling op het kabinetsvoorstel de noodbevoegdheden in art. 5, 6, 39, 41, 42, 53 Wet veiligheidsregio's worden onderhouden.

6.3 Bundelen van een aantal noodwetten

Naast materiële modernisering van bevoegdheden is het kabinet voornemens om, ter versterking van de samenhang van noodbevoegdheden, een aantal noodwetten (waaronder de Havennoodwet, de Vervoersnoodwet, de Noodwet voedselvoorziening, de Vorderingswet en de Distributiewet) in één wet te bundelen.¹⁵⁷

Dit voorstel komt, mogelijk ten dele, tegemoet aan de zorg die is geuit in de wetenschappelijke literatuur dat het huidige staatsnoodrecht, onderdeel vormend van de wet- en regelgeving ten aanzien van crisisbeheersing, overmatig complex is. Muller verwoordt dit punt als volgt:

‘Bevoegdheden, verplichtingen en organisaties zijn geregeld in zeer verschillende wetten en regelingen. Het is nauwelijks mogelijk in de praktijk van de crisisbeheersing om kennis en inzicht te hebben in de bestaande wettelijke mogelijkheden en beperkingen. Uitgebreide schema's en handboeken zijn nodig om alleen al een overzicht te krijgen van wat er precies geregeld is. De afgelopen jaren is het totaal aan bevoegdheden op elkaar gestapeld waardoor het ontbreekt aan een samenhangend stelsel. (...) Omdat in de huidige verzameling van wet- en regelgeving de bevoegdheden van concrete organen in vele verschillende wetten is geregeld is voor deze actoren vaak niet duidelijk wat precies de inhoud en reikwijdte van de bevoegdheden zijn. Daardoor is voor de actoren – ook met het oog op de bevoegdheden van andere functionarissen – niet duidelijk over welke mogelijkheden ze wel en niet beschikken om voor, tijdens en na een crisis te kunnen optreden.’¹⁵⁸

Deze zorg speelt ook specifiek met betrekking tot sectorale wet- en regelgeving, waarbij het volgens Muller niet steeds duidelijk is hoe al deze wetten en regelingen zich tot elkaar verhouden.¹⁵⁹ Door middel van het bundelen van noodrecht in één wet kan iets gedaan worden aan de huidige lappendeken van (nood)bevoegdheden. Vanuit het perspectief van de wetgever is het eenvoudiger om hiaten in

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2017/2018, 29 668, nr. 48, p. 3.

¹⁵⁸ Muller 2014, p. 45.

¹⁵⁹ Muller 2014, p. 46.

bevoegdheden te lokaliseren en verschillende bevoegdheden op elkaar af te stemmen. Vanuit het perspectief van het bestuur en de burger is het eenvoudiger om in crisissituaties te beoordelen wie welke bevoegdheden toekomt. Dat kan de effectiviteit en legitimiteit van de crisisrespons vergroten.

Op grond van de geraadpleegde bronnen, waaronder de gehouden interviews, kan bij dit voornemen de volgende kanttekening geplaatst worden. Geïnterviewden geven aan dat het voornemen van het kabinet om een aantal noodwetten te bundelen, de complexiteit en verspreidheid van noodwetgeving mogelijk nog onvoldoende adresseert. Het voorstel betreft slechts een relatief beperkte selectie van noodwetgeving, die overigens al gemoderniseerd is met de Wet Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken van 2004. Niet onderdeel van het voorstel tot bundeling is het noodrecht in andere sectoren, dat veelal is opgenomen in reguliere wetgeving, waaronder op het gebied van milieubeheer, kernenergie en infectieziektebestrijding. Ook door middel van het bundelen van de bepalingen in deze wetgeving met betrekking tot crisisbeheersing— inclusief soms zeer ingrijpende noodbevoegdheden (zoals art. 46 Kernenergiewet) — zou in termen van transparantie, eenvoud en coherentie winst geboekt kunnen worden. Daarbij zou een diepgaandere evaluatie van toepasbaarheid en toekomstbestendigheid van de beschikbare noodbevoegdheden in het licht van het veranderende risicolandschap zinvol kunnen zijn (zie ook paragraaf 8.3).¹⁶⁰

In dit verband kan tevens verwezen worden naar het al genoemde voorstel van de Commissie Muller om bij het opstellen van een nieuwe Wet crisisbeheersing en brandweezorg bepalingen te integreren uit de Cwu en aanverwante wetgeving, zoals de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, wat zou kunnen leiden tot een samenhangend stelsel van bevoegdheden, waardoor de evenredige inzet van noodbevoegdheden eenvoudiger wordt, de transparantie en democratische legitimiteit ervan worden vergroot en de wetgeving in de toekomst beter actueel gehouden kan worden.¹⁶¹ De argumenten van de Commissie, gepresenteerd in het kader van het noodrecht in de algemene keten (handhaving van de openbare orde en generieke openbare veiligheid) kunnen ook hier gelden. Kortom, hoewel het voorstel tot bundeling van noodwetgeving in lijn is met de geraadpleegde bronnen, suggereren deze bronnen ook het belang van een meer omvattende bundeling, harmonisatie en modernisering van sectorale noodwetgeving.

¹⁶⁰ Zie ook Muller e.a. 2020, p. 120.

¹⁶¹ Muller e.a. 2020, p. 120.



- In aanvulling op het kabinetsvoorstel, voor zover niet voorzien, kan worden overwogen om de voorgenomen verzamelwet noodwetgeving aan te vullen met andere onderwerpen dan transport, diensten en economisch verkeer en om daarbij de toepasbaarheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van beschikbare noodbevoegdheden te evalueren.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is het voornemen besproken van het kabinet om noodbevoegdheden inhoudelijk te moderniseren en een verzamelwet te creëren met in elk geval de noodbevoegdheden voor transport, diensten en economisch verkeer. De deelvraag die daarbij is beantwoord is of dit voorstel aanpassing en/of aanvulling behoeft, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020. Met betrekking tot de inhoudelijke modernisering van noodbevoegdheden is deze vraag beantwoord aan de hand van een inventarisatie van de wetten, regelingen en bepalingen die, volgens de geraadpleegde bronnen, in aanmerking komen voor modernisering. (Deze inventarisatie is te vinden in Bijlage I.) In het voorgaande zijn daaruit enkele algemene aandachtspunten afgeleid, die leiden tot een aantal mogelijke aanvullingen op het voornemen van het kabinet. Het gaat om het volgende:

- 1) Voor zover niet voorzien, kunnen in aanvulling op het kabinetsvoorstel verschillende additionele categorieën wet- en regelgeving worden betrokken bij de voorgenomen modernisering van noodbevoegdheden, waaronder Rijks(nood)wetten en besluiten die uitvoering geven aan noodrechtbepalingen.
- 2) In aanvulling op het voorstel van het kabinet kan worden overwogen om noodrechtbepalingen, voor zover dat nog niet gebeurd is, in werking te laten treden, zodat ze bij gebruik nog slechts in werking hoeven te worden gesteld.
- 3) In aanvulling op het voorstel van het kabinet kunnen de lijsten A en B behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden worden geactualiseerd.
- 4) Voor zover niet voorzien, kunnen in aanvulling op het kabinetsvoorstel de noodbevoegdheden in art. 5, 6, 39, 41, 42, 53 Wet veiligheidsregio's worden onderhouden.

Met betrekking tot het creëren van een verzamelwet met in elk geval de noodbevoegdheden voor transport, diensten en economisch verkeer, ondersteunen de geraadpleegde bronnen het voornemen om een aantal wetten te bundelen en suggereren die een mogelijke aanvulling:

- 5) In aanvulling op het kabinetsvoorstel, voor zover niet voorzien, kan worden overwogen om de voorgenomen verzamelwet noodwetgeving aan te vullen met andere onderwerpen dan transport, diensten en economisch verkeer, en om daarbij de toepasbaarheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van beschikbare noodbevoegdheden te evalueren.

Hoofdstuk 7 – Actualisering rol rijksheren

7.1 Inleiding

In de Kamerbrief van 3 juli 2018 heeft het kabinet aangekondigd de rol van de rijksheren te willen herijken. In de Kamerbrief schrijft het kabinet dat wijzigingen worden voorbereid langs de volgende lijnen:

a. mandateren van functionarissen door verantwoordelijke Minister. In de huidige systematiek regelen noodwetten dat bij algemene maatregel van bestuur de autoriteiten worden aangewezen die (onder bepaalde voorwaarden) bepaalde bevoegdheden van een Minister mogen uitoefenen (zie bijvoorbeeld artikel 16 van de Prijzenwet). Voorgesteld wordt wettelijk te regelen dat een Minister zelf kan bepalen aan wie hij mandaat wil verlenen tot het uitoefenen van één of meer van «zijn» noodbevoegdheden, omdat dit feitelijk een interne aangelegenheid van een ministerie is. De aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur is hiervoor niet een geschikt instrument. De te mandateren bevoegdheden zullen bij wet worden vastgelegd.

b. bestuurlijke liaison. Uit oogpunt van overzichtelijkheid heeft het de voorkeur dat één (type) functionaris per ministerie bevoegdheden als onder a bedoeld gemandateerd krijgt en dan tevens de rol van bestuurlijke liaison krijgt toebedeeld (...). Voor het mandateren van noodbevoegdheden en het belasten met de rol van bestuurlijke liaison komen bij voorkeur in aanmerking de functionarissen die in de regionale en nationale crisisbeheersing al een functie (en bevoegdheden) hebben en thans vaak ook al, formeel of informeel, fungeren als informatiekanal tussen regio en ministerie (...).

c. vervangingsregeling. Het is noodzakelijk dat gemandateerde bevoegdheden te allen tijde kunnen worden uitgeoefend. Ook voor de rol van bestuurlijke liaison moet continuïteit zijn gewaarborgd.¹⁶²

¹⁶² Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48, p. 5-6.



In dit hoofdstuk wordt dit kabinetsvoorstel verkend en voorzien van commentaar met inachtneming van deelvraag 5: *In hoeverre heeft het voorstel tot, kortweg, actualisering van noodwetgeving inzake rijksheren aanpassing en/of aanvulling, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*

De inventarisatie heeft zich in de eerste plaats geconcentreerd op de huidige wettelijke kaders waarbinnen rijksheren zijn aangewezen en hun functie uitoefenen. Daarin is ook de in Caribisch Nederland geldende wet- en regelgeving verwerkt. Vervolgens zijn op basis van de geraadpleegde bronnen met betrekking tot het functioneren van rijksheren knelpunten geïdentificeerd, waarbij met name ontwikkelingen en zienswijzen van na het verschijnen van de Kamerbrief in 2018 zijn betrokken, waaronder de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) uit 2020.

Hierna worden de resultaten van deze inventarisatie uiteengezet. Tevens worden de voorstellen tot actualisering van de aanwijzingen van functionarissen besproken. Geconcludeerd wordt dat deze kabinetsvoorstellen in lijn zijn met de geraadpleegde bronnen, met de kanttekening dat het volgens geïnterviewden niet altijd voor de hand ligt om één type rijkshere per Ministerie aan te wijzen, en dat het voorstel kan worden aangevuld met het doorlichten in voorkomende gevallen van het werkterrein, de taken en de bevoegdheden van de aangewezen functionarissen. Het voorstel om een systeem van mandatering in alle relevante noodwetgeving te introduceren is grotendeels in lijn met de geraadpleegde bronnen. Opmerking verdient daarbij dat het criterium van gebiedsisolatie mogelijk zijn betekenis niet geheel verloren heeft, met name in relatie tot Caribisch Nederland, en dat bij het ontwerpen van de regeling de mogelijkheid van dergelijke moeizame communicatie ten tijde van de crisisrespons op de BES-eilanden een punt van aandacht kan zijn. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de positie van de commissaris van de Koning, de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber als rijkshere (ook) aandacht behoeven.

7.2 Het actualiseren van de aanwijzingen van functionarissen

De benaming 'rijksheer', een term die niet voorkomt in de wet, wordt gebruikt om rijksorganen, niet zijnde ministers, aan te duiden voor zover zij buitengewone bevoegdheden (kunnen) uitoefenen en voor zover zij daarop voorbereidingen (kunnen) treffen.¹⁶³ Van oudsher waren rijksheren de 'vooruitgeschoven post' van de minister, die indien het contact tussen hun territorium en de minister verbroken was (het isolatiecriterium) de noodbevoegdheden van het rijksniveau konden uitoefenen.¹⁶⁴

¹⁶³ Zie Brainich & Helsloot, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, Inleidende opmerkingen bij: Wet veiligheidsregio's, § 9 Bovenlokale rampen en crises, aant. 3b. De term 'rijksheer' komt wel voor in NCTV 2016, hoofdstuk V.

¹⁶⁴ Brainich & Helsloot, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, Inleidende opmerkingen bij: Wet veiligheidsregio's, § 9 Bovenlokale rampen en crises, aant. 3b.

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen de ‘algemene keten’, die in beginsel decentraal belegd is en betrekking heeft op rampenbestrijding en handhaving van de openbare orde, en verscheidene ‘functionele ketens’ die in beginsel centraal belegd zijn en een specifiek beleidsterrein bestrijken, zoals voedselvoorziening of infrastructuur. De voorstellen van het kabinet met betrekking tot de rijksheren betreffen voornamelijk de rijksheren in de functionele ketens; dat wil zeggen, functionarissen die als rijksorgaan noodbevoegdheden kunnen uitoefenen op één specifiek beleidsterrein. Zij spelen daarbij een rol in het verbinden van de algemene en functionele ketens en vertegenwoordigen de functionele belangen binnen de algemene keten (handhaving van de openbare orde en generieke openbare veiligheid). De voorstellen van het kabinet komen in grote lijnen overeen met de beschouwingen en voorstellen die te vinden zijn in de voor dit onderzoek geraadpleegde bronnen.

In het verleden is in evaluaties en beleidsdoorlichtingen verschillende malen de aandacht gevestigd op het belang van het verhelderen van de rol van de rijksheer.¹⁶⁵ Ook in de Evaluatie Wet veiligheidsregio’s uit 2020 is daarop gewezen. Wat betreft zijn huidige rol in de crisisbeheersing merkt de Commissie Muller het volgende op:

‘Het is niet altijd duidelijk wat de rol van rijksheer is of kan zijn bij crisisbeheersing en in de praktijk staan rijksheren nauwelijks op de radar bij veiligheidsregio’s. De oorspronkelijke noodzaak om te kunnen optreden bij gebiedsisolatie is vervallen: in de huidige samenleving is een rijksheer niet minder kwetsbaar dan de minister zelf als het gaat om toegang tot verbindingsmiddelen en afstemming met partners. Wat resteert is een wat ongemakkelijk gevoel bij veiligheidsregio’s ten aanzien van rijksheren: het idee bestaat dat met de groep rijksheren ‘iets’ gedaan moet worden in termen van verbinding en samenwerking. Tegelijkertijd is de toegevoegde waarde van een rijksheer afhankelijk van specifieke crisistypes. Bovendien worden rijksheren die dan nodig zijn (zoals havenmeester, HID [hoofdingenieur-directeuren van de regionale diensten van Rijkswaterstaat] of vertegenwoordigers van Defensie) dan toch al inhoudelijk betrokken, maar niet omdat ze rijksheer zijn.’¹⁶⁶

De Commissie spreekt zich positief uit over de lijn die is uitgezet in de Kamerbrief om de functie van de rijksheer te verduidelijken. De wenselijkheid van het benadrukken van de rol van rijksheer als bestuurlijk liaison wordt door de Commissie onderschreven, alsmede het voorstel om in de functionele ketens door middel van een systeem van mandatering één type functionaris per ministerie aan te wijzen: ‘Juist vanuit het oogpunt van flexibiliteit en verbinding van schaalniveaus is een dergelijke specifiek gemandateerde vertegenwoordiger van een minister in het nieuwe stelsel volgens de Commissie wenselijk.’¹⁶⁷

¹⁶⁵ KPMG 2009, p. 16, 33; *Evaluatie Wet veiligheidsregio’s*, 3 juli 2013, p. 174-175; IFV 2019, p. 38-39.

¹⁶⁶ Muller e.a. 2020, p. 67.

¹⁶⁷ Muller e.a. 2020, p. 117.



Door geïnterviewden werden enige vraagtekens geplaatst bij de voorkeur van het kabinet om uit oogpunt van overzichtelijkheid per ministerie één (type) functionaris aan te wijzen. Het ligt meer voor de hand om aan te sluiten bij de netwerkreinen en per crisistype een (type) rijksheer aan te wijzen die, naast een rol van bestuurlijke liaison, ook met name inhoudelijk verstand van zaken heeft. Zo vallen milieu en infrastructuur onder hetzelfde ministerie, maar betreft het heel verschillende beleidsterreinen die om een eigen expertise vragen in de context van crisisbeheersing.

In de geraadpleegde literatuur komt tevens het belang van het actualiseren van de aanwijzing en wettelijke basis van het optreden van rijksheren, het introduceren van mandatering, en het benadrukken van de rol van rijksheer als bestuurlijke liaison naar voren.¹⁶⁸ Op basis van de beperkt beschikbare literatuur kunnen drie typen problemen worden onderscheiden met betrekking tot de functie van de rijksheer:

- 1) In de eerste plaats is in een aantal gevallen geen rijksheer aangewezen, terwijl daartoe mogelijk wel aanleiding bestaat. Zo moet de aanwijzing op grond van art. 10b Distributiewet (betreffende de bevoegdheid tot het opleggen van een prestatieplicht) nog plaatsvinden voor Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en Defensie.¹⁶⁹ En ook op grond van art. 6 Noodwet arbeidsvoorziening en in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn (nog) geen rijksheren aangewezen voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.¹⁷⁰
- 2) Ten tweede is in een aantal gevallen de aanwijzing verouderd (de betreffende instantie bestaat niet meer) of is de aanwijzing beleidsmatig achterhaald. Op grond van art. 18 Noodwet voedselvoorziening zijn bijvoorbeeld aangewezen 'de (niet meer bestaande) districtsbureauhouders van de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen'.¹⁷¹ De aanwijzing van de commissaris van de Koning op grond van art. 18 Noodwet rechtspleging op het gebied van Justitie en Veiligheid en op grond van art. 7 Noodwet geneeskundigen op het gebied van Volksgezondheid voldoen volgens Brainich niet meer aan huidige beleidsinzichten: hij oppert dat de eerste taak beter belegd is bij de hoofdofficier van Justitie,¹⁷² en de laatste taak bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.¹⁷³

¹⁶⁸ Brainich 2004, Brainich 2011, p. 9; Vink *NJB* 2020/1134; Brainich & Helsloot, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, Inleidende opmerkingen bij: Wet veiligheidsregio's, § 9 Bovenlokale rampen en crises.

¹⁶⁹ Brainich 2011, p. 27; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 23: Defensie'.

¹⁷⁰ Brainich 2011, p. 24.

¹⁷¹ Brainich 2011, p. 16; ook Vink *NJB* 2020/1134, p. 1311.

¹⁷² Brainich 2011, p. 26; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 8: Justitie en terrorisme'.

¹⁷³ IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 3: Geneeskundige hulpverlening en infectieziektebestrijding'; zie ook Brainich 2004, p. 113.

- 3) Ten slotte betoogt Brainich dat het in een aantal gevallen raadzaam is om de taken en bevoegdheden van de aangewezen rijksheren te heroverwegen. Omdat de Noodwet voedselvoorziening de gehele voedselketen betreft, adviseert Brainich bijvoorbeeld om, naast actualisering van deze aanwijzing, de taak van de voedselcommissarissen, aangewezen op grond van art. 18 Noodwet voedselvoorziening, uit te breiden, 'in het bijzonder (...) met bestrijding van dierziekten en plantenziekten, en [te] bezien welke bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig hebben.'¹⁷⁴ Brainich suggereert ook dat wellicht heroverweging moet plaatsvinden van het werkveld van de economisch commissaris (aangewezen op grond van art. 16 lid 1 Prijzenwet): 'heeft hij een informatie-taak ten aanzien van beleidsterreinen waarop hij zelf geen maatregelen zal treffen, zoals telecommunicatie, deels in aanvulling op convenanten tussen de regio's en vitale sectoren?'.¹⁷⁵

Uit deze literatuur volgt dat het raadzaam kan zijn om niet slechts de aanwijzingen terminologisch en beleidsmatig te actualiseren, maar om in voorkomende gevallen ook het werkveld, de taken en de bevoegdheden van de aangewezen functionarissen tegen het licht te houden. Voor zover dat laatste niet voorzien is in de Kamerbrief, is het een aanvulling op de voorstellen. Verder is het voorstel in lijn met de geraadpleegde bronnen.

- Geïnterviewden stellen enige vraagtekens bij de voorkeur van het kabinet om uit oogpunt van overzichtelijkheid per ministerie één (type) functionaris aan te wijzen. Het is bij de uitoefening van noodbevoegdheden van belang om thuis te zijn op het specifieke beleidsterrein, terwijl een ministerie verschillende beleidsterreinen kan bestrijken.
- Voor zover niet voorzien, kan in aanvulling op het voorstel in voorkomende gevallen ook het werkveld, de taken en de bevoegdheden van de aangewezen functionarissen tegen het licht worden gehouden.

7.3 Introductie van mandatering

Het klassieke criterium voor de uitoefening van noodbevoegdheden door de rijksheren is dat de verbinding is verbroken tussen de minister en een grondgebied. Dit zogenaamde isolatiecriterium werd in de Memorie van Toelichting bij de Wet Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken beoordeeld als onvoldoende toegespitst op de situaties die liggen tussen normale

¹⁷⁴ Brainich 2011, p. 24

¹⁷⁵ Brainich 2011, p. 24.

omstandigheden en grootschalige crises.¹⁷⁶ Bij die modernisering is in 2004 (deels ter vervanging van het isolatiecriterium) in de Vervoersnoodwet, Havennoodwet, Prijzennoodwet en Distributiewet een systeem van mandaatverlening geïntroduceerd. De noodbevoegdheden blijven daarbij primair bij de minister, maar mandaat kan verleend worden aan de rijksheer, per geval of voor meerdere gevallen binnen een bepaalde periode. In de Memorie van Toelichting werd benadrukt dat geen sprake is van attributie of delegatie, omdat ook de minister zelf over de betreffende bevoegdheden moet kunnen beschikken.¹⁷⁷

Het kabinet stelt voor om eveneens in andere noodwetten het isolatiecriterium te vervangen door een systeem van mandatering. Het isolatiecriterium is (nog) niet vervangen in de Noodwet rechtspleging, Noodwet arbeidsvoorziening, Noodwet financieel verkeer, Noodwet geneeskundigen en de Noodwet voedselvoorziening.¹⁷⁸ Het voorstel is consistent met de lijn zoals ingezet door de wetgever in 2004. Door Brainich wordt het over de hele linie vervangen van het isolatiecriterium door een systeem van mandatering als wenselijk beschouwd.¹⁷⁹ Uit de interviews komt een vergelijkbaar beeld naar voren, hoewel de geïnterviewden niet unaniem zijn in hun oordeel.

7.3.1 Gebiedsisolatie en de BES-eilanden

Een relevante kanttekening is dat gebiedsisolatie mogelijk beter denkbaar is dan het kabinet doet voorkomen in het geval van Caribisch Nederland.¹⁸⁰ In een recent onderzoek naar het systeem van rampenbestrijding op de BES-eilanden heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid bijvoorbeeld vastgesteld dat tijdens de passage van de orkaan Irma in 2017 het communicatie-/verbindingsnetwerk op de eilanden uitviel. Dat leidde 'niet alleen tot problemen op de eilanden, maar ook het contact met Europees Nederland en het buitenland verliep daardoor moeizaam.'¹⁸¹ Het gevolg was 'vertraging in de beeldvorming' in Europees Nederland over de lokale situatie.¹⁸² Daarmee is niet gezegd dat het isolatiecriterium behouden zou moeten blijven. Maar ook als bij de herijking van de rijksheren over de hele linie gekozen wordt voor een vorm van mandatering, zou bij het ontwerp van die regeling de mogelijkheid van dergelijke moeizame communicatie ten tijde van de crisisrespons met name op de BES-eilanden een punt van aandacht kunnen zijn.

¹⁷⁶ Memorie van Toelichting, Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 514, nr. 3, p. 11.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 514, nr. 3, p. 12.

¹⁷⁸ Brainich & Helsloot, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, Inleidende opmerkingen bij: Wet veiligheidsregio's, § 9 Bovenlokale rampen en crises; Bevoegdhedenschema 17; Brainich 2004, p. 136

¹⁷⁹ Brainich 2004, Brainich 2011.

¹⁸⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 29 668, nr. 48, p. 5: 'Volledige gebiedsisolatie is in de huidige tijd ... nauwelijks denkbaar.'

¹⁸¹ Inspectie Justitie en Veiligheid 2018, p. 6.

¹⁸² Inspectie Justitie en Veiligheid 2018, p. 33.

- Bij het vervangen van het isolatiecriterium door mandatering verdient met name in relatie tot de BES-eilanden de mogelijkheid van uitval van communicatiemiddelen aandacht.

7.4 Commissaris van de Koning

De commissaris van de Koning heeft binnen de in beginsel decentraal belegde algemene keten als rijksorgaan een aantal noodbevoegdheden. Ook is hij momenteel voor verschillende noodwetten aangewezen als rijksheer. Op grond van art. 2 Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving (*Stb.* 1991, 447) fungeert de commissaris van de Koning als rijksheer voor de ministers van Buitenlandse Zaken (sub a), Justitie en Veiligheid (sub b) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (sub c), in het kader van de Prijzenwet, de Vorderingswet, en de Algemene douanewet, en kan hij krachtens mandaat noodbevoegdheden uitoefenen. In het Uitvoeringsbesluit art. 18 Noodwet rechtspleging (*Stb.* 1965, 79) is de commissaris van de Koning aangewezen als rijksheer voor de Noodwet rechtspleging. En in het Besluit ex art. 7 Noodwet geneeskundigen (*Stb.* 1981, 403) ten slotte is (onder meer) de commissaris van de Koning aangewezen als rijksheer voor de Noodwet geneeskundigen. Zoals gezegd wordt door Brainich geoordeeld dat een aantal van deze aanwijzingen beleidsmatig verouderd is.¹⁸³

Toch is het waarschijnlijk dat de rol van de commissaris van de Koning als rijksheer niet geheel is uitgespeeld. In de Evaluatie Wet veiligheidsregio's uit 2020 is geadviseerd om de bemiddelende en toezichthoudende rol die de commissaris van de Koning als rijksorgaan heeft in de Wet veiligheidsregio's (onder verwijzing naar art. 41, 42, 59 Wvr) niet te laten terugkomen in de toekomstige Wet crisisbeheersing en brandweerzorg. Zijn bemiddelende rol ten aanzien van de veiligheidsregio's zou gebaseerd kunnen worden op art. 182 Provinciewet en de Ambtsinstructie, die daartoe wel zou moeten worden geactualiseerd. De Commissie Muller ziet in deze situatie een rol weggelegd voor de commissaris van de Koning als rijksheer, waarbij de commissie specifiek in gedachte lijkt te hebben dat de commissaris van de Koning in omstandigheden door de minister gemandateerd wordt om in relatie tot de veiligheidsregio noodbevoegdheden van de minister uit te oefenen.¹⁸⁴ Het ligt in de rede om de vraag hoe dit praktisch vormgegeven kan worden (ook) te onderzoeken in de context van de actualisering van (nood)wetgeving inzake rijksheren. Kortom, er is reden om bij het herijken van de rol van de rijksheer expliciet aandacht te besteden aan de commissaris van de Koning.

¹⁸³ Eg. Brainich 2011, p. 27; IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 3: Geneeskundige hulpverlening en infectieziektebestrijding'; Brainich 2004, p. 113.

¹⁸⁴ Muller e.a. 2020, p. 116. Zie ook Brainich, in: *T&C Openbare Orde en veiligheid*, aanhef Provinciewet, aant. 3.



Bij een dergelijk onderzoek kan de constatering in de literatuur worden meegenomen dat de aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning krachtens, enerzijds, art. 172 lid 4 Gemeentewet, art. 6 lid 2 Wbbbg en art. 2 lid 3 Ambtsinstructie, en anderzijds, de Wvr (onder meer in art. 41, 42, 53 lid 1) niet goed op elkaar afgestemd zijn.¹⁸⁵

- Voor zover niet voorzien, kan in aanvulling op het kabinetsvoorstel tot herijking van de rol van de rijksheer aandacht besteed worden aan de rol van de commissaris van de Koning. Daarbij behoeft de Ambtsinstructie aandacht en kan de constatering worden meegenomen dat de verschillende aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning niet goed op elkaar zijn afgestemd.

7.5 Rijksheren in Caribisch Nederland

De Kamerbrief schenkt in verband met actualisering van (nood)wetgeving inzake rijksheren geen aandacht aan de positie van de rijksheren in Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland kunnen de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber, die in Caribisch Nederland een rol vervullen die op punten vergelijkbaar is met respectievelijk de commissaris van de Koning en de burgemeester en die eveneens als rijksorgaan een aantal noodbevoegdheden kunnen uitoefenen, optreden als rijksheer. De geraadpleegde bronnen laten niet zien dat er rijksheren zijn aangewezen in de functionele ketens in Caribisch Nederland.

De Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de gezaghebbers kunnen, op grond van art. 17 Invoeringswet openbare lichamen BES (Iol BES), krachtens mandaat noodbevoegdheden van de minister uitoefenen. In dat geval handelen zij als rijksheer. In de Memorie van Toelichting behorende bij deze wet wordt, mede 'vanwege de grote afstand van de openbare lichamen ten opzichte van het Europese deel van Nederland', het belang opgemerkt van deze mogelijkheid.¹⁸⁶ Daarbij wordt mandatering aan de gezaghebber in de meeste gevallen als meest voor de hand liggend gezien, maar ook wordt opgemerkt dat in sommige gevallen mandatering aan 'de Rijksvertegenwoordiger meer geschikt [kan] zijn, bijvoorbeeld wanneer een ramp meerdere eilanden tegelijk raakt.'¹⁸⁷

Ook komt de Rijksvertegenwoordiger een aantal noodbevoegdheden toe, waaronder op grond van art. 9b Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu). Dit artikel verklaart de bepalingen die voorkomen op de lijsten A en B van overeenkomstige toepassing op openbare lichamen, waarbij de Rijksvertegenwoordiger de rol heeft van

¹⁸⁵ IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 2: Openbare orde', p. 7.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 957, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), p. 26.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 957, nr. 3., p. 26.

commissaris van de Koning. Zo kan de Rijksvertegenwoordiger op grond van art. 6 lid 2 Wet Wbbbg aanwijzingen geven aan de gezaghebber, kan hij op grond van art 8 lid 2 Wbbbg het vertoeven in de openlucht beperken, en kan hij op grond van art. 2b Wet verplaatsing bevolking (Wvb) krachtens een machtiging van de minister de verplaatsing van bevolking gelasten.

Het kabinet is voornemens om mogelijk op termijn de functie van de Rijksvertegenwoordiger af te schaffen. In 2019 verscheen daarover een voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS).¹⁸⁸ De RvS adviseert om de positie van het eilandbestuur en de gezaghebber van openbare lichamen te versterken en om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een rol toe te bedelen die overeenkomt met de rol van de commissaris van de Koning. De taken van de Rijksvertegenwoordiger zouden dan vervuld kunnen worden door de minister en de gezaghebber, en de functie van Rijksvertegenwoordiger zou overbodig zijn. In zijn bespreking van dit voorstel beperkt de RvS zich met name tot de taken en bevoegdheden die de Rijksvertegenwoordiger heeft op grond van de Wet openbare lichamen BES (WolBES). Zo zou een aantal toezichthoudende taken, waaronder de bevoegdheid tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (art. 141 en 231 WolBES) en bevoegdheden met betrekking tot de plaats waar de gezaghebber zijn taken uitvoert (art. 85 en 86 WolBES), worden belegd bij de minister. De bevoegdheid tot goedkeuring van eilandverordeningen (art. 35, vierde lid; 105, tweede lid en 123, tweede lid WolBES) en tot het voorleggen aan de minister van eilandbesluiten die naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komen (art. 223 WolBES) zou worden toegekend aan de gezagsdrager.¹⁸⁹

In een reactie op het advies heeft het kabinet aangegeven het voorstel in grote lijnen te onderschrijven, maar tekent hij aan dat de Rijksvertegenwoordiger ook andere dan toezichthoudende taken heeft, waaronder taken op grond van de Veiligheidswet BES. Voordat besloten wordt om de functie van de Rijksvertegenwoordiger op te heffen, aldus het kabinet, zal daarom per taak moeten worden bepaald of en hoe deze elders belegd kan worden.¹⁹⁰ In dit verband kan worden toegevoegd dat voor de bovengenoemde noodbevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger zal moeten worden gezien of, en hoe deze elders belegd kunnen worden alvorens de functie van Rijksvertegenwoordiger zou kunnen worden opgeheven.

¹⁸⁸ Voorlichting Advies Afdeling Advisering Raad van State over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 IV, nr. 11, bijlage.

¹⁸⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 IV, nr. 11, bijlage, p. 35-36.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 300 IV, nr. 11, bijlage, p. 78.



- Voor zover het kabinet voornemens is om op termijn de functie van de Rijksvertegenwoordiger af te schaffen, verdient aandacht de vraag of, en zo ja, hoe, de noodbevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger elders kunnen worden belegd.

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is het voornemen van het kabinet om de rijksheer te herijken aan de orde gesteld. De deelvraag die daarbij is gehanteerd is of dit voorstel aanpassing en/of aanvulling behoeft, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020. Deze deelvraag is beantwoord aan de hand van een inventarisatie van literatuur, parlementaire bronnen en beleidsdocumenten, aangevuld met een aantal interviews. Daaruit komen de volgende aandachtspunten bij het kabinetsvoorstel naar voren:

- 1) Geïnterviewden stelden enige vraagtekens bij de voorkeur van het kabinet om uit oogpunt van overzichtelijkheid per ministerie één (type) functionaris aan te wijzen. Het is bij de uitoefening van noodbevoegdheden van belang om thuis te zijn op het specifieke beleidsterrein, terwijl een ministerie verschillende beleidsterreinen kan bestrijken.
- 2) Voor zover niet voorzien, is een aanvulling van het voorstel om in voorkomende gevallen ook het werkterrein, de taken en de bevoegdheden van de aangewezen functionarissen tegen het licht te houden.
- 3) Bij het vervangen van het isolatiecriterium door mandatering verdient met name in relatie tot de BES-eilanden de mogelijkheid van uitval van communicatiemiddelen aandacht.
- 4) Voor zover niet voorzien, is een aanvulling van het kabinetsvoorstel de herijking van de rol van de commissaris van de Koning als rijksheer, mede in het licht van de Evaluatie Wet veiligheidsregio's uit 2020. Daarbij behoeft de Ambtsinstructie aandacht en kan de constatering worden meegenomen dat de verschillende aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning niet goed op elkaar zijn afgestemd.
- 5) Voor zover het kabinet voornemens is om op termijn de functie van de Rijksvertegenwoordiger af te schaffen, verdient de vraag of, en zo ja, hoe, de noodbevoegdheden van de Rijksvertegenwoordiger elders kunnen worden belegd aandacht.

Hoofdstuk 8 - Digitalisering, vernetwerking en staatsnoodrecht

8.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken betroffen een bespreking, per voorstel, van aanpassingen en aanvullingen van de moderniseringsvoorstellen die het kabinet in 2018 heeft aangekondigd. In dit hoofdstuk wordt ter volledigheid gevraagd: *In hoeverre behoeven de moderniseringsvoorstellen van het kabinet – naast de al geïdentificeerde onderwerpen – nog andere aanpassingen en/of aanvullingen, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020?*

Om een uitputtend antwoord op deze vraag te geven zou met betrekking tot elk van de beschikbare noodscenario's en risicoanalyses van actuele en toekomstige dreigingen¹⁹¹ moeten worden nagegaan of het huidige staatsnoodrecht de overheid voldoende in staat stelt om adequaat op deze dreigingen te reageren. In het kader van deze *quick scan* is dat onmogelijk. Er is daarom voor gekozen om te focussen op de ontwikkeling waarvan aannemelijk is dat die voor het staatsnoodrecht de meeste en meest vergaande implicaties heeft, namelijk digitalisering.

In de Kamerbrief noteert het kabinet het voornemen om, gegeven het toegenomen belang van het functioneren van informatie- en communicatietechnologiesystemen (ICT), een nieuwe noodbevoegdheid te introduceren om de inzet van ICT-experts (bij private bedrijven) te vorderen om een cybercrisis te bestrijden.¹⁹² Inderdaad kan de opkomst van nieuwe technologieën nopen tot het introduceren van dergelijke nieuwe noodbevoegdheden. De *hack* bij Diginotar in 2011 maakte immers op pijnlijke wijze duidelijk hoe afhankelijk de overheid van private partijen is om een probleem in de digitale wereld op te lossen.¹⁹³ De impact van digitalisering gaat echter verder dan dat. Digitalisering versterkt – veel meer nog dan andere sociotechnologische ontwikkelingen¹⁹⁴ – de zogenaamde 'vernetwerking' van de overheid en de rest van

¹⁹¹ Zie bijvoorbeeld Analistennetwerk Nationale Veiligheid 2019; Bostrom & Cirkovic 2011.

¹⁹² *Kamerstukken II* 2017/18, 29 668, nr. 48, p. 3.

¹⁹³ Dit was het oordeel in WRR 2019, p. 62.

¹⁹⁴ Sociotechnologische ontwikkelingen betreffen technologische ontwikkelingen die gemedieerd worden door sociale instituties. Techniek kan sociale instituties en gebeurtenissen op allerlei manieren beïnvloeden, maar sociale instituties (wetten, ideeën en praktijken) bepalen ook of en, zo ja, in welke vorm een technologische toepassing ter wereld komt, wordt geïmplementeerd en wordt gebruikt. Zie Passchier 2021, p. 31-33.



de maatschappij. Oude concepten en onderscheidingen in het staatsnoodrecht, alsmede de relevantie van het staatsnoodrecht zelf, zouden daarmee fundamenteel onder druk kunnen komen te staan.

Betoogd wordt dat de manier waarop omstandigheden worden gekwalificeerd als 'buitengewoon' mogelijk moet worden aangepast. Vervolgens worden de mogelijke implicaties besproken van een toename aan grensoverschrijdende crises en de mogelijkheid dat in de toekomst vaker moet worden teruggegrepen op het ongeschreven staatsnoodrecht. Dit hoofdstuk sluit af met een aantal suggesties voor vervolgonderzoek.

8.2 Nieuwe technologie en 'buitengewone omstandigheden'

Digitalisering betekent onder andere dat de overheid en andere maatschappelijke actoren steeds meer en steeds geavanceerdere technologie voor de opslag, de verwerking en de uitwisseling van numerieke gegevens gaan gebruiken.¹⁹⁵ Dat brengt nieuwe dreigingen en noodscenario's met zich die mogelijk vragen om de inzet van noodbevoegdheden.¹⁹⁶ Het staatsnoodrecht kan in beginsel echter alleen in werking treden als een omstandigheid als 'buitengewoon' gekwalificeerd kan worden.¹⁹⁷ Daarvoor moet er in elk geval een vitaal belang op het spel staan: een belang dat verband houdt met de nationale veiligheid. Vitale belangen zijn territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde (zie paragraaf 2.5.1).¹⁹⁸ In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is deze afbakening verruimd naar 'andere situaties die een grote uitwerking op de maatschappij (kunnen) hebben'.¹⁹⁹ Een verdere inkleuring van het begrip 'vitaal belang' vindt plaats door de identificatie van zogenaamde vitale processen. Dat zijn processen die dermate cruciaal worden geacht dat verstoring of uitval daarvan tot maatschappelijke ontwrichting leidt of een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Sinds enkele jaren houdt het ministerie van Justitie en Veiligheid een centrale lijst van vitale processen bij.²⁰⁰

De snelle ontwikkeling en implementatie van digitale technologie kan er echter voor zorgen dat opvattingen over wat vitale belangen zijn in hoog tempo verouderen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateerde in 2019 dat de huidige opsomming van vitale processen wat betreft digitale voorzieningen zich vooral richt op traditionele telecommunicatiediensten.²⁰¹ De houdbaarheid van deze ordening is volgens de WRR te betwijfelen, met name gezien de indicaties dat de

¹⁹⁵ Zie voor een opsomming van technologiegebruik in de publieke sector en literatuur daarover: Passchier, *AA* 2020.

¹⁹⁶ WRR 2019. Zie bijvoorbeeld Schneier 2018.

¹⁹⁷ Daniëls 2021, paragraaf 2.1.

¹⁹⁸ Zie NCTV 2019, p. 15.

¹⁹⁹ NCTV 2016, p. 3.

²⁰⁰ Zie <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>.

²⁰¹ WRR 2019, p. 69-70.

uitval van digitale processen, naast de uitval van de elektriciteitsvoorziening, de grootste cascade-effecten tot gevolg heeft.²⁰² Vanuit het oogpunt van nationale veiligheid is het daarom mogelijk gewenst om bepaalde onderdelen van de vitale infrastructuur prominenter en/of explicieter als vitale processen te kwalificeren. Wellicht zou digitale veiligheid wel een eigenstandig vitaal belang moeten worden. De NCTV merkt in dat verband op dat vrijwel alle vitale processen en diensten volledig afhankelijk zijn van ICT.²⁰³ Inmiddels zijn grote delen van de Nederlandse economie en publieke sector afhankelijk van deze diensten.²⁰⁴ Uitval daarvan zou grote maatschappelijke gevolgen kunnen hebben en wellicht nopen tot de inzet van noodbevoegdheden. Continu zou moeten worden nagegaan of niet ook andere digitale en gedigitaliseerde processen als (mogelijk) vitaal belang moeten worden gekwalificeerd, om te verzekeren dat in een noodsituatie zo min mogelijk discussie ontstaat over de vraag of de situatie als buitengewone omstandigheid kwalificeert en of het invoeren van staatsnoodrecht dus gerechtvaardigd is.

- In aanvulling op het kabinetsvoorstel zou aandacht kunnen worden besteed aan het continue actualiseren van de categorisering van vitale processen. Dit verduidelijkt de vraag of sprake is van buitengewone omstandigheden die de inzet van staatsnoodrecht rechtvaardigen.
- Met name ontwikkelingen omtrent digitalisering zouden in deze actualisatie moeten worden meegenomen.

8.3 Vernetwerking en complexiteit

Digitalisering draait om veel meer dan de opkomst van nieuwe technologie alleen. Digitalisering betekent ook dat nieuwe technologie voor het gebruik, de opslag, de verwerking en de uitwisseling van numerieke gegevens steeds intenser verweven raakt met bestaande technologie en de maatschappij.²⁰⁵ Dit wordt vernetwerking genoemd. Veel sectoren, van transport tot de financiële sector, kunnen niet meer functioneren zonder het internet, algoritmes, computerchips, databases en wat dies meer zij – en mensen die daarmee kunnen werken.²⁰⁶ Vanwege digitalisering zijn de instituties en de technologieën waar de maatschappij op draait in toenemende mate georganiseerd rondom digitale, door moderne ICT aangedreven stelsels van verbindingen tussen knooppunten die informatie genereren, verwerken en uitwisselen.²⁰⁷ De recente opkomst van Artificiële Intelligentie (AI) vergroot het belang en de capaciteit van deze stelsels en maakt ze daardoor mogelijk nóg

²⁰² WRR 2019, p. 69-70.

²⁰³ NCTV 2019.

²⁰⁴ Jüttner 2017.

²⁰⁵ Schwab 2016.

²⁰⁶ Brynjolfsson & McAfee 2014, p. 43 e.v.

²⁰⁷ Castells 2009.



bepalender voor het maatschappelijke leven dan ze al waren.²⁰⁸ Essentiële instituties en technologieën zijn, met andere woorden, steeds meer onderdeel geworden van een omvangrijk, complex gedigitaliseerd netwerk, waarin zij op verschillende manieren interacteren met andere instituties en technologieën en veranderingen zeer snel plaatsvinden.²⁰⁹

‘Complex’ betekent in deze context meer dan alleen ingewikkeld.²¹⁰ Een ingewikkeld systeem bestaat uit veel onderdelen en verbindingen, maar is uiteindelijk geordend, kenbaar en dus voorspelbaar; een hiërarchie van normen en beginselen bepaalt zijn gedrag. Te denken valt aan een ouderwetse auto waarin de bestuurder kan bepalen wat er gebeurt of het peloton mariniers dat de orders van zijn commandant strikt en nauwgezet uitvoert. Ook een complex systeem bestaat doorgaans uit een groot aantal onderdelen en verbindingen, maar wordt gekenmerkt door veelsoortige dynamische interacties volgens regels die lokaal ontstaan en door de tijd heen veranderen. Het schoolvoorbeeld van een complex systeem is een natuurlijk ecosysteem, bijvoorbeeld een tropisch regenwoud of een koraalrif. Zulke systemen zijn niet chaotisch. Tegelijkertijd zijn er nauwelijks ‘hogere’ regels of beginselen die de verschillende potentiële interacties in de betreffende systemen kenschetsen. Complexe systemen zijn daardoor nooit helemaal te begrijpen, laat staan dat de gebeurtenissen daarin volledig voorspelbaar en controleerbaar zijn. Wat gebeurt er als Facebook voor langere tijd uitvalt, of de Amsterdam Internet Exchange? Niemand die het precies kan weten, want niemand weet precies waar deze instituties allemaal mee verbonden zijn, wat hun onderlinge dynamiek is of zal zijn onder veranderende omstandigheden. Zelfs een min of meer volledig model van een complex systeem, als dat al opgesteld kan worden²¹¹, kan zo’n systeem in beginsel niet voorspellen, omdat het model daar al snel zelf ook onderdeel van wordt.²¹²

8.3.1 Mogelijke toename in het gebruik van ongeschreven staatsnoodrecht

Digitalisering en de vernetwerking en complexiteit die dat met zich brengt, vormen een uitdaging voor het bestaande staatsnoodrecht. Sinds het eind van de negentiende eeuw werd duidelijk dat het geschreven staatsnoodrecht niet in alle mogelijke toekomstscenario’s kan voorzien.²¹³ Het negentiende-eeuwse legisme veronderstelde dat het positieve recht voor elk geval een schema biedt (of zou kunnen bieden) en dat er buiten de wet geen enkel recht bestaat. Deze zeer formalistische zienswijze heeft echter plaatsgemaakt voor een meer subjectieve benadering, waarin ook een zekere ruimte bestaat voor *buitenwettelijke* noodmaatregelen.²¹⁴ Toch lijkt men in het

²⁰⁸ Zie WRR 2021.

²⁰⁹ Castells 2009.

²¹⁰ West 2017.

²¹¹ Helbing e.a. 2017.

²¹² Waarmee niet gezegd is dat een model geen belangrijk hulpmiddel kan zijn bij het bestrijden van crises en noodsituaties.

²¹³ Daniëls 2021, paragraaf 1.2.

²¹⁴ Daniëls 2021, paragraaf 1.2

staatsnoodrecht en het bredere veld van crisisbeheersing de neiging te hebben om zoveel mogelijk van tevoren vast te leggen in wetgeving, beleidsdocumenten en protocollen. Dat is, gezien de legitimerende werking van het geschreven recht en het voor de democratische rechtsstaat zo belangrijke legaliteitsbeginsel, begrijpelijk. Zeker bij de inzet van zulke ingrijpende bevoegdheden als noodbevoegdheden is een solide wettelijke basis in beginsel gewenst.

Tegelijkertijd zal de verdere vernetwerking van de maatschappij die sociotechnologische ontwikkelingen als digitalisering met zich brengt, ervoor zorgen dat maatschappelijke gebeurtenissen nóg minder goed voorspelbaar en beheersbaar worden dan zij al waren.²¹⁵ Het is goed voorstelbaar dat de kans toeneemt dat zich buitengewone omstandigheden voordoen, waarbij het geschreven recht ontoereikend is om adequaat op de situatie te reageren, ook als de wetgever zijn huiswerk goed gedaan heeft. Het gezag zal zich dan vaker van buitenwettelijke noodbevoegdheden moeten bedienen om een noodsituatie het hoofd te kunnen bieden.

Op zich bestaan daar rechtsgronden voor, namelijk in het eerdergenoemde subjectieve of ‘ongeschreven’ staatsnoodrecht.²¹⁶ Ondertussen is het voor het ongeschreven staatsnoodrecht veel moeilijker dan voor het geschreven staatsnoodrecht om machtsuitoefening te legitimeren en te structureren, mede omdat er niet één gezaghebbende bron is – de wet – om op terug te vallen bij controversen. Het aanwenden van het ongeschreven staatsnoodrecht kan dus leiden tot (rechts)onzekerheid. Daarmee kan ten eerste doortastend overheidsoptreden in gevaar komen. Ten tweede brengt de openheid en onbepaaldheid van het ongeschreven recht risico’s op willekeur en machtsmisbruik met zich. De toenemende relevantie van het ongeschreven staatsnoodrecht vraagt daarom mogelijk om extra verantwoordingsmechanismen achteraf en mogelijkheden voor het parlement en de rechter om tijdens het gebruik van subjectieve noodbevoegdheden door de uitvoerende macht invloed uit te oefenen.²¹⁷

- In aanvulling op het kabinetsvoorstel kan aandacht worden besteed aan de mogelijkheid dat bij toekomstige crisisrespons vaker moet worden teruggevallen op het ongeschreven staatsnoodrecht.
- Dit vraagt mogelijk om extra verantwoordingsmechanismen achteraf en mogelijkheden voor het parlement en de rechter om tijdens het gebruik van ongeschreven noodbevoegdheden controle uit te oefenen.

²¹⁵ Bridle 2018.

²¹⁶ Daniëls 2021, paragraaf 2.2.

²¹⁷ Zie daarover Ackerman 2007.



8.3.2 Toenemende grenzeloosheid van crises

Een andere implicatie van de vernetwerking en complexiteit die digitalisering met zich brengt is dat het steeds moeilijker wordt om vitale belangen te onderscheiden van ‘gewone’ belangen en dus wat moet worden gekwalificeerd als buitengewone omstandigheid. Als alles met alles in verbinding staat en alles van alles afhankelijk is, dan is alles vitaal en is elk incident een mogelijke noodsituatie. We zien de vervaging van de grenzen tussen oorlog en vrede al in verband met *cyberwarfare*.²¹⁸ Ook zien we dat het woord ‘crisis’ voor steeds meer situaties gebruikt wordt.²¹⁹ Deels is dat wellicht mode en een gevolg van politieke opportuniteit, deels kan het ook te maken hebben met interacties die steeds nauwer op elkaar aansluiten en steeds strakker zijn georganiseerd. Inderdaad: in complexe, vernetwerkte systemen kunnen ogenschijnlijk kleine verstoringen omvangrijke externe effecten hebben en op systeemniveau tot problemen leiden.²²⁰ Wat is nood? Wat is ‘buitengewoon’? En wat is ‘normaal’ of ‘gewoon’? Die vragen zijn met de voortschrijdende digitalisering en vernetwerking van de samenleving steeds moeilijker te beantwoorden.

Verder zorgt vernetwerking ervoor dat noodsituaties zich steeds minder vaak tot de grenzen van één land zullen beperken. Uit onderzoek blijkt dat het per definitie lastig is voor staten om om te gaan met grensoverschrijdende noodsituaties.²²¹ Bij de inzet van noodbevoegdheden zonder grensoverschrijdende samenwerking kunnen steeds vaker hooguit de gevolgen van noodsituaties worden bestreden, niet de oorzaken, omdat nationale staten geen invloed hebben op oorzaken die zich buiten hun landsgrenzen bevinden en het vaak geen realistische of gewenste optie is om grenzen te sluiten. Internationaal wordt daarom gewerkt aan voorzieningen voor crisismanagement. Een deel van die inspanning is gericht op digitale veiligheid, ofwel *cybersecurity*.²²² Met de nieuwe richtlijnen is echter nog weinig ervaring. Nieuwe instellingen functioneren volgens experts vooralsnog onvoldoende.²²³ Op het specifieke gebied van het noodrecht is samenwerking zeer schaars. Toch zal digitalisering en de vernetwerking als gevolg daarvan steeds vaker ‘grenzeloze’ noodsituaties met zich brengen. Wellicht zou de Nederlandse wetgever daarop kunnen anticiperen, mede door meer met andere wetgevers samen te werken.

Een fundamentele vraag voor het staatsnoodrecht is of en, zo ja, hoe de overheid haar vermogen om noodsituaties daadwerkelijk te beheersen überhaupt kan behouden. Het staatsnoodrecht gaat uit van staatssoevereiniteit, dat wil zeggen, interne hiërarchie en externe autonomie.²²⁴ Vernetwerking zorgt er echter voor dat de suprematie van de staat niet langer vanzelfsprekend is en territoriale grenzen steeds minder relevant

²¹⁸ WRR 2019, p. 73.

²¹⁹ <https://www.eur.nl/nieuws/we-smijten-met-crisis-en-dat-problematisch>.

²²⁰ WRR 2019, p. 43. NCTV 2019, p. 20.

²²¹ Boin & Lodge 2018.

²²² WRR 2019, p. 66.

²²³ WRR 2019, p. 66.

²²⁴ Loughlin 2010; Burkens e.a. 2017, p. 42-45.

worden.²²⁵ Zo is het inmiddels bijvoorbeeld niet meer vanzelfsprekend dat een groot techbedrijf de geboden van een staat opvolgt, zelfs niet als die staat de Verenigde Staten is en het kristalhelder is dat de staat bevoegd is.²²⁶ Onlangs weigerde Apple in de Verenigde Staten om de iPhone van een van terrorisme verdachte persoon te openen na een op de wet gebaseerd bevel van de Amerikaanse rechter.²²⁷ Uiteindelijk moest een Israëliësch bedrijf de Amerikaanse autoriteiten helpen om de iPhone te kraken. De staat bereikte in dit geval overigens dus wel zijn doel, maar meer als tactische netwerkspeler dan op de ouderwetse *command and control*-manier. Dat geeft te denken. Wat als de nood echt aan de man is? Sommige auteurs menen dat de staat ook in een netwerksamenleving relevant kan zijn. De staat moet alleen ontdekken hoe hij complexiteit kan 'omarmen'.²²⁸ Anderen zien de opkomst van een nieuw feodalisme, waarin de rol van de staat op tal van terreinen langzaam maar zeker marginaliseert.²²⁹ Welke finesses hierbij te onderscheiden zijn en wat de staat kan en moet doen om in noodsituaties zijn klassieke kerntaak – het beschermen van de veiligheid van burgers – te kunnen blijven vervullen is een vraag voor nader onderzoek.

- In aanvulling op het kabinetsvoorstel kan aandacht worden besteed aan de implicaties van een mogelijke toename van grensoverschrijdende crises, waarbij de inzet van noodbevoegdheden zonder grensoverschrijdende samenwerking slechts beperkt zal zijn tot het bestrijden van de gevolgen, niet de oorzaken ervan.
- In aanvulling op het kabinetsvoorstel kunnen ontwikkelingen worden onderzocht omtrent vernetwerking en de implicaties daarvan op de capaciteit van de staat om crises te bestrijden door middel van een *command and control*-aanpak.

8.4 Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken zijn, per voorstel, de moderniseringsvoorstellen besproken die het kabinet in 2018 heeft aangekondigd. In dit hoofdstuk is de vraag gesteld of er nog andere aanpassingen en/of aanvullingen geboden zijn, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen en maatschappelijke ontwikkelingen. Bij het beantwoorden van deze vraag is de aandacht uitgegaan naar ontwikkelingen omtrent digitalisering en vernetwerking, die verstrekkende gevolgen hebben voor de samenleving in het algemeen en voor het staatsnoodrecht in het bijzonder. Op basis van een inventarisatie van relevante literatuur zijn de volgende aandachtspunten geïdentificeerd:

²²⁵ Zie over dat laatste thema Boin 2017.

²²⁶ Zie daarover Passchier 2021.

²²⁷ Het bedrijf was van mening dat de eis van de FBI en de rechter 'would undermine the very freedoms and liberty our government is meant to protect'. Zie: 'A Message to Our Customers', www.apple.com/customer-letter/.

²²⁸ Vergelijk Boulton, Allen & Bowman 2015. Zie ook: <https://www.tno.nl/en/about-tno/news/2019/12/netforce-command-an-alternative-for-command-and-control-in-a-changing-world/>.

²²⁹ J.-P. Robé 2020.



- 1) In aanvulling op het voorstel van het kabinet kan aandacht besteed worden aan continue actualisatie van de categorisering van vitale processen, met name met betrekking tot ontwikkelingen omtrent digitalisering, om duidelijkheid te behouden over de vraag of sprake is van buitengewone omstandigheden die de inzet van staatsnoodrecht rechtvaardigen.
- 2) In aanvulling op het voorstel van het kabinet kan aandacht besteed worden aan de mogelijkheid dat bij de crisisrespons in de toekomst vaker moet worden teruggevallen op ongeschreven staatsnoodrecht. Dit vraagt mogelijk om extra verantwoordingsmechanismen achteraf en mogelijkheden voor het parlement en de rechter om tijdens het gebruik van ongeschreven noodbevoegdheden controle uit te oefenen.
- 3) In aanvulling op het voorstel van het kabinet kan aandacht besteed worden aan de implicaties van een mogelijke toename van grensoverschrijdende crises, waarbij de inzet van noodbevoegdheden zonder grensoverschrijdende samenwerking slechts beperkt zal zijn tot het bestrijden van de gevolgen, niet de oorzaken ervan.
- 4) In aanvulling op het kabinetsvoorstel kunnen ontwikkelingen worden onderzocht omtrent vernetwerking en de implicaties daarvan op de capaciteit van de staat om crises te bestrijden door middel van een *command and control*-aanpak.

Er is weinig tot geen onderzoek beschikbaar met betrekking tot de implicaties van de hierboven geduide ontwikkelingen op de toekomst van het staatsnoodrecht. Daarvoor is verder onderzoek nodig. Dergelijk onderzoek kan zich toespitsen op de consequenties van de vernetwerking en complexiteit die sociotechnologische ontwikkelingen als digitalisering met zich brengen. Op basis van het voorgaande kunnen de volgende vragen nader onderzoek verlangen:

- Hoe kan de effectiviteit van overheidsoptreden in noodsituaties beter/voldoende worden geborgd in een wereld waarin waarschijnlijk steeds vaker zal moeten worden teruggevallen op het ongeschreven staatsnoodrecht?
- Wat voor mechanismen zouden misbruik van ongeschreven staatsnoodrecht door de overheid effectief kunnen tegengaan?
- Hoe kan ook de toekomst een zinvol onderscheid gemaakt worden tussen 'gewone' en 'vitale' belangen?
- Wat voor recht is nodig om de soevereiniteit van de staat ook in een vernetwerkende maatschappij te borgen?
- Of, als dat laatste niet kan, wat voor staatsnoodrecht past bij een staat die een van de vele actoren in een complex maatschappelijk netwerk is geworden?

Hoofdstuk 9 – Conclusie

In deze *quickscan* is onderzocht of de voorstellen van het kabinet ter modernisering van het Nederlandse staatsnoodrecht die op 3 juli 2018 zijn aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer, aanpassingen en/of aanvullingen behoeven, mede in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's uit 2020. Het staatsnoodrecht regelt de toekenning van wettelijke en buitenwettelijke bevoegdheden aan het bestuur die alleen in buitengewone omstandigheden kunnen worden uitgeoefend. Van buitengewone omstandigheden is sprake als een vitaal belang wordt bedreigd en de dreiging niet met normale bevoegdheden het hoofd kan worden geboden.

Op basis van literatuur, beleidsbronnen, parlementaire bronnen, jurisprudentie en een aantal interviews is een inventarisatie gemaakt van verouderingen van het staatsnoodrecht, aan de hand waarvan conclusies getrokken zijn over de vraag of de moderniseringsvoorstellen van het kabinet aanpassing en/of aanvulling behoeven.

Uit de gemaakte inventarisatie blijkt met name dat het staatsnoodrecht (1) een grote complexiteit kent en verspreid is over een groot aantal wetten en regelingen, en (2) niet optimaal lijkt aan te sluiten bij actuele en toekomstige dreigingen en maatschappelijke ontwikkelingen.

Ad. (1) In de eerste plaats geven de geraadpleegde bronnen aan dat het in de praktijk moeilijk is om het overzicht te bewaren over de beschikbare bevoegdheden en verplichtingen binnen de crisisbeheersing in het algemeen en het staatsnoodrecht in het bijzonder. Een van de oorzaken hiervan is dat met successievelijke wetswijzingen over de jaren heen een onoverzichtelijke stapeling van verschillende (nood)bevoegdheden is ontstaan.

Het staatsnoodrecht is gedeeltelijk terug te vinden in specifieke noodwetten, maar is daarnaast verspreid over reguliere sectorale wetgeving op allerlei beleidsterreinen, bijvoorbeeld op het gebied van voedselveiligheid, vervoer of milieu. Dergelijke sectorale wetgeving bevat vaak enkele bepalingen met betrekking tot bevoegdheden van het gezag in buitengewone omstandigheden. Soms zijn deze bepalingen procedureel en terminologisch geharmoniseerd met de invoeringswetgeving inzake de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) in 1997. In dat geval maken de bepalingen onderdeel uit van het regime van de noodtoestanden van de Cwu.



Tegelijkertijd is vaak sprake van vormvrij noodrecht dat zonder procedurele formaliteiten kan worden toegepast en, onder meer wegens de terminologische verscheidenheid in toepassingscriteria, niet altijd goed als noodrecht herkenbaar is.

Voor het gezag is het lastig om te bepalen wat wel en niet mogelijk is in crisissituaties en op welke gronden: 'Uitgebreide schema's en handboeken zijn nodig om alleen al een overzicht te krijgen van wat er precies geregeld is'.²³⁰ Vanwege deze complexiteit bestaat bovendien de kans dat, enerzijds, het gezag kan optreden op basis van meerdere bevoegdheden die hetzelfde doel dienen en, anderzijds, de bevoegdheden van verschillende actoren met elkaar conflicteren. Dit alles draagt niet bij aan een effectieve crisisrespons.

Ad. (2) De geraadpleegde bronnen geven aanleiding tot de zorg dat het staatsnoodrecht op bepaalde punten niet optimaal lijkt aan te sluiten bij actuele en toekomstige dreigingen en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit geldt met name voor het staatsnoodrecht dat gereguleerd is door de Cwu. Procedureel is het uitroepen en laten voortduren van de beperkte of algemene noodtoestand, met de gang langs een verenigde vergadering van de Staten-Generaal, belastend, en ook de separate inwerkingstelling van noodbevoegdheden kan als omslachtig worden ervaren. Daarnaast is de zorg geuit dat dit noodrecht vooral is toegespitst op militaire conflicten en andere grootschalige, plotseling optredende crises waarbij de nationale veiligheid (ernstig) verstoord is.²³¹ Het is belangrijk om op dergelijke dreigingen voorbereid te zijn. Echter, maatschappelijke ontwikkelingen laten ook zien 'dat crises zich steeds meer geleidelijk kunnen ontwikkelen, flexibiliteit van optreden vragen en zowel centraal en decentraal maatwerk kunnen vereisen. Deze ontwikkelingen passen niet meer bij het huidige beschikbare staatsnoodrecht'.²³²

Ook met betrekking tot het vormvrije noodrecht kan men zich afvragen of en hoe het is toegesneden op deze maatschappelijke ontwikkelingen. Zo bleek het gedurende de COVID-19-crisis onmogelijk om op grond van de Wet publieke gezondheid (Wpg), dat een vormvrije noodbevoegdheid tot opdracht voor de minister bevat (art. 7 Wpg), maatregelen te treffen jegens de bevolking in het algemeen ter bestrijding van de pandemie.²³³ Er moest een wetswijziging aan te pas komen – de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 – om een en ander goed te regelen. In de literatuur is betoogd dat de Wpg naar aanleiding van de COVID-19-crisis grondig geëvalueerd en geactualiseerd dient te worden.²³⁴

²³⁰ Muller 2014, p. 45.

²³¹ Muller 2014, p. 48: 'Voor de meeste betrokkenen vormt het staatsnoodrecht op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden iets voor als Nederland in een militair conflict is verzeild geraakt of langdurig de nationale veiligheid is verstoord. Het gaat dan kennelijk om heel erge situaties waar de crises van de afgelopen jaren niet aan voldoen.'

²³² Muller e.a. 2020, p. 119-120.

²³³ Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*, commentaar op art. 7 Wet publieke gezondheid, aant. 1; Brainich 2004, paragraaf 3.3.

²³⁴ Wierenga *AA* 2021, p. 670.

De moderniseringsvoorstellen van het kabinet uit 2018 komen ten dele tegemoet aan deze zorgen. Met name kunnen genoemd worden het voornemen om (1) de separate inwerkingstellingsprocedure te vereenvoudigen, (2) bestaande noodbevoegdheden te actualiseren en nieuwe noodbevoegdheden te creëren die zijn toegesneden op buitengewone omstandigheden die bij de totstandkoming van het gros van de noodbevoegdheden nog niet konden worden voorzien, en (3) verschillende noodbevoegdheden op het gebied van transport, diensten en economisch verkeer te bundelen in één wet.

Ad. (1) De voorgestelde vereenvoudiging van de separate inwerkingstellingsprocedure zou het waarschijnlijk gemakkelijker maken om een noodbevoegdheid buiten de noodtoestand in werking te stellen, en zou sneller duidelijkheid geven over de parlementaire instemming met die inwerkingstelling. Bij dit voorstel is een aantal kanttekeningen geplaatst (zie hoofdstuk 4). Deze kanttekeningen doen er niet aan af dat de vereenvoudiging van de inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand kan bijdragen aan flexibele crisisbeheersing in een veranderend risicolandschap.

Ad. (2) Het actualiseren van noodbevoegdheden en creëren van nieuwe noodbevoegdheden komt tegemoet aan de zorg dat het staatsnoodrecht op punten verouderd is en onvoldoende is toegespitst op het type crises dat Nederland in de toekomst kan treffen. Bij dit voornemen is een aantal kanttekeningen geplaatst (zie hoofdstuk 6). Deze kanttekeningen doen er niet aan af dat het voornemen om noodbevoegdheden inhoudelijk te actualiseren, zou bijdragen aan een meer toekomstbestendige crisisbeheersing.

Ad. (3) Het voorstel tot het bundelen van verschillende noodbevoegdheden op het gebied van transport, diensten en economisch verkeer in één wet kan bijdragen aan het verminderen van de complexiteit van noodwetgeving. De kanttekening die bij dat voorstel is geplaatst (zie hoofdstuk 6): voor zover niet voorzien, kan in aanvulling op het kabinetsvoorstel worden overwogen om de voorgenomen de verzamelwet noodwetgeving aan te vullen met andere onderwerpen dan transport, diensten en economisch verkeer, en om daarbij de toepasbaarheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van beschikbare noodbevoegdheden te evalueren.

Deze kanttekening suggereert dat het staatsnoodrecht om een fundamentele herbezinning en actualisering vraagt dan waarin voorzien is in de Kamerbrief uit 2018. Voor het toekomstbestendig maken van het materiële staatsnoodrecht is het actualiseren en aanvullen van een aantal noodbevoegdheden en het samenvoegen van de noodbevoegdheden op een aantal beleidsterreinen in één wet niet voldoende. Om tegemoet te komen aan de zorg dat het staatsnoodrecht onder omstandigheden te complex en overzichtelijk is en te weinig is toegesneden op hedendaagse en toekomstige crises kan een meer integrale herziening van het staatsnoodrecht geboden zijn. In hoofdstuk 8 is, in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen omtrent digitalisering en vernetwerking, een aantal specifieke aandachtspunten



geïdentificeerd, waaronder het actueel houden van de categorisering van vitale processen, de mogelijkheid dat bij de toekomstige crisisrespons vaker moet worden teruggevallen op ongeschreven staatsnoodrecht, en de mogelijke toename van grensoverschrijdende crises, waarbij de inzet van noodbevoegdheden zonder grensoverschrijdende samenwerking beperkt zal zijn tot het bestrijden van de gevolgen, niet de oorzaken ervan.

Zou het kabinet overgaan tot een fundamentele herziening van het staatsnoodrecht, dan zou daarbij ook het regime van de noodtoestanden, zoals geïntroduceerd met de Cwu, moeten worden geëvalueerd en waar nodig herzien. In hoofdstuk 5 is met betrekking tot het voornemen van het kabinet om bestaande procedures met betrekking tot het afkondigen van een noodtoestand en de inzet van noodbevoegdheden in een noodtoestand intact te laten, geconcludeerd dat dit voornemen niet in lijn is met de kritiek die in de literatuur, mede in het licht van de COVID-19-crisis, is geuit op de systematiek van de Cwu.

In het onderzoek is daarnaast nog een aantal additionele aandachtspunten vastgesteld. Ten eerste is in hoofdstuk 3 de kritiek besproken op het voornemen van het kabinet om bij de separate inwerkingstelling van noodbevoegdheden het toepassingscriterium 'crisisomstandigheden' te introduceren. Dit onderzoek suggereert dat dit voornemen heroverweging behoeft. Met betrekking tot het voornemen om de rol van de rijksheer te herijken is een aantal aanvullingen gesignaleerd, waaronder om, voor zover niet voorzien, ook het werkterrein, de taken en de bevoegdheden van de aangewezen functionarissen tegen het licht te houden, en om aandacht te besteden aan de rol van de commissaris van de Koning en de Rijksvertegenwoordiger.

Bijlage I – Wetten, regelingen, bepalingen die mogelijk aandacht vragen

In deze bijlage is een overzicht van wetten, regelingen en bepalingen samengebracht voor zover de geraadpleegde bronnen aanleiding geven om deze te onderwerpen aan nader onderzoek naar de wenselijkheid van modernisering. Dit overzicht is gemaakt op basis van de Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing en de bijbehorende bevoegdheidenschema's die zijn ontwikkeld door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). De bestuurlijke netwerkkarten beschrijven de bestuurlijke verantwoordelijkheden en verplichtingen in de Nederlandse crisisbeheersing op verschillende beleidsterreinen; de bijbehorende bevoegdheidenschema's beschrijven de relevante (nood)bevoegdheden en verplichtingen. Daarnaast is geput uit de beschikbare wetenschappelijke en toegepaste literatuur.

Generieke rampenbestrijding en handhaving van de openbare orde

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkartaat 1: Rampenbestrijding algemeen & handhaving openbare orde'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 1: Rampenbestrijding algemeen'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 2: Openbare orde')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Arbeidsomstandighedenwet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief: de betreffende wet of regeling is niet genoemd op de lijst met wetten ten aanzien waarvan het kabinet aangeeft dat zij in ieder geval dienen te worden betrokken bij de vraag welke wetten wijziging behoeven in het kader van de modernisering van het staatsnoodrecht. Zie paragraaf 6.2.1 voor een nadere toelichting.
Gemeentewet (Gmw)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
art. 172 lid 4 Gmw	Vormvrij noodrecht. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 15 Politiewet 2012)
art. 175 en 176 Gmw	Vormvrij noodrecht. Een mogelijke lacune is de huidige afwezigheid van de mogelijkheid tot delegatie van deze noodbevoegdheden. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 178 Gemeentewet, aant. 2, en aldaar aangehaalde literatuur; Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 5 Wvr, aant. 1)



onteigeningswet (ow)	
Politiewet 2012 (Pw)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. 15 lid 3 Pw</i>	Vormvrij noodrecht. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 15 Politiewet 2012). Zie ook opmerkingen bij art. 6 Wbbbg en art. 53 en 54 Wvr hieronder.
Provinciewet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg)	Procedureel en terminologisch gemoderniseerd in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in 1997. Niet inhoudelijk gemoderniseerd.
	Vink <i>NJB</i> 2020, p. 1313: 'Deze wet vraagt op drie plaatsen om nadere regels in een algemene maatregel van bestuur [art. 8 lid 2, art. 9 lid 4 en art. 26 lid 1 Wbbbg], op vier plaatsen een ministeriële regeling [art. 14 lid 2, art. 15 lid 2, art. 16 lid 4 en art. 17 lid 4 Wbbbg] en op twee plaatsen de ministeriële aanwijzing van een autoriteit die een bepaalde noodbevoegdheid mag uitoefenen [art. 14 lid 1 en art. 17 lid 1 Wbbbg]. Ze zijn er niet.' (Dit oordeel is niet zonder meer juist met betrekking tot de AMvB van art. 8 lid 2 Wbbbg. Zie de opmerking hieronder.)
<i>art. 6 Wbbbg</i>	'Het nieuwe art. 15 lid 3 Pw is niet afgestemd op art. 6 lid 1 Wbbbg. Dezelfde noodbevoegdheid tot het geven van bijzondere aanwijzingen bestaat nu zowel met vormvrije inwerkingstelling als met inwerkingstelling bij koninklijk besluit.' (IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 2: Openbare orde', p. 7)
<i>art. 8 Wbbbg</i>	De AMvB (<i>Stb.</i> 1953, 555) die, ter uitvoering van (nu) art. 8 lid 2 Wbbbg, nadere regels stelt met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid van lid 1, is vastgesteld op grond van de voorloper van de huidige wet en daarna nooit meer aangepast. Zie ook de opmerkingen bij het Besluit hieronder. Lid 3 van dit artikel vormde de basis voor de Tijdelijke regeling landelijke avondklok COVID-19 (<i>Stcrt.</i> 2021, 4191). Rechtbank Den Haag (vz.), 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100, oordeelde dat de omstandigheden niet zodanig spoedeisend waren dat zij het gebruik van deze noodbevoegdheid rechtvaardigden. Dat oordeel werd in hoger beroep vernietigd op basis van de overweging dat wel voldaan was aan het criterium van 'buitengewone omstandigheden' en de daarin vervatte beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. (Gerechtshof Den Haag, 26 februari

	2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285). (Zie Daniëls <i>Nederlandrechtstaat.nl</i> 2021; Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 8 Wbbbg, aant. 2.)
<i>art. 35 Wbbbg</i>	Geen volledige inwerkingtreding.
Wet verplaatsing bevolking (Wvb)	Procedureel en terminologisch gemoderniseerd in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Inhoudelijk verouderd. (Zie bijv. Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 2a Wet verplaatsing bevolking, aant. 3; Brainich 2004, p. 84.)
<i>art. 2a Wvb</i>	Bevoegdheid lijkt sterk op de bevoegdheid ex art. 46 Kew die, in tegenstelling tot de onderhavige bevoegdheid, niet onderworpen is aan de standaardbepaling inwerkingstelling.
Wet veiligheidsregio's (Wvr)	
<i>art. 1 Wvr</i>	De definities van 'ramp' en crisis' zijn onzuiver. (Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> commentaar op art. 1 Wvr. Zie ook Brainich 2004, paragraaf 3.1, m.b.t. de definitie van 'ramp' in het voormalige art. 1 Wet rampen en zware ongevallen.) In Muller e.a. 2020, paragraaf 2.3.4 wordt geadviseerd het onderscheid tussen ramp en crisis op te heffen.
<i>art. 5 Wvr</i>	Vormvrij noodrecht. Het gebruik van het begrip 'opperbevel' is onduidelijk, omdat het (1), onterecht, suggereert dat de burgemeester operationeel leidinggeeft aan hulpdiensten, en (2) het opperbevel volgens de redactie van dit artikel alleen geldt bij rampen en niet bij crises, terwijl crises ook aanleiding kunnen geven tot de inzet van de betreffende noodbevoegdheden. (Muller e.a. 2020, paragraaf 2.3.4. Zie ook Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op aanhef Wvr, aant. 8.) Een mogelijke lacune is de afwezigheid van de mogelijkheid tot delegatie van deze noodbevoegdheid. (Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 5 Wvr, aant. 1.)
<i>art. 6 Wvr</i>	Vormvrij noodrecht. Dit artikel is overbodig omdat de burgemeester de betreffende bevoegdheid al heeft op grond van art. 175 Gemeentewet (Muller e.a. 2020, 2020, p. 125) en/of omdat de opperbevelsbevoegdheid van art. 5 Wvr de bevoegdheid van dit artikel insluit (Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op artikel 6 Wet veiligheidsregio's).



<p>art. 39 Wvr</p>	<p>Vormvrij noodrecht.</p> <p>Niet alle voor crisisbeheersing relevante bevoegdheden van de burgemeester, waaronder noodonteigening, worden overgenomen. (Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op aanhef Wvr, aant. 8; Brainich & Helsloot, <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 39 Wvr, aant. 3; Roozendaal en Van de Sande, <i>NJB</i> 2020, afl. 14, p. 947 met betrekking tot het al dan niet overgaan van de bevoegdheid last onder bestuursdwang op te leggen, onder verwijzing naar <i>Handelingen II</i> 2019/20, 2307.)</p> <p>In de praktijk speelt een aanverwant probleem: ‘regelmatig [is] aan de orde geweest welke bevoegdheden de voorzitter bij toepassing van artikel 39 van de burgemeester heeft overgenomen en welke niet. In de praktijk is niet concreet aangegeven over welke bevoegdheden het in deze situaties ging. In de publieke beeldvorming blijft de ‘eigen’ burgemeester van een gemeente tijdens een bovenlokale crisis toch het gezicht en daarmee ook aanspreekpunt voor de lokale samenleving. Dat deze burgemeester bepaalde bevoegdheden niet meer heeft, is vaak niet duidelijk.’ (Muller e.a. 2020, p. 62)</p> <p>Van andere orde is de kritiek dat art. 39 Wvr, waarmee de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegdheden van de burgemeester kan overnemen, strijdig is met de Grondwet, omdat volgens art. 103 Grondwet zo’n overname van bevoegdheden van organen van decentrale overheden slechts mogelijk is in een beperkte of algemene noodtoestand. (H.Ph.J.A.M. Hennekens, ‘Veiligheid in vreemde handen ten koste van de Grondwet’, <i>Gst.</i> 2010, 9; kritische kanttekeningen hierbij in Wierenga 2017.)</p>
<p>art. 40 Wvr</p>	<p>Dit artikel betreft de verantwoording achteraf voor het gebruik van de noodbevoegdheid ex art. 39 Wvr. Tijdens de coronacrisis bleek verantwoording achteraf geen geschikt instrument bij een langdurige crisis en de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 heeft tussentijdse verantwoording geïntroduceerd. (Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 40 Wvr.)</p> <p>Deze lacune is signaleerd door de Commissie Muller: ‘Artikel 40 voorziet vooral in een behoefte bij een kortdurende crisis. Tijdens langdurige crises, zoals de huidige covid-19-pandemie, is verantwoording achteraf problematisch en is de democratische legitimiteit wettelijk onvoldoende geborgd.’ (Muller e.a. 2020, p. 70; zie ook Wierenga AA 2021, p. 670; Cammelbeeck</p>

	<p><i>Regelmaat</i> 2021, paragraaf 3.1). Voor een tegengeluid met betrekking tot de verantwoording die voorzitters tussentijds in de praktijk hebben afgelegd, zie Korzelius 2021, p. 104.</p>
<i>art. 41 Wvr</i>	<p>Vormvrij noodrecht.</p> <p>De commissaris van de Koning wordt in art. 39 Wvr niet genoemd als deelnemer van een regionaal beleidsteam (RBT) en moet zich, voor wat betreft zijn toezichthoudende rol op het functioneren van een RBT (art. 41 en 42 Wvr), op andere wijze op de hoogte stellen. (Muller e.a. 2020, p. 66.)</p>
<i>art. 42 Wvr</i>	<p>Vormvrij noodrecht.</p> <p>Geen spoedvoorziening.</p> <p>‘Deze regeling is nog niet ‘af’ en niet consequent doorgevoerd. In de betreffende bepaling is niet geregeld dat de commissaris aanwijzingen kan geven aan burgemeesters, dus voordat het regionaal beleidsteam is geactiveerd.’ (Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op aanhef Wvr, aant. 8. Zie ook Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 42 Wvr, aant. 3.)</p>
<i>art. 53 en 54 Wvr</i>	<p>Deze bepalingen zijn met opzet nog niet redactioneel gemoderniseerd. (Zie Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 53 Wvr.)</p> <p>Geen spoedvoorziening.</p> <p>‘Voor toepassing van deze bevoegdheid van de commissaris jegens burgemeesters [ex art. 53 Wvr] is een koninklijk besluit (KB) nodig. Dat is in de praktijk een onnodige procedurele drempel. (...) Daarentegen kennen de Politiewet 2012 (art. 15 lid 3 Politiewet 2012) en de Gemeentewet (art. 172 lid 4 Gemeentewet) wel de mogelijkheid om – ter handhaving van de openbare orde – in te grijpen jegens individuele burgemeesters zonder KB. (...) Gevolg van dit alles is dat – bij noodzaak tot interventie jegens een individuele burgemeester in geval van een ramp – alleen de voorzitter veiligheidsregio kan optreden door de rampenbestrijding aan zich te trekken (of er moet een KB worden geslagen of commissaris en minister moeten optreden op grond van ongeschreven recht). Overname van bevoegdheden door de voorzitter veiligheidsregio ter bijsturing is echter een te zwaar middel’. (Brainich & Helsloot, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op aanhef Wvr, aant. 8.)</p> <p>Muller e.a. 2020, p. 116-117: ‘De commissie ziet in de nieuwe wetgeving verder geen toegevoegde waarde in</p>



	een toezichhoudende rol voor de commissaris van de Koning in het kader van crisisbeheersing. Dat geldt voor alle toezichhoudende en aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning zoals nu vastgelegd in de Wvr [waaronder in art. 53 Wvr]. (...) De commissie stelt dan ook voor om deze aanwijzingsbevoegdheid in de nieuwe wetgeving rechtstreeks bij de minister van JenV te leggen. Het is aan de minister om zo nodig door middel van een aanwijzing in te grijpen. De minister kan daarbij de commissaris van de Koning als rijksheer inzetten.'
Woningwet	
Besluit informatie inzake rampen en crises	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Besluit ex artikel 13, vierde lid, Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Stb. 1953, 555)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief. De grondslag van dit besluit is mogelijk vervallen. Deze AMvB bleek volgens de minister van Justitie en Veiligheid inhoudelijk niet goed toepasbaar voor het afkondigen van een avondklok tijdens de coronacrisis. (Zie Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Voortduringswet artikel 8 Wbbbg, W16.21.0019/II, <i>Kamerstukken II 2020/21</i> , 35 722, nr. 4; Toelichting bij artikel 6 van de Tijdelijke regeling landelijke avondklok covid-19, <i>Stcrt. 2021-4191</i> .) In reactie op het advies van de RvS schrijft de minister dat de herziening van de AMvB onderdeel zal zijn 'van de brede aanpak van de voorgenomen modernisering van het staatsnoodrecht'. (Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Voortduringswet artikel 8 Wbbbg, W16.21.0019/II, <i>Kamerstukken II 2020/21</i> , 35 722, nr. 4.)

Geneeskundige hulpverlening en infectieziektebestrijding

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 2: Geneeskundige hulpverlening algemeen'; IFV 2018-2021, "Netwerkaart 7: Infectieziekte"; IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 3: Geneeskundige hulpverlening en infectieziektebestrijding')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Kwaliteitswet zorginstellingen	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Noodwet geneeskundigen (Nwg)	Procedureel en terminologisch gemoderniseerd in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in 1997.

<i>art. 50 Nwg</i>	Geen volledige inwerkingstelling. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 3: Geneeskundige hulpverlening en infectieziektebestrijding'; Brainich 2004, p. 113)
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen (Wmom)	
<i>art. 32 Wmom</i>	Nog niet in werking getreden. (Van Veldhuizen-Polman & Bloemberg/Bloemberg, in: <i>T&C Gezondheidsrecht</i> , commentaar op art. 32 WMOM; Brainich 2004, p. 113.)
Wet op de lijkbezorging	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet publieke gezondheid (Wpg)	
	<p>Een mogelijke lacune binnen dit netwerkterrein is de onmogelijkheid om op grond van deze wet maatregelen te treffen jegens de bevolking in het algemeen door bijvoorbeeld een gebied af te sluiten. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 7 Wet publieke gezondheid, aant. 1; Brainich 2004, paragraaf 3.3.)</p> <p>'De bestrijding van een pandemie is geen individuele gezondheidszorg meer ... en vergt niet slechts maatregelen gericht op een individu met een besmettelijke ziekte. ... De Wpg in zijn huidige vorm is voor preventie en epidemische crises principieel ontoereikend' (Sijmons AA 2021, p. 686).</p>
<i>art. 7 Wpg</i>	<p>Vormvrij noodrecht.</p> <p>Bevat geen regelgevende bevoegdheid. Die regelgevende bevoegdheid is met de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 geïntroduceerd in het nieuwe Hoofdstuk Va. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 7 Wet publieke gezondheid, aant. 2).</p> <p>Wierenga AA 2021, p. 670, stelt dat de Wpg na de afloop van de COVID-19-crisis grondig geëvalueerd en geactualiseerd dient te worden en dat 'de explicitering van de reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister op grond van art. 7 Wpg' bijzondere aandacht verdient.</p>
<i>hfdst. Va Wpg</i>	<p>Vormvrij noodrecht.</p> <p>Geïntroduceerd met de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, 'welke ingetrokken zou moeten worden zodra de betreffende maatregelen niet langer nodig zijn (<i>Kamerstukken II</i> 2019/20, 35526, nr. 3, p. 2, 4, 12-13). Het is echter zeer wel mogelijk de betreffende</p>



	bepalingen in de wet te laten, waarbij de toepassing niet beperkt blijft tot covid-19 maar mogelijk wordt voor andere pandemieën of epidemieën van een groep A-infectieziekte.' (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 7 Wet publieke gezondheid, aant. 3.)
<i>art. 50 Wpg</i>	Een mogelijke lacune vormt het niet noemen van de voorzitter van de veiligheidsregio in dit artikel. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 3: Geneeskundige hulpverlening en infectieziektebestrijding')
Wet veiligheidsregio's	
Vrijstellingsbesluit Noodwet geneeskundigen (<i>Stb.</i> 1983, 569)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Oppervlaktewater en waterkering (natte waterstaatwerken)

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkkaart 3: Oppervlaktewater en waterkering'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 4: Oppervlaktewater en waterkering')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Gemeentewet (Gmw)	
<i>art. 176 Gmw</i>	Evacuatie bij hoogwater/overstromingen. 'In de praktijk wordt de noodbevoegdheid uit artikel 176 van de Gemeentewet toegepast als grondslag voor de opdracht tot evacuatie door de burgemeester. Beperking hieraan is dat een dergelijke evacuatieopdracht - vanwege de beperkingssystematiek van de Grondwet (specifiek artikelen 10 en 12) - geen grondslag biedt om mensen met dwang te bewegen tot het verlaten van hun woning.' (<i>Landelijk Crisisplan Hoogwater en Overstromingen 2020</i> , p. 37)
Kernenergiewet	
Waterschapswet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Waterwet (Wtw)	
<i>paragraaf 5 Wtw</i>	Vormvrij noodrecht: 'Materieel betekent de term 'gevaar' met de aangegeven toevoegingen hetzelfde als de term 'buitengewone omstandigheden' (op het terrein van het vitale belang openbare veiligheid).' (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 5.30 Wtw, aant. 2; ook IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 4: Oppervlaktewater en waterkering', p. 7-8; Brainich 2004, paragraaf 3.6.)
<i>art. 5.30 Wtw</i>	Noodbevoegdheid van de beheerder. Lanz e.a. AA 2021, p. 719 stellen dat 'een waterschap als beheerder van de

	meeste waterkeringen en de regionale oppervlaktewateren bij monde van zijn bestuur of de voorzitter over een adequaat scala aan noodbevoegdheden kan beschikken, ook als private eigendommen moeten worden betreden of mensen voor hun eigen veiligheid of in het belang van de calamiteitenbestrijding moeten worden geëvacueerd'.
Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet milieubeheer (Wm)	
Wet veiligheidsregio's	

Noordzee, scheepvaart, havens

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 4: Noordzee en scheepvaart'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 5: Noordzee, scheepvaart, havens')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Havenbeveiligingswet	
Havennoodwet (Hnw)	Procedureel en terminologisch gemoderniseerd in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in 1997. Inhoudelijk gemoderniseerd met de Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken in 2004.
<i>art. 2 Hnw</i>	Geen spoedvoorziening. (Brainich 2004, p. 206.)
Kernenergiewet	
Loodsenwet	
Scheepvaartreglement territoriale zee	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Scheepvaartverkeerswet (Svw)	
<i>art. 37 Svw</i>	Geen spoedvoorziening. (Brainich 2004, p. 208.)
Schepenwet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart (Rwns)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief. Rijkswetgeving; standaardbepaling inwerkingstelling gemoderniseerd bij Rijkswet aanpassing rijkswetten aan de oprichting van de nieuwe landen, <i>Stb.</i> 2010, 339.
<i>art. 34 Rwns</i>	'In het wetsontwerp Modernisering noodwetgeving V&W en EZ wordt voorgesteld verschillende collisiebepalingen te verbeteren. Het is aan te bevelen op dezelfde wijze



	artikel 34 Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart aan te passen.' (Brainich 2004, p. 205.)
Rijkswet vaarplicht	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief. Rijkswetgeving.
Vaarplichtwet	
Waterwet (Ww)	
art. 5.30 Ww	Vormvrij noodrecht.
Wet behoud scheepsruimte 1939	Geredigeerd als noodwet. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp Modernisering noodwetgeving V&W en EZ is aangekondigd dat deze wet kan worden ingetrokken. (Brainich 2004, p. 212; zie <i>Kamerstukken II</i> 2003/04, 29 514, nr. 3, p. 15.) Dat is (nog) niet gebeurd.
Wet bestrijding maritieme ongevallen (Wbmo)	
Wet bodembescherming	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet buitenlandse schepen	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet havenstaatcontrole	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet milieubeheer	
Wet voorkoming verontreiniging door schepen	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Milieu en stralingsincidenten

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 5: Milieu'; IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 6: Stralingsincidenten'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidschema 6: Milieu en stralingsincidenten')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Kernenergiewet (Kew)	
art. 46 Kew	Vormvrij noodrecht. Verondersteld, maar niet expliciet vermeld, is dat van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften kan worden afgeweken. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 46 KEW; Brainich 2004, p. 158.)
art. 49b Kew	Vormvrij noodrecht. De bevoegdheid van de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van deze bepaling dient te worden gekarakteriseerd als een nadere invulling van art.

	175 en 176 Gemeentewet. (<i>Kamerstukken II</i> 1992/93, 23 053, nr. 3, p. 19; zie ook Muller e.a. 2020, p. 67.)
Noodwet voedselvoorziening	Procedureel en terminologisch gemoderniseerd in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in 1997. Inhoudelijk gemoderniseerd met de Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken in 2004.
Smogregeling 2010	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Warenwet	
Wet bescherming Antarctica (Wba)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. 25 Wba</i>	Voorziening voor 'ongewone voorvallen' (zie art. 24 Wba). Vormvrij noodrecht. (Brainich 2004, p. 150-51.)
Wet bodembescherming (Wbb)	Niet genoemd in de bijlage
<i>art. 30 Wbb</i>	Voorziening voor 'ongewoon voorval'. De jurisprudentie hierover betreft vooral de regeling voor maatregelen in bijzondere omstandigheden uit hfdst. 17 Wet milieubeheer. (Van den Broek, in: <i>T&C Milieurecht</i> , commentaar op artikel 30 Wbb.) Dit is een aanwijzing dat sprake is van vormvrij noodrecht. (Kummeling 2014, paragraaf 4.2.1.3, onder verwijzing naar Brainich 2004, p. 45, beschouwd deze bepaling als vormvrij noodrecht.)
Wet dieren	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet inzake de luchtverontreiniging (Widl)	
<i>hfdst. 5 Widl</i>	Voorziening voor 'bijzondere omstandigheden'. Vormvrij noodrecht. (Brainich 2004, p. 153-154, met voorstel tot redactie.) Zie met name art. 43 en 48 Widl. (Kummeling 2014, paragraaf 4.2.1.3, verwijst naar Brainich 2004, p. 45.)
Wet milieubeheer (Wm)	
<i>art. 17.19 Wm</i>	Vormvrij noodrecht. (Bevoegdhedenschema IFV; Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 17.19 Wm. Zie ook Brainich 2004, p. 148 over art. 40 Wet milieugevaarlijke stoffen (oud), de voorloper van het onderhavige artikel.) Nog actueel kan zijn de aanbeveling van Brainich (2004, p. 150) om (de voorloper van) dit artikel aan te vullen met hetgeen vermeld is in art. 46 lid 2, onder 1, Kernenergiewet: 'het telen en oogsten van land- en tuinbouwproducten, het sluiten van kassen, het weiden, vangen en slachten van dieren en het vissen'.

*Dierziekten en plantenziekten*

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 8: Dierziekte'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 7: Dierziekten en plantenziekten')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Plantengezondheidswet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Visserijwet 1963	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
	De wet kent geen voorziening om maatregelen te treffen, bijvoorbeeld een visverbod, bij een milieu-incident. (Brainich 2004, p. 167.)
Wet dieren	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Justitie en terrorisme

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 9: Justitie algemeen'; IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 10: Terrorisme'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 8: Justitie en terrorisme')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Besluit tijdelijke herindeling ministeriële taken in het geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter (<i>Stb.</i> 2005, 662)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief. Maakt geen deel uit van het staatsnoodrecht, maar heeft wel betrekking op een aantal noodbevoegdheden. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op aanhef Besluit van 14 december 2005, <i>Stb.</i> 662.) De bijlage bij dit besluit is op punten verouderd. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 8: Justitie en terrorisme', p. 8.)
Havenbeveiligingswet	
Noodwet rechtspleging (Nwr)	
	De Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (<i>Stb.</i> 2020, 124) introduceerde de mogelijkheid om mondelinge behandeling digitaal te laten plaatsvinden (art 2. lid 1, art. 28 lid 1). (Vink <i>NJB</i> 2020, p. 1313.) Een dergelijke voorziening zou als permanente noodvoorziening in de Noodwet rechtspleging kunnen worden geïntegreerd. (Zie ook Loof AA 2021, p. 676)
art. 13 Nwr	Een mogelijke lacune in deze wet is dat de noodvoorziening op grond waarvan de rechter in

	burgerlijke en strafzaken wettelijke voorschriften betreffende termijnen en vormen buiten beschouwing kan laten, geen betrekking heeft op het bestuursrecht. (Vink NJB 2020, p. 1312, onder verwijzing naar <i>Kamerstukken II</i> 1962/63, 7233, 3, p. 4.)
<i>art. 17 lid 1 Nwr</i>	Kan slechts ten tijde van de algemene noodtoestand (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden) worden ingezet, hoewel er geen inbreuk wordt gemaakt op grondrechten. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 8: Justitie en terrorisme', p. 5; Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 8 CWU, Inwerkingstelling en buitenwerkingstelling buitengewone bevoegdheden lijst B.)
<i>art. 21 Nwr</i>	Geen volledige inwerkintreding.
Paspoortwet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Politiewet 2012 (Pw)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Schepenbesluit 2004	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Scheepvaartverkeerswet	
Rijkswet vrijwillige zetelverplaatsing van rechtspersonen	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Rijkswet zetelverplaatsing door de overheid van rechtspersonen en instellingen	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag	
Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Grondroerdersregeling)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet op de rechterlijke organisatie	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet vrijwillige zetelverplaatsing derde landen	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

*Schaarste algemeen*

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 11: Schaarste algemeen'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 9: Schaarste algemeen')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Distributiewet (Dw)	Inhoudelijk verouderd. Modernisering van het distributiesysteem (distributiekringen met elk een distributiedienst) heeft niet plaatsgevonden. Het is niet berekend op grootschalige winkelketens met eigen logistieke kanalen. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 5 Distributiewet, aant. 1.)
<i>art. 18 Dw</i>	Er zijn geen toezichthouders aangewezen zodat de toezichtsbevoegdheden van dit artikel niet kunnen worden uitgeoefend. (Vink <i>NJB</i> 2020, p. 1311.)
<i>art. 22c Dw</i>	Geen spoedvoorziening.
<i>art. 24 Dw</i>	Geen volledige inwerkingtreding. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 5 Distributiewet, aant. 4.)
Hamsterwet (Hw)	Procedureel en terminologisch gemoderniseerd in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in 1997. Inhoudelijk gemoderniseerd met de Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken in 2004.
<i>art. 12 Hw</i>	Geen volledige inwerkingtreding. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 3 Hamsterwet.)
onteigeningswet (ow)	De wet inzake modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken van 2004 bevatte geen wijziging van de onteigeningswet. Brainich (2004, p. 181): 'De bepalingen in de Onteigeningswet waarvoor een KB is vereist, komen naar mijn mening in aanmerking voor een spoedvoorziening (mogelijkheid van inwerkingstelling vooruitlopend op een KB).'
<i>art. 73 ow</i>	Vormvrij noodrecht. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 73 OW.)
Prijzennoodwet (Pnw)	Procedureel en terminologisch gemoderniseerd in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in 1997 (zie art. 3 Pnw). Inhoudelijk gemoderniseerd met de Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken in 2004.

<i>art. 23 Pnw</i>	Geen volledige inwerkingtreding. (Zie Memorie van Toelichting, Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, <i>Kamerstukken II 2003/04</i> , 29 514, nr. 3, p. 24.)
Prijzenwet	
<i>art. 2 Prijzenwet</i>	Vormvrij noodrecht. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, aant. 2.)
Vorderingswet (Vw)	Procedureel en terminologisch gemoderniseerd in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in 1997. Inhoudelijk gemoderniseerd met de Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken in 2004.
<i>art. 3 Vw</i>	Geen spoedvoorziening. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 23 Vorderingswet.)
<i>art. 23 Vw</i>	Procedure voor inwerkingstelling wijkt af van de standaardprocedure (de Raad van State dient gehoord te worden over het koninklijk besluit), hoewel de betreffende bevoegdheid minder ingrijpend lijkt dan die van art. 3a Vw (waarbij de Raad van State niet gehoord hoeft te worden). (Brainich 2004, p. 223.) Strikt genomen is dit artikel overbodig. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 23 Vorderingswet; Brainich 2004, p. 223.)
Woningwet (Ww)	
<i>hfdstk. VII</i>	Bevat een noodvoorziening. Vormvrij noodrecht.

Drinkwater, levensmiddelen, diervoeders, biologische agentia

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 12: Nooddrinkwater en noodwater', IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 13a: Voedselvoorziening'; IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 13b: Voedselveiligheid'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheschema 10: Drinkwater, levensmiddelen, diervoeders, biologische agentia')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Bodemproductiewet 1939 (Bpw)	
<i>art. 17 Bpw</i>	Geen volledige inwerkingtreding.
Drinkwaterbesluit	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Drinkwaterwet (Dww)	
	Een mogelijke lacune binnen dit netwerkterrein is dat de minister en inspecteur geen bevoegdheden



	toekomen jegens consumenten, bijv. het tijdens droogte verbieden van gebruik van water voor bepaalde doeleinden. (Brainich 2004, p. 127.)
<i>art. 54 Dww</i>	Vormvrij noodrecht. (Bevoegdhedenschema 10, onder verwijzing naar <i>Kamerstukken II 2007/08</i> , 30 895, nr. 16, p. 3.)
Noodwet voedselvoorziening (Nwv)	Procedureel en terminologisch gemoderniseerd in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in 1997 (zie art. 4 Nwv). Inhoudelijk verouderd.
<i>art. 2 lid 1 Nwv</i>	Benoeming van voedselcommissaris per provincie volgens dit artikel heeft niet plaatsgevonden. (Vink <i>NJB 2020</i> , p. 1311.)
<i>art. 3 Nwv</i>	Voedselcommissarissen aangewezen op grond van dit artikel (langs de weg van de Beschikking aanwijzing voedselcommissarissen, <i>Stcrt.</i> 1965, 141, en de Beschikking Aanwijzing Voedselcommissaris 's-Gravenhage, <i>Stcrt.</i> 1970, 73) bestaan niet meer. (Vink <i>NJB 2020</i> , p. 1311.)
<i>art. 35 lid 2 Nwv</i>	Geen volledige inwerkintreding.
Prijzennoodwet	
Warenwet (Ww)	
Wet dieren	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Elektriciteit en gas

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 14: Elektriciteit en gas'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 11: Elektriciteit en gas')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Distributiewet	
Elektriciteitswet	
Gaswet	
Regeling afnemers en monitoring Elektriciteitswet 1998	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Netcode elektriciteit	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Samenwerkingsregeling elektriciteit	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Olie

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkaart 15: Olie'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 12: Olie')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Regeling autoloze zondag bij oliecrisis (<i>Stcrt.</i> 2001, 54)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wegenverkeerswet 1994	
Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma (Wet IEP)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. 2 Wet IEP</i>	'Artikel 2 Wet IEP is bij de Wet modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken abusievelijk niet aangepast aan het nieuwe art. 22c en 24 Distributiewet (art. XVII jo. art. X onder E; <i>Stb.</i> 2004, 686): In art. 2 lid 1 Wet IEP dient voor 'artikel 24, tweede, zesde en zevende lid, van de Distributiewet' te worden gelezen: artikel 22c, eerste, vijfde en zesde lid, van de Distributiewet. In art. 2 lid 2 Wet IEP dient voor 'artikel 24, derde lid, van de Distributiewet' te worden gelezen: artikel 22c, tweede lid, van de Distributiewet. In art. 2 lid 3 Wet IEP dient voor 'artikel 24, tweede lid, van de Distributiewet' te worden gelezen: artikel 22c, eerste lid, van de Distributiewet.' (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 12: Olie', p. 5.)
<i>art. 3 Wet IEP</i>	Vormvrij noodrecht. Dit is een bijzondere regeling in relatie tot de prestatieplicht in art. 10a Distributiewet, geïntroduceerd in 2005. Mogelijk inconsistent is dat gebruik van art. 10a Distributiewet de standaardbepaling inwerkingstelling vereist terwijl de onderhavige noodbevoegdheid vormvrij is. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 12: Olie', p. 3.)
<i>art. 6 Wet IP</i>	Vormvrij noodrecht. Voor toepassing van het vergelijkbare art. 3a Vorderingswet is een koninklijk besluit vereist. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 12: Olie', p. 3.) Brainich (2004, p. 189) heeft kritiek geuit op deze bepaling: 'De bijzondere regeling in de Wet IEP naast de Vorderingswet is (...) overbodig. Handhaving van deze



	bepaling heeft alleen zin met het oog op het voorhanden hebben van een integrale regeling.'
Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 (Wva)	'Het aardoliecrisisbeleid is één van de terreinen van crisisbeheersing die volledig zijn geïntegreerd in het normale beleid en waarvan de wetgeving actueel is gehouden.' (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , art. 7 Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012; zie ook Brainich 2004, p. 185.)

Spoorvervoer en wegvervoer (inclusief openbaar vervoer over de weg)

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkartaat 16: Spoorvervoer'; IFV 2018-2021, 'Netwerkkartaat 17: Wegvervoer'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 13: Spoorvervoer'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 14: Wegvervoer')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Spoorwegwet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Vervoersnoodwet (Vnw)	De Vervoerdersnoodwet is inhoudelijk gemoderniseerd met de Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken in 2004.
art. 2 Vnw	Geen spoedvoorziening. (Brainich 2004, p. 213.)
Wegenverkeerswet 1994	
Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet lokaal spoor (Wls)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet personenvervoer 2000	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet vervoer gevaarlijke stoffen	

Binnenvaart

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 18: Binnenvaart'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 15: Binnenvaart')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Arbomsomstandighedenwet 1998	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Binnenvaartwet (Bvw)	
<i>art. 53 Bvw</i>	Noodrechtbepaling op basis waarvan toepassing van de wet kan worden gewijzigd voor zover vastgesteld bij AMvB. Deze AMvB is (nog) niet tot stand gekomen. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 15: Binnenvaart', p. 8.)
Scheepvaartverkeerswet	
Vervoersnoodwet	
Waterwet	
Wet vervoer gevaarlijke stoffen	
Wrakkenwet	

Burgerluchtvaart

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 19: Burgerluchtvaart'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 16: Luchtvaart')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Luchtvaartwet (Lw)	Inhoudelijk gemoderniseerd met de Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken in 2004.
<i>art. 57 Lw</i>	Geen spoedvoorziening. (Brainich 2004, p. 209.)
<i>art. 61 Lw</i>	De in dit artikel genoemde AMvB is (nog) niet tot stand gekomen. (Bevoegdheidenschema 16.)
Regeling luchtverkeersdienstverlening	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet bestrijding ongevallen Noordzee (Wet BON)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet luchtvaart (Wlv)	
	Een mogelijke lacune binnen dit netwerkterrein is dat het geven van aanwijzingen aan Eurocontrol niet geregeld is en dus zou moeten worden gebaseerd op ongeschreven noodrecht. (Bevoegdheidenschema 16.)



<i>art. 9.1 Wlv</i>	Betreft 'bijzondere omstandigheden'. Vormvrij noodrecht. (Brainich 2004, p. 210.)
<i>art. 9.2 Wlv</i>	Geen spoedvoorziening. (Brainich 2004, p. 210.)

Arbeid en sociale zekerheid

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkarta 20; Sociale zekerheid'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 17: Arbeid en sociale zekerheid')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Arbeidsomstandighedenwet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Noodwet arbeidsvoorziening (Nwa)	Inhoudelijk niet gemoderniseerd. Bevat 'slapende organisaties' (Brainich 2004, p. 238), wat naar huidige inzichten van crisisbeheersing onwenselijk is (Brainich 2004, p. 24, 213).
<i>art. 5 Nwa</i>	'[A]ls hoofd arbeidsvoorziening was aangewezen de voorzitter Raad van Bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI, <i>Stcrt.</i> 2003, 214). Sinds 2009 is het CWI opgegaan in het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) als UWV WERKbedrijf' (Bevoegdheidenschema 17).
Participatiewet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet IOAW)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Wet IOAZ)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet op de loonvorming (Wodl)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. 10 Wodl</i>	Vormvrij noodrecht. (Brainich, <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, Inleidende opmerkingen, aant. 2; Brainich 2004, p. 235.)

Telecommunicatie en post

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkarta 21a: Telecommunicatie'; IFV 2018-2021, 'Netwerkkarta 21b: Cybersecurity'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidschema 18: Telecommunicatie en post')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Postwet 2009 (Ptw)	
<i>art. 67 Ptw</i>	Betreft 'bijzondere omstandigheden'. Vormvrij noodrecht. (Zie Brainich 2004, p. 221 met betrekking tot art. 19 Postwet 1988 [oud].)
Telecommunicatiewet (Tw)	
<i>art. 14.1 Tw</i>	Betreft 'bijzondere omstandigheden'. Vormvrij noodrecht. (Brainich, <i>T&C Openbare Orde en Veiligheid</i> , commentaar op art. 14.4 Tw; Bevoegdheidschema 18. Zie ook Brainich 2004, p. 219-220 met wijzigingsvoorstel.)
<i>art. 14.2 Tw</i>	Geen spoedvoorziening. (Brainich 2004, p. 220.)
<i>art. 18.9 Tw</i>	Betreft 'bijzondere omstandigheden'. Afwijkingsbevoegdheid van onderhavige wet. Vormvrij noodrecht.
Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Media en openbaarheid

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkarta 22; Media'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidschema 19: Media en openbaarheid')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Archiefwet 1995	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Mediawet 2008 (Mw)	
<i>art. 6.26 lid 1 Mw</i>	Vormvrij noodrecht. De zinsnede 'in geval van buitengewone omstandigheden' zou dienen te worden gewijzigd in 'buitengewone omstandigheden'. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 6.26 Mediawet 2008; Brainich 2004, p.169.)
Telecommunicatiewet	
Uitvoeringsbesluit ex art. 173 Mediawet (<i>Stb.</i> 1988, 341)	Uitvoeringsbesluit is nog niet aangepast aan de Wet veiligheidsregio's. (Bevoegdheidschema 19.)



Wet bescherming staatsgeheimen (Wbs)	
<i>art. IIIA Wbs</i>	De in dit artikel genoemde AMvB is (nog) niet tot stand gekomen. (Bevoegdheidenschema 19.)
Wet milieubeheer	

Onderwijs

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkkaart 23: Onderwijs'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 20: Onderwijs')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Wet op het primair onderwijs	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Toetsbesluit PO	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Eindexamenbesluit VO	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Cultureel erfgoed

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkkaart 24: Cultureel erfgoed'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 21: Cultureel erfgoed')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Archiefwet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Erfgoedwet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Vreemdelingen

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkkaart 25: Vreemdelingen'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema 22 Vreemdelingen')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Huisvestingswet	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Sanctiewet 1977	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Vreemdelingenwet 2000	
<i>art. 111</i>	Vreemdelingenbesluit 2000 (<i>Stb.</i> 2000, 497) tot stand gekomen mede op grond van dit artikel, maar bevat geen regels voor buitengewone omstandigheden.

Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet verplaatsing bevolking (Wvb)	

Defensie

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 26: Defensie'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidschema 23: Defensie')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Distributiewet	
Havennoodwet	
Inkwartieringswet (Iw)	De Inkwartieringswet is verouderd en niet afgestemd op de Vervoersnoodwet, Luchtvaartwet, Wet luchtvaart, Distributiewet. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidschema 23: Defensie', p. 10, 12.)
<i>art. 6 Iw</i>	Vormvrij noodrecht. (Brainich 2004, p. 179.)
<i>art. 27 Iw</i>	Vormvrij noodrecht. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidschema 23: Defensie', p. 12.)
Kaderwet dienstplicht (Kwd)	
<i>art. 19 Kwd</i>	'De verwijzing in artikel 19 naar artikel 20 is overbodig. In artikel 19 is verder sprake van 'in geval van buitengewone omstandigheden'. ... In artikel 19 hoeft echter geheel geen melding te worden gemaakt van buitengewone omstandigheden, aangezien dat reeds gebeurt in artikel 20. Bovendien is de verwijzing naar de militaire taak overbodig.' (Brainich 2004, p. 182.)
Luchtvaartwet	
Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Scheepvaartverkeerswet	
Oorlogswet voor Nederland (OWN)	
<i>art. 69 OWN</i>	Niet volledig in werking getreden. (Brainich 2004, p. 182.)
Postwet 2009	
Uitvoeringswet Verdrag biologische wapens	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.



Vervoersnoodwet	
Wegenverkeerswet 1994 (Wvw)	
<i>art. 4 Wvw</i>	Lid 3 van dit artikel eist een koninklijk besluit naast het koninklijk besluit dat vereist is voor de inwerkingstelling volgens art. 3 Wvw. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 23: Defensie', p. 10.)
Wet bestrijding maritieme ongevallen	
Wet luchtvaart	
Wet medewerking verdedigingsvoorbereiding	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993	
Wet verplaatsing bevolking	
Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs)	

Financieel verkeer

(IFV 2018-2021, 'Netwerkaart 27: Financieel verkeer'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 24: Financieel verkeer')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Wet op het financieel toezicht (Wft)	
<i>art 1:28 Wft</i>	Vormvrij noodrecht. Gebruik van de term 'bijzondere omstandigheden'. (Daniëls, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 1:28 Wet op het financieel toezicht.)
<i>art. 6:1 en 6:2 Wft</i>	Vormvrij noodrecht. De bevoegdheden van art. 6:1 en 6:2 Wft zijn niet omkleed met formele toepassingsvoorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van inspraakbevoegdheden van de Tweede Kamer. Dit verhoudt zich mogelijk slecht tot de ingrijpende impact die interventies op basis van deze bevoegdheden kunnen hebben op de rijksbegroting, met name in het licht van het materiële en formele budgetrecht van de Tweede Kamer. (Daniëls <i>NJB</i> 2012/1467; ook Kummeling 2014, paragraaf 5.3.)
Comptabiliteitswet 2016	De bijlage bij de Kamerbrief spreekt van de Comptabiliteitswet 2001.

Bankwet 1998	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Noodwet financieel verkeer (Nfv)	<p>Verouderd, redactie stamt uit 1978. (Daniëls, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 4 Noodwet financieel verkeer.)</p> <p>Kan slechts een grondslag zijn voor buitengewone bevoegdheden op het terrein van monetair beleid als het Europese Stelsel van Centrale Banken niet langer functioneert. (Brainich, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 4 Noodwet financieel verkeer, aant. 4, onder verwijzing naar Brainich 2004, p. 230-231.)</p>
	<p>Een mogelijke lacune binnen dit netwerkterrein is de huidige afwezigheid van de bevoegdheid van de minister van Financiën om een zogenaamde <i>bank holiday</i> af te kondigen ter bestrijding van een (dreigende) <i>bank run</i>. Een <i>bank holiday</i> betreft, anders dan een bankenmoratorium waarmee de opname van geld van rekeningen beperkt kan worden (zie art. 4 Nfv), een tijdelijke sluiting van banken. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 24: Financieel verkeer', p. 7; Brainich 2004, p. 233.)</p>
art. 2 Nfv	Geen spoedvoorziening. (Daniëls, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i> , commentaar op art. 4 Noodwet financieel verkeer, aant. 2; Brainich 2004, p. 232-233.)
art. 4 Nfv	<p>Uit de wettekst en toelichting volgt dat het instellen van een bankenmoratorium geen betrekking heeft op giraal geldverkeer, chartaal geldverkeer tussen banken onderling, en internationale betalingen en overboekingen. (Daniëls, bevoegdhedenschema 24, IFV; Daniëls, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 4 Noodwet financieel verkeer, aant. 4.)</p> <p>'De vraag is welke meerwaarde art. 4 Nfv nog toekomt nu het afwikkelingsrecht [van De Nederlandse Bank op grond van Wet financieel toezicht] voorziet in bevoegdheden tot het instellen van moratoria. Deze bepaling kan, gelijk de andere bepalingen van de Nfv die monetaire doelstellingen hebben, naar huidig recht alleen worden toegepast in de situatie dat de euro(zone) implodeert en er geen centraal Europees monetair gezag zou komen te bestaan.' (Daniëls, in: <i>T&C Openbare orde en veiligheid</i>, commentaar op art. 4 Noodwet financieel verkeer, aant. 4.)</p>
art. 11 Nfv	Noodbevoegdheid om muntgeld te behouden en (de uitgifte van) hulpgeld te reguleren heeft geen betrekking op briefgeld. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 24: Financieel verkeer', p. 8.)
art. 39 Nfv	De noodbepalingen van deze wet dienen zowel in werking te treden als in werking te worden gesteld. (IFV 2018-2021,



	'Bevoegdheidenschema 24: Financieel verkeer', p. 16; Brainich 2004, p. 232.)
Zee- en Luchtvaart Verzekeringwet 1939	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet financiële betrekkingen buitenland	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Verzamelwet Brexit (Vz Brexit)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. X Vw Brexit</i>	Ingrijpende noodbevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling te kunnen afwijken van de wet, met uitzondering van de Grondwet. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat met name 'een machtiging om bij ministeriële regeling van de wet in formele zin af te wijken, zeker nu de wetten waarvan afgeweken kan worden niet bepaald zijn, hoogst ongebruikelijk en, gelet op het primaat van de wetgever, zeer onwenselijk is. Slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden, zoals die welke bij de Brexit aan de orde zijn, is dit aanvaardbaar.' (<i>Kamerstukken I 2018/19, 35 084, nr. G (Voorlichting Afdeling advisering Raad van State, Verzamelwet Brexit), paragraaf 4.</i>)

Rampenbestrijding en Openbare orde BES

(IFV 2018-2021, 'Rampenbestrijding BES'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema Rampenbestrijding algemeen BES'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema Openbare orde BES')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Luchtvaartwet BES	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. 24 Lw BES</i>	Vormvrij noodrecht. De term 'buitengewone omstandigheden' wordt gebruikt.
Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Onteigeningswet BES (Ow BES)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. 94 Ow BES</i>	Vormvrij noodrecht.
Veiligheidswet BES (Vw BES)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. 12 Vw BES</i>	Beleidsaanwijzing aan gezaghebber door Rijksvertegenwoordiger. Artikel overbodig, want al mogelijk

	op grond van art. 59 Vw BES. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema Openbare orde BES', p. 5.)
<i>art. 53 Vw BES</i>	Vormvrij noodrecht. (Nadere invulling van art. 178 Wol BES). (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema Rampenbestrijding algemeen BES', p. 4.)
<i>art. 59 Vw BES</i>	'De aanwijzingsbevoegdheden in de Vw BES (art. 12 en art. 59) overlappen elkaar; beide artikelen zijn niet op elkaar afgestemd. Art 12 komt uit de Politiewet 2012 en art. 59 uit de Wet veiligheidsregio's. Beide wetten zijn inzake de aanwijzingsbevoegdheden niet op elkaar afgestemd.' (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema Openbare orde BES', p. 1.)
<i>art. 60 Vw BES</i>	
<i>art. 63 en 64 Vw BES</i>	Noodbevoegdheden die in werking kan worden gesteld door middel van de standaardbepaling separate inwerkingstelling van art. 62 Vw BES.
Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wol BES)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. 178 Wol BES</i>	Vormvrij noodrecht. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema Rampenbestrijding algemeen BES', p. 4.) 'Bij gebruikmaking van zijn bevoegdheden kan de gezaghebber afwijken van wettelijke voorschriften. Hij dient hierbij echter wel de voorschriften van de Grondwet in acht te nemen.' (<i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 31 954, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), p. 105.)
<i>art. 179 Wol BES</i>	Vormvrij noodrecht. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema Rampenbestrijding algemeen BES', p. 4.)
Wet verplaatsing bevolking (Wvb)	
Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg)	
<i>art. 6 lid 1 Wbbbg</i>	Algemene en bijzondere aanwijzingen minister van Justitie en Veiligheid aan Rijksvertegenwoordiger en gezaghebber. 'De minister kan reeds instructies geven aan Rijksvertegenwoordiger op basis van art. 205. Wol BES.' (IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidenschema Openbare orde BES', p. 6.) Van overeenkomstige toepassing op openbare lichamen (art. 9b lid 2 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, jo. lijsten A en B).



<i>art. 6 lid 2 Wbbbg</i>	Bijzondere aanwijzing door Rijkvertegenwoordiger aan gezaghebber. (IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema Openbare orde BES', p. 5.) Van overeenkomstige toepassing op openbare lichamen (art. 9b lid 2 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, jo. lijsten A en B).
---------------------------	---

Caribische zee en zeescheepvaart BES

(IFV 2018-2021, 'Caribische zee en zeescheepvaart BES'; IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 3: Caribische zee en zeescheepvaart BES')

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Havennoodwet	
Instellingsbesluit directoraat-generaal Rijkswaterstaat	
Invoeringswet BES	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief. 'De Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart kent – als uitzondering in het geheel van noodwetgeving – een spoedvoorziening in de procedure van inwerkingsstelling: het treffen van maatregelen vooruitlopend op een KB (art. 3).' (IFV 2018-2021, 'Bevoegdhedenschema 3: Caribische zee en zeescheepvaart BES', p. 25.)
Scheepvaartverkeerwet	
Wet voorkoming verontreiniging door schepen BES	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Wet maritiem beheer BES (Wmb BES)	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
<i>art. 31 Wmb BES</i>	Vormvrij noodrecht.
Wet havenstaatcontrole	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.

Geneeskundige hulpverlening en infectieziektebestrijding BES

(IFV 2018-2021, 'Netwerkkarta 3 BES; IFV 2018-2021, 'Bevoegdheidschema 4)

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	Niet genoemd in de bijlage bij de Kamerbrief.
Noodwet geneeskundigen	
Prijzennoodwet	
Wet publieke gezondheid (Wpg)	

Regime van noodtoestanden

Wet/regeling/artikel	Opmerking
Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu)	
<i>art. 1 Cwu</i>	Over de zinsnede 'ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid' merkt Brainich (2004, paragraaf 2.2) op: 'Alles wat in deze formule is toegevoegd aan 'in buitengewone omstandigheden' is overbodig en wekt een verkeerde indruk'.
<i>lijsten A en B</i>	Een aantal bepalingen waarin aan het militair gezag bevoegdheden wordt toegekend is niet vermeld in lijsten A en B. Het gaat om artikel 39, lid 1, Scheepvaartverkeerswet; artikel 53 Loodsenwet; artikel 4, lid 5, Wegenverkeerswet 1994; artikel 42, lid 2, artikel 44a, lid 2, en artikel 51, lid 2, Inkwartieringswet. (Brainich 2004, p. 184.) 'Een aantal noodbevoegdheden op grond van de Bodemproductiewet 1939, de Distributiewet, de Hamsterwet en de Prijzennoodwet ontbreekt op genoemde lijsten [A en B]. De verwijzing daarop naar de relevante bepalingen van de Loodsenwet, de Postwet 2009 en de Wet behoud scheepsruimte 1939 bevat onjuistheden.' (Vink <i>NJB</i> 2020, p. 1313.) '[A]rtikel 42, lid 2, artikel 44a, lid 2, en artikel 51, lid 2, Inkwartieringswet; (deze bepalingen staan ten onrechte niet vermeld in de lijsten A en B bij de Cwu; het is wenselijk dat te herstellen)' (Brainich 2004, p. 184.) Op grond van art. 9b lid 2 Cwu zijn de bepalingen die voorkomen op de lijsten A en B van overeenkomstige



toepassing op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Verouderingen op de lijsten A en B hebben daarmee gevolgen voor het toepasselijk noodrecht op de BES-eilanden.

Bijlage II – Bibliografie

Literatuurlijst

Ackerman 2007

B. Ackerman, *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, New Haven: Yale University Press 2007.

Akkermans & Koekoek 1992

P.W.C. Akkermans, A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid 2019

Analistennetwerk Nationale Veiligheid, *De Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid*, RIVM 2019.

Boin 2017

R.A. Boin, *De Grenzeloze Crisis: Uitdagingen voor Politiek en Bestuur*, oratie Universiteit Leiden, 2017.

Boin & Lodge 2018

R.A. Boin & M. Lodge, *Enhancing the eu's transboundary crisis management capacity: recommendations for practice*, Londen: TransCrisis 2018.

Borman, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*

T.C. Borman, in T.C. Borman & J.C.A. de Poorter, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (online, bijgewerkt tot 1 januari 2021).

Bostrom & Cirkovic 2011

N. Bostrom & M. Cirkovic (red.), *Global Catastrophic Risks*, Oxford: Oxford University Press 2011.

Boulton e.a. 2015

J.G. Boulton, P.M. Allen & C. Bowman, *Embracing Complexity: Strategic Perspectives for an Age of Turbulence*, Oxford: Oxford University Press 2015.



Bovend'Eert *NJB* 2020/2651

P. Bovend'Eert, 'Parlementaire betrokkenheid in de tijdelijke Coronawet. Niet voor herhaling vatbaar', *Nederlands Juristenblad* 2020/2641.

Bovend'Eert *NJB* 2020/3054

P. Bovend'Eert, 'Naschrift', *Nederlands Juristenblad* 2020/3054.

Brainich 1993

E.T. Brainich, *Staatsnoodrecht* (diss. Leiden), Zwolle: Tjeenk Willink 1993.

Brainich 2004

E.T. Brainich, *Het systeem van crisisbeheersing*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Brainich 2011

E.T. Brainich, *Van Rampenbestrijding naar crisisbeheersing: de betekenis van de rijksheren voor de veiligheidsregio*, Haarlem: Provincie Noord-Holland 2011.

Brainich, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*

E.T. Brainich, in E.R. Muller, E.T. Brainich, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (online, bijgewerkt tot 1 augustus 2021).

Brainich & Helsloot, in: *T&C Openbare orde en veiligheid*

E.T. Brainich & I. Helsloot, in E.R. Muller, E.T. Brainich, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (online, bijgewerkt tot 1 augustus 2021).

Bridle 2018

J. Bridle, *New Dark Age: Technology and the End of the Future*, Londen: Verso 2018.

Brouwer & Schilder *NJB* 2014/1089

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Naar een integrale Crisisbeheersingswet?', *Nederlands Juristenblad* 2014/1089, p. 1468-1473.

Brouwer & Schilder *NJB* 2020/3053

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Parlementair vetorecht bij ministeriële coronamaatregelen. Juiste reactie op staatsrechtelijke wanorde', *Nederlands Juristenblad* 2020/3053.

Brynjolfsson & McAfee 2014

E. Brynjolfsson & A. McAfee, *Second Machine Age: Work, Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, New York: W.W. Norton and Company 2014.

Burkens e.a. 2017

M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat: Inleiding in de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Cammelbeeck AA 1996

T.D. Cammelbeeck, 'Het staatsnoodrecht herzien: het onvoorzienbare gesystematiseerd', *Ars Aequi* 1996 (45), afl. 12, p. 762-768.

Cammelbeeck RegelMaat 2021

T.D. Cammelbeeck 'Van noodsprong naar tijdelijke noodwet, het failliet van het staatsnoodrecht?', *RegelMaat* 2021, afl. 2, p. 25-42.

Castells 2009

M. Castells, *The rise of the network society*, Chichester: Wiley-Blackwell 2009.

Van der Pot e.a. 2014

C. W. van der Pot, D. J. Elzinga, R. de Lange, H. G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Daniëls NJB 2012/1467

S. Daniëls, 'De staatsnoodrechtelijke hiaten van de Interventiewet', *Nederlands Juristenblad* 2012/1467.

Daniëls, in: T&C Openbare orde en veiligheid

S. Daniëls, in: E.R. Muller, E.T. Brainich, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (online, bijgewerkt tot 1 augustus 2021).

Daniëls 2021

S. Daniëls, 'Commentaar op artikel 103 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknecht (red.) *Uitleg van de Grondwet*, Boom juridisch 2021.

Daniëls Nederlandrechtsstaat.nl 2021

S. Daniëls, 'De staatsnoodrechtelijke gebreken van het avondklok-vonnis', *Nederlandrechtsstaat.nl*, 2021, geraadpleegd op 18 november 2021 via: <https://m.nederlandrechtsstaat.nl/forum/id347/17-02-2021/de-staatsnoodrechtelijke-gebreken-van-het-avondklok-vonnis.html>.

Dulleman 1946

A.A.L.F. van Dullemen, *Staatsnoodrecht en rechtsstaat*, Alphen aan den Rijn: N. Samson N.V. 1946.

Evaluatie Wet veiligheidsregio's 2013

Evaluatie Wet veiligheidsregio's, 3 juli 2013.



Griffin 2013

S. Griffin, *Long Wars and the Constitution*, Cambridge: Harvard University Press 2013.

Helbing e.a. 2017

D. Helbing e.a., 'Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence?', *Scientific American*, 25 februari 2017.

Hennekens *Gst.* 2010

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Veiligheid in vreemde handen ten koste van de Grondwet', *Gemeentestem* 2010, 9.

Hirsch Ballin 2013

E.M.H. Hirsch Ballin, *De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013.

Inspectie Justitie en Veiligheid 2018

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Onderzoek naar het systeem van de rampenbestrijding op de BES-eilanden*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, juni 2018.

IFV 2019

Instituut Fysieke Veiligheid, *Verbinding tussen werelden? Een verdiepende studie naar de aanpak van zeven bovenregionale crisistypen*, IFV, 31 januari 2019.

IFV 2018-2021

Instituut Fysieke Veiligheid, *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing – inclusief bevoegdheidenschema's*, IFV 2018-2021. Geraadpleegd op 18 november 2021 via: <https://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/bestuurlijke-netwerkkarten-crisisbeheersing.aspx>.

Jüttner 2017

A. Jüttner, 'Dangerous dependency on US cloud providers – The European response: Airbus 2.0?', 2017. Geraadpleegd op 18 november 2021 via: <https://guests.blogactiv.eu/2017/03/15/dangerous-dependency-on-us-cloud-providers-the-european-response-airbus-2-0/>.

Kortmann *MRT* 1986

C.A.J.M. Kortmann, 'Iets over staatsnoodrecht', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 1984, p. 183-186.

Kortmann 2021

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Korzelius 2021

J. Korzelius, 'Democratische legitimatie van de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus', in *Bestuursrecht in crisistijd*, Dan Haag: Boom juridisch 2021, p. 81-135.

KPMG 2009

KPMG, *Beleidsdoorlichting crisisbeheersing: Eindrapportage*, KPMG 20 maart 2009.

Kranenburg TvO 1946

R. Kranenburg, 'Staatsnoodrecht', *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 21 maart 1946.

Kummeling 2014

H.R.B.M. Kummeling, 'Recht in nood' (preadvies), *Crisis, rampen en recht*, Handelingen NJV, 144^e jaargang / 2014-1, Deventer: Kluwer 2014, p. 263-299.

Landelijk Crisisplan Hoogwater en Overstromingen 2020

Landelijk Crisisplan Hoogwater en Overstromingen, Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, november 2020.

Loof 2005

J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?: Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming* (diss. Leiden) nr. 96, in: Meijers-reeks, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

Loof 2016

J.P. Loof, 'Noodtoestanden in het Nederlandse publiekrecht', in: G. van Hagenborgh, W. Verrijdt, A. Dierickx, J. ten Voorde, G. Jocqué, M. Hebly & S. Lindenbergh (red.), *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht*, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 87-132.

Loof *JBPlus* 2020

J.P. Loof, 'Mensenrechten en rechtsstaat kennen geen pauzestand: over bestuursrecht, bestuursrechtspraak en coronacrisis', *JBPlus* 2020/3.

Loof 2021

J.P. Loof, 'Coronacrisis en bestuursrecht: rechtstatelijke en mensenrechtelijke dimensies', in: *Bestuursrecht in crisistijd*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 9-74.

Loof *AA* 2021



J.P. Loof, 'Coronacrisis, staatsnood(recht) en mensenrechten: beeld van een driehoeksverhouding', *Ars Aequi* 2021 (70), p. 672-681.

Loughlin 2010

M. Loughlin, *The Foundation of Public Law*, Oxford: Oxford University Press 2010.

De Moor – van Vugt 1995

A.J.C. de Moor – van Vugt, *Maten en gewichten: het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

Muller 2014

E.R. Muller, 'Crisis en recht. Naar een integrale Crisisbeheersingswet' (preadvies), *Crisis, rampen en recht*, Handelingen NJV, 144^e jaargang / 2014-1, Deventer: Kluwer 2014, p. 1-63.

Muller ea. 2020

E.R. Muller e.a., *Evaluatie Wet veiligheidsregio's – naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*, 4 december 2020.

NCTV 2016

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, Den Haag: NCTV 2016.

NCTV 2019

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Nationale Veiligheid Strategie 2019*, Den Haag: NCTV 2019.

Nieuwenhuis e.a. 2005

A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler en C.M. Zoethout, *Proportionaliteit in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2005.

Noordegraaf e.a. AA 2021

M. Noordegraaf, N.M. Terpstra, S.C. Douglas, M.J.W.A. Schiffelers, B.A. de Graaf & H.R.B.M. Kummeling, 'Nood breekt wet? Over de onbedoelde en ongewenste gevolgen van een noodtoestand bij dreiging', *Ars Aequi* 2021 (70), juli augustus, p. 704-712.

Passchier AA 2020

R. Passchier, 'Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica', *Ars Aequi* 2020 (69).

Passchier 2021

R. Passchier, *Artificiële intelligentie en de rechtsstaat: over verschuivende overheidsmacht, Big Tech en de noodzaak van constitutioneel onderhoud*, Dan Haag: Boom juridisch 2021.

Van der Pot 1946

C.W. van der Pot, *Het probleem van den staatsnood vroeger en thans* (rede uitgesproken bij de overdracht van het rectoraat der universiteit te Groningen op 16 september 1946), Groningen-Batavia: J.B. Wolters Uitgeversmaatschappij 1946.

Prins 1911

M.I. Prins, *Staatsnoodrecht*, Amsterdam: Erven Martin G. Cohen 1911.

Robé 2020

J.-P. Robé, *Property, Power and Politics: Why We Need To Rethink The World Power System*, Bristol: Bristol University Press 2020.

Roozendaal en Van de Sande, *NJB* 2020/879

B. Roozendaal & S. van de Sande, 'COVID-19 in het publiekrecht – een overzicht', *Nederlands Juristenblad* 2020/879, p. 938-947.

Schneier 2018

B. Schneier, *Click Here To Kill Everybody: Security and Survival in a Hyper-connected World*, New York: W.W. Norton & Company 2018.

Schwab 2016

K. Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum 2016.

Sijmons *AA* 2021

J. Sijmons, 'Rampenbestrijding en gezondheidszorg', *Ars Aequi* 2021 (70), 21, p. 682-691.

Van den Broek, in: *T&C Milieurecht*

J.H.G. van den Broek, in: R. Uylenburg, G.A. van der Veen, *Tekst & Commentaar Milieurecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (online, bijgewerkt tot 1 augustus 2021).

Van Veldhuizen-Polman & Bloemberg/Bloemberg in: *T&C Gezondheidsrecht*

E.M. van Veldhuizen-Polman & R.J. Bloemberg/R.J. Bloemberg, in: D.P. Engberts, T.A.M. van den Ende, L.E. Kalkman-Bogerd, J.J.M. Linders, *Tekst & Commentaar Gezondheidsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (online, bijgewerkt tot 1 juli 2021).

Vink *NJB* 2020/1134



J. Vink, 'Het Nederlandse staatsnoodrecht: Wat de doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?', *Nederlands Juristenblad* 2020/1134, p. 1308-1316.

Voermans 2020

W. Voermans, 'Nieuwe wetsvoorstel Covid-19 nog niet aan de democratisch rechtsstatelijke maat. Sommige middelen zijn erger dan de kwaal', inbreng hoorzitting/ronde tafel 4 september 2020, Universiteit Leiden.

Van der Werf AB 2020/06

W. van der Werf, 'Coronawet: middel veel erger dan kwaal', *Advocatenblad* 2020/06.

West 2017

G. West, *Scale: The Universal Laws of Growth, Innovation, Sustainability, and the Pace of Life in Organisms, Cities, Economies, and Companies*, New York: Penguin 2017.

Wierenga 2017

A.J. Wierenga, 'Noodbevelen en noodverordeningen in tijden van bijzondere noodsituaties: Over de aantasting van de noodrechtelijke autonomie van de burgemeester', in: P.A.J. Van den Berg & G. Molier (red.), *In dienst van het recht (Brouwer bundel)*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 41-54.

Wierenga RMThemis 2020

A.J. Wierenga, 'Noodverordeningen in coronacrisis despotisch van aard', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2020, afl. 5, p. 238-240.

Wierenga AA 2021

A.J. Wierenga, 'De ongekende ervaring van het noodrecht in de coronacrisis. Over de inzet van noodverordeningen en staatsnoodrecht ter infectieziektebestrijding', *Ars Aequi* 2021 (70), p. 660-671.

Wierenga, Schilder & Brouwer NJB 2020

A.J. Wierenga, A.E. Schilder, J.G. Brouwer, 'Aanpak coronacrisis niet houdbaar', *Nederlands Juristenblad* 2020/1135.

WODC 2017

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, *Verkenning doelrealisatie communicatiemiddelen Caribisch Nederland*, WODC, 22 juli 2017.

WRR 2019

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Voorbereiden op digitale ontzorging*, Den Haag: WRR 2019.

WRR 2021

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Opgave AI: De nieuwe systeemtechnologie*, Den Haag: WRR 2021.

Parlementaire bronnen

Kamerstukken II 2020/2021, 35 526 nr. 42 (Motie van het lid Van Dam c.s. inzake modernisering staatsnoodrecht)

Kamerstukken II 2020/21, 35 722, nr. 4 (Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Voortduringswet artikel 8 Wbbbg, W16.21.0019/II)

Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 742 (Afdeling advisering Raad van State, Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, W04.20.0139/IVo)

Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11, bijlage (Voorlichting Advies Afdeling Advisering Raad van State over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 4 (Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport, Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, W13.20.0180/III)

Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Tijdelijke wet maatregelen COVID-19)

Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48 (Brief Minister van Justitie en Veiligheid inzake modernisering staatsnoodrecht)

Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Kamerstukken II 2007/08, 31 117, nr. 7 (Nota van Wijziging, Wet veiligheidsrisico's)

Kamerstukken II 2003/04, 29 668, nr. 1 (Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007)

Kamerstukken II 2003/04, 29 514, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken)

Kamerstukken II 1995/96, 24 481, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Wijziging van de Rampenwet)



- Kamerstukken II* 1993/94, 23 790, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)
- Kamerstukken II* 1993/94, 23 791, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)
- Kamerstukken II* 1992/93, 23 053, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Wijziging van de Kernenergiewet)
- Kamerstukken II* 1987/88 19 535, nr. 5 (Memorie van Antwoord, Wijziging van de Politiewet)
- Kamerstukken II* 1982/83, 17 804 (R 1228), nr. 5 (Memorie van Toelichting, Wet militaire strafrechtspraak)
- Kamerstukken II* 1979/80, 15 681, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Wijziging Grondwetbepalingen inzake uitzonderingstoestanden)
- Kamerstukken II* 1979/80, 15 681, nr. 12 (Tweede Nota van Wijzigingen, Wijziging Grondwetbepalingen inzake uitzonderingstoestanden)
- Kamerstukken II* 1978/79, 15 681, nr. 1 – 5 (Wijziging Grondwetbepalingen inzake uitzonderingstoestanden)
- Kamerstukken II* 1962/63, 7233, nr. 3 (Memorie van Toelichting, Noodwet rechtspleging)
- Kamerstukken I* 2020/2021 35 526 nr. F (Voorlichting Afdeling advisering Raad van State, Tijdelijke wet maatregelen COVID-19)
- Kamerstukken I* 2018/19, 35 084, nr. G (Voorlichting Afdeling advisering Raad van State, Verzamelwet Brexit)
- Handelingen II* 2019/20, 2307 (Antwoord Minister Justitie en Veiligheid inzake lokale noodverordeningen in verband met de bestrijding van het coronavirus)
- Besluit van 22 januari 2021, houdende inwerkingtreding en inwerkingstelling van artikel 8, eerste en derde lid, van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, *Stb.* 2021, 24.
- Tijdelijke wet maatregelen COVID-19, *Stb.* 2020, 441.
- Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid, *Stb.* 2020, 124.

Besluit tijdelijke herindeling ministeriële taken in het geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter, *Stb.* 2005, 662.

Besluit van 23 april 1997, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de Oorlogswet voor Nederland, *Stb.* 1997, 172.

Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, *Stb.* 1996, 366.

Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving, *Stb.* 1991, 447.

Besluit ex art. 7 Noodwet geneeskundigen, *Stb.* 1981, 403.

Uitvoeringsbesluit art. 18 Noodwet rechtspleging, *Stb.* 1965, 79.

Besluit van 11 december 1943, *Stb.* D. 60.

Tijdelijke regeling landelijke avondklok COVID-19, *Stcrt.* 2021, 4191.

Regeling autoloze zondag bij oliecrisis, *Stcrt.* 2001, 54.

Beschikking Aanwijzing Voedselcommissaris 's-Gravenhage, *Stcrt.* 1970, 73.

Beschikking aanwijzing voedselcommissarissen, *Stcrt.* 1965, 141.

Jurisprudentie

Gerechtshof Den Haag 26 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:285.

Rechtbank Den Haag (vrz.) 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100.

Rechtbank Rotterdam 28 maart 1946, *NJ* 1946, 215.

Bijlage III – Geanonimiseerde lijst geïnterviewden

Hier volgen de functietitels van de personen die geïnterviewd zijn in het kader van dit onderzoek:

- Beleidsadviseur Instituut voor Fysieke Veiligheid
- Beleidsadviseur risico- en crisisbeheersing Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
- Decaan van de Faculteit *Governance and Global Affairs* en hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit Leiden
- Hoogleraar Publieke Instituties en Governance, Universiteit Leiden
- Zelfstandig beleidsadviseur

Over de auteurs

Laurens van Apeldoorn is als universitair docent staatsrecht en rechtstheorie verbonden aan de Open Universiteit. Zijn onderzoek binnen het onderzoekprogramma *Transformative effects of globalisation in law* spitst zich toe op de interactie tussen internationaal publiekrecht en constitutioneel recht, met bijzondere aandacht voor fundamentele rechten en individuele rechtsbescherming. Hij promoveerde aan de Universiteit van Oxford en behaalde masterdiploma's in privaatrecht en staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

Samantha Daniëls is als staatsnoodrechtsspecialist en onderzoeker Staatsnoodrecht en financieel noodrecht verbonden aan de Universiteit van Amsterdam (UvA). Tevens is zij senior legal counsel bij ABN AMRO Bank N.V. Ze is auteur van diverse publicaties op het terrein van het staatsnoodrecht en werkte recentelijk mee aan het landenrapport voor het internationale project 'Lex-Atlas: Covid-19' (Oxford University Press, 2021).

Mirjam van Schaik is universitair docent staatsrecht en rechtstheorie aan de Open Universiteit. Eerder was zij werkzaam als docent en onderzoeker bij de rechtenfaculteit van de Universiteit Leiden. Haar onderzoek richt zich op fundamentele rechten en democratische legitimiteit. Van Schaik is co-redacteur van het boek *Religious Ideas in Liberal Democratic States* (Lexington Books, 2021). Recent heeft zij meegeschreven aan het landenrapport voor het internationale project 'Lex-Atlas: Covid-19' (Oxford University Press, 2021). Verder heeft zij gewerkt als bestuurlijk juridisch adviseur en als ambtelijk secretaris bij decentrale overheden.

Jasper Doomen is als universitair docent staats- en bestuursrecht verbonden aan de Open Universiteit. Eerder was hij onder andere werkzaam bij de Universiteit Leiden en de Universiteit Utrecht. In zijn publicaties behandelt hij diverse onderwerpen op het gebied van het (staat)recht en de (rechts)filosofie. Doomen is co-redacteur van het boek *Religious Ideas in Liberal Democratic States* (Lexington Books, 2021).

Reijer Passchier is als universitair docent staatsrecht en rechtstheorie verbonden aan de Open Universiteit en als universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Onlangs publiceerde hij het boek *Artificiële intelligentie en de rechtsstaat: over verschuivende overheidsmacht, Big Tech en de noodzaak van constitutioneel onderhoud* (Boom, 2021). Eerder werkte hij voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Bij de WRR was hij o.a. betrokken bij het rapport 'Voorbereiden op digitale ontwrichting' (WRR 2019).



Open Universiteit