

# Naar bruikbaar, eigentijds en logisch consistent staatsnoodrecht

Adriaan J. Wierenga<sup>1</sup>

De coronacrisis heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat het noodrecht voor crises met een nationale impact niet of nauwelijks functioneert. Bij de op handen zijnde herziening van het klassieke staatsnoodrecht en het nationale crisisrecht is het wellicht wijs om niet meteen te beginnen met het opwarmen van de oude prak. We kunnen ons misschien beter richten op een herziening van het obsoleete, ondoorzichtige en onwerkbare huidige systeem, waarbij we ons laten inspireren door het gemeentelijk noodrecht. Dat doet namelijk al sinds 1851 tot op de dag van vandaag bijzonder effectief dienst in de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

## 1. Inleiding

De coronapandemie bracht pijnlijk aan het licht dat het Nederlandse noodrecht uiterst beperkt kan functioneren voor de aanpak van een crisis met een landelijke impact (hierna: nationale crisis). Het op artikel 103 Grondwet gebaseerde klassieke staatsnoodrecht enerzijds en het modernere (vaak sectorspecifieke) nationale crisisrecht dat zich daar parallel aan heeft ontwikkeld anderzijds, zijn niet op elkaar afgestemd.<sup>2</sup> Daarnaast is het systeem op onderdelen verouderd, incompleet en inconsistent.<sup>3</sup> Het bleek in de coronacrisis zelfs in die mate ontoereikend, dat voor het uitvoeren van de landelijke infectieziektebestrijdingsmaatregelen in eerste instantie is gebruikgemaakt van het gemeentelijke noodrecht.<sup>4</sup>

Dat het stelsel van staatsnoodrecht en crisisrecht voor nationale crises ingrijpend moet worden herzien, wordt – zeker sinds de coronacrisis – breed onderkend, onder meer door de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Raad van State.<sup>5</sup> De noodzaak daartoe is urgent en wordt groter. De huidige samenleving wordt in toenemende mate bedreigd door noodsituaties die niet lokaal of regionaal van aard zijn. Denk aan grote overstromingen of lan-

ge periodes van droogte of hitte door klimaatveranderingen, terrorisme, technologische dreigingen door de verdergaande digitalisering, maar ook aan (nog) niet voorzienbare crises.<sup>6</sup> Ook de recent uitgebroken oorlog op het Europese continent tussen Rusland en Oekraïne onderstreept op trieste wijze de noodzaak van een bruikbaar en effectief noodrechtelijk systeem voor crises met een nationale impact in Nederland, bijvoorbeeld ten gevolge van schaarste van bepaalde producten, grote vluchtelingenstromen of cyberaanvallen.<sup>7</sup>

Daarbij lijken mij belangrijke kernpunten dat er meer duidelijkheid komt over wie precies wanneer leidinggeeft aan een nationale crisis. Daarnaast zal de wetgeving mogelijkheden moeten bieden om in nationale crises van verschillende en soms onvoorzienbare aard de noodzakelijke algemene maatregelen te kunnen treffen voor particulieren (burgers, bedrijven en instellingen). In dit artikel betoog ik dat de wetgever zich bij de herziening van het noodrecht voor nationale crises ten aanzien van die laatste bevoegdheid kan laten inspireren door de noodverordeningbevoegdheid uit het gemeentelijke noodrecht. Het gemeentelijke noodrecht en de bijzondere juridische constructie van het gebruik daarvan in de coronacrisis, bespreek ik in par. 2 respectievelijk 3. Vervolgens schets ik in par. 4 een nieuwe kernbevoegdheid met een doorkijkje naar het heringerichte staatsnoodrecht. Het geheel sluit in par. 5 af met een conclusie.

## 2. Gemeentelijk noodrecht

In de gemeentewet van 1851 werd op voorstel van Thorbecke een bevoegdheid opgenomen op basis waarvan

**De huidige samenleving wordt in toenemende mate bedreigd door noodsituaties die niet lokaal of regionaal van aard zijn**

de burgemeester sinds die tijd een crisis – ernstige wanordelijkheden of een ramp – binnen zijn gemeente (hierna: lokale crisis) kan aanpakken.<sup>8</sup> Deze bevoegdheid om een tijdelijk ‘noodwetje’ uit te vaardigen – thans opgenomen

Tabel 1 – Overzicht gebruik noodverordeningen in de Nederlandse gemeenten 2010-2014. Bron: A.J. Wierenga e.a., *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Amsterdam: Reed Business 2016 (P&W).

Type noodsituatie	Aantal noodverordeningen
Extreme weersomstandigheden	28
Bezoek hoogwaardigheidsbekleders	37
Bomruiming	26
Risicovoetbalwedstrijd	22
Brand	23
Onvergund/onbeheersbaar evenement	14
Instortings- en explosiegevaar	9
Demonstraties	7
Outlaw Motorcycle Gangs	6
Uitbraak besmettelijke (dier)ziekte	5
Maatschappelijke onrust	2
Hoogwater	3
Diversen	9
Totaal	191

#### Auteur

1. Mr. A.J. Wierenga is onderzoeker/noodrechtsspecialist binnen het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij adviseerde tijdens de coronacrisis onder meer de Nationale Politie, het veiligheidsberaad en (decentrale) overheden. Daarnaast werd hij door de Tweede Kamer der Staten-Generaal geraadpleegd over het ontwerp van de Coronawet. De auteur dankt Berend Roorda, Tom Cammelbeek, Laurens van Apeldoorn, Luc Verhey, Jan Brouwer, Jorrit Westerhof en Barbara de Jong voor hun waardevolle commentaren op eerdere versies van deze bijdrage.

#### Noten

2. Denk bij het staatsnoodrecht bijvoorbeeld aan de bevoegdheid van de minister van Economische Zaken om het hamstere van goederen tegen te gaan (art. 3 lid 1 Hamsterwet). Een voorbeeld van een sector specifieke nationale crisisregeling is art. 46 Kernenergiewet. Daarin krijgt de minister die het aangaat een speciale verordeningbevoegdheid bij ernstige stralingsincidenten, buiten de klassiek staatsnoodrechtelijke procedures van de Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden om. Het betreft

het zogenoemde ‘vormvrije noodrecht’.

3. Zie hierover onder andere: Raad van State, *Van noodwet tot crisisrecht. Een spontaan advies van de Afdeling advisering*, 13 december 2021, No. W04.21.0291/1 (hierna: Advies RvS, *Van noodwet tot crisisrecht*), T.D. Cammelbeek, ‘Van noodwet tot crisisrecht’, *Regelmaat* 2021, afl. 2, p. 25-42; L.C.J. van Apeldoorn e.a., *Modernisering van het staatsnoodrecht* (WODC-rapport), 19 november 2021, te raadplegen via de website van het WODC (hierna: WODC-rapport, *Modernisering staatsnoodrecht*); J. Vink, ‘Het Nederlandse staatsnoodrecht. Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?’, *NJB* 2020/1134, afl. 18.

4. Zie daarnaast ook de juridische chaos rond de invoering van de avondklok, aanvankelijk op basis van art. 8 van de tot het klassieke staatsnoodrecht behorende Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

5. Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aanpak coronacrisis – Deel 1: tot september 2020*, 16 februari 2022, te raadplegen via de website van de OvV (hierna: Rapport OvV, *Aanpak coronacrisis*) en Advies RvS, *Van noodwet tot crisisrecht*. De auteur van dit artikel was bij de totstandkoming van deze beide rapporten betrokken.

in artikel 176 Gemeentewet (Gemw) – noemen we de noodverordeningbevoegdheid, een kernbevoegdheid van het gemeentelijke noodrecht.<sup>9</sup>

In 2016 verscheen een onderzoek van Politie & Wetenschap waarin het gebruik van noodverordeningen over een periode van vijf jaren (2010-2014) in kaart is gebracht en geanalyseerd. Uit dit onderzoek blijkt dat burgemeesters in die periode veelvuldig van hun noodverordeningbevoegdheid gebruikmaakten. Dat gebruik is sindsdien allesbehalve afgenomen.<sup>10</sup> Voorts blijkt uit dit onderzoek en uit andere literatuur dat de noodverordening wordt ingezet bij een variëteit aan noodsituaties met een grote flexibiliteit in de keuze van de noodzakelijke maatregelen om in die situaties effectief de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken.<sup>11</sup>

Dit alles op basis van slechts één wettelijke bepaling. De kern daarvan luidt in al zijn eenvoud als volgt: indien zich in de gemeente ernstige wanordelijkheden of een ramp voordoen, dan wel bij de ernstige vrees daarvoor, dan kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn.<sup>12</sup>

### 3. Twijfelachtige toepassing gemeentelijk noodrecht in de coronacrisis<sup>13</sup>

Toen het epidemische verloop van de verspreiding van het coronavirus (SARS-CoV-2) in Nederland zorgde voor een nationale crisis, kwam de noodverordeningbevoegdheid daarbij in beeld. Dit terwijl de Wet publieke gezond-

6. Vergelijk: Commissie Muller, *Evaluatie Wet veiligheidsregio's. Naar toekomstbestendige crisisbeheersing en Brandweerzorg*, 4 december 2020, p. 120 (hierna: Evaluatie Wet veiligheidsregio's); WODC-rapport, *Modernisering staatsnoodrecht*, p. 93-100.

7. Tijdens de afronding van het schrijven van dit stuk werd het klassieke staatsnoodrecht gebruikt om burgemeesters wettelijk in positie te brengen om grote groepen vluchtelingen uit de Oekraïne op te vangen en daarbij regie door de minister van Justitie en Veiligheid mogelijk te maken. Zie Besluit van 31 maart 2022, houdende inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking, *Stb.* 2022, 133.

8. De invloed van Thorbecke op de inrichting van ons openbaar bestuur is – tot op de dag van vandaag – titanisch. Hij is – naast Willem van Oranje – de enige persoon die in Nederland met drie standbeelden wordt geëerd; te weten in Amsterdam, Den Haag en zijn geboortestad Zwolle.

9. De strekking van de noodverordeningbevoegdheid is sinds 1851 niet of nauwelijks gewijzigd. De andere kernbevoegdheid van het gemeentelijk noodrecht vinden we in art. 175 Gemw: de noodbevelsbevoegdheid.

10. Dit alleen al vanwege de honderden noodverordeningen die in verband met de

coronacrisis in het jaar 2020 zijn uitgevaardigd. Zie hierover ook: M.A.D.W. de Jong, ‘Onder druk wordt alles vloeibaar. Over noodverordeningen en het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in relatie tot de persoonlijke levenssfeer’, *TvCR* 2020/24.

11. A.J. Wierenga, C. Post & J. Koorstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Politiekunde 84 (Politie & Wetenschap), Amsterdam: Reed Business 2016, te raadplegen via: politieenwetenschap.nl, zoek onder de knop ‘publicaties’ op de titel van het boek. Zie voor onderzoek naar het gebruik van het noodrecht in Nederland voor die tijd: M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

12. Zie art. 176 lid 1 jo. art. 175 lid 1 Gemw.

13. Hierover schreef ik eerder uitgebreid: A.J. Wierenga, ‘De ongekende opleving van het noodrecht in de coronacrisis. Over de inzet van noodverordeningen en staatsnoodrecht ter infectieziektebestrijding’, *Ars Aequi* juli/augustus 2021, p. 660-670. Zie ook de blog-reeks van Wierenga & Brouwer ‘Coronacrisis en het recht’ op openbareorde.nl.



© Shutterstock

heid (Wpg) reeds voorzag in specifieke, ingrijpende bevoegdheden voor het bestrijden van een dergelijke infectieziekte-crisis. Denk aan geïsoleerde ziekenhuisopname met gedwongen medisch onderzoek voor besmette personen en verplichte (thuis)quarantaine voor personen die door contact met een lijder mogelijk zijn besmet.<sup>14</sup> Die bevoegdheden bleken na de uitbraak van het coronavirus echter al snel volstrekt ontoereikend, aangezien deze crisis noodzaakte tot ingrijpende maatregelen voor de gehele maatschappij. Het gaat dan om de bekende infectieziektebestrijdingsmaatregelen die ook het gezonde deel van de bevolking raken, zoals de sluiting van de horeca en scholen, de maximering van groepsvorming, het verbod op evenementen en de 1,5-meterregel.

Het waren in de coronacrisis de voorzitters van de veiligheidsregio's die in opdracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de gewenste maatregelen van een juridische basis voorzagen. De Wet publieke gezondheid bood aan de minister van VWS te weinig mogelijkheden om de noodzakelijke infectieziektebestrijdingsmaatregelen te nemen. Daarom gaf de minister aanwijzingen aan de voorzitters van de veiligheidsregio's om die te nemen op basis van noodverordeningen en was hij het die nagenoeg de volledige inhoud daarvan

bepaalde.<sup>15</sup> De voorzitters konden met gebruik van artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr) de noodverordeningbevoegdheid ex artikel 176 Gemw van de burgemeester aan zich trekken, omdat de coronacrisis kwalificeert als een ramp van meer dan plaatselijke betekenis. Het overleg van de voorzitters van de veiligheidsregio's – het veiligheidsberaad<sup>16</sup> – coördineerde vervolgens de landelijke uitrol van deze steeds naar de nieuwe omstandigheden gewijzigde elkaar opvolgende noodverordeningen in de 25 veiligheidsregio's.

Het moge duidelijk zijn dat deze gelegenhedenoplossing niet in lijn is met waar de gemeentelijke noodbevoegdheid voor is bedoeld.<sup>17</sup> Deze noodverordeningbevoegdheid biedt bovendien een zeer beperkte grondslag om grondrechten te beperken en dan hooguit voor korte duur.<sup>18</sup> Aan deze constructie kwam echter niet eerder dan na bijna tien maanden een einde met de inwerkingtreding van de Coronawet op 1 december 2020.<sup>19</sup> Toen pas kregen de coronamaatregelen de benodigde democratische legitimatie en de noodzakelijke expliciete wettelijke grondslag die is vereist voor een beperking van grondrechten. Dat was, gezien het mettertijd juridisch onhoudbaar geworden gebruik van noodverordeningen, rijkelijk laat.<sup>20</sup>

**Nagenoeg iedere crisis verloopt grillig en onvoorspelbaar, waarbij in detail uitgewerkte vooraf bedachte bevoegdheden om specifieke maatregelen te treffen regelmatig tekortschieten**

Eenzijds was er hier met de inzet van de noodverordeningbevoegdheid in de coronacrisis dus sprake van een juridische houtjetouwtjeknutselconstructie. Anderzijds blijkt hieruit wel dat een flexibel instrument als de noodverordeningbevoegdheid onmisbaar kan zijn tijdens een crisis. Niet alleen de coronacrisis, maar nagenoeg iedere crisis verloopt grillig en onvoorspelbaar, waarbij in detail uitgewerkte vooraf bedachte bevoegdheden om specifieke maatregelen te treffen regelmatig tekortschieten. Die flexibele functie vervult de noodverordeningbevoegdheid al succesvol sinds 1851 bij lokale crises in de gemeenten en sinds 2010 ook bij regionale crises, toen met de introductie van de Wet veiligheidsregio's de voorzitter daarvan de mogelijkheid kreeg deze bevoegdheid in te zetten bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis.<sup>21</sup> Het loont de moeite om bij de herziening van het noodrecht voor nationale crises te bezien of een dergelijke bevoegdheid ook op nationaal niveau beschikbaar kan komen.

#### 4. Schets nieuwe bevoegdheid

Een 'landelijke noodverordeningbevoegdheid' zou toegerekend kunnen worden aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV)<sup>22</sup> die 'bij de aantasting van een vitaal belang van de samenleving van meer dan regionale betekenis, of de ernstige dreiging daarvan, de algemeen verbindende voorschriften kan geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken'.<sup>23</sup> Hiermee wordt aansloten bij de definitie van 'crisis' uit artikel 1 Wet

veiligheidsregio's. De vitale belangen vormen een deelverzameling van het begrip veiligheid. In de beleidsindeling betreft het de internationale rechtsorde, territoriale veiligheid, sociale en politieke stabiliteit, fysieke veiligheid, ecologische veiligheid en economische veiligheid.<sup>24</sup> Aan het toepassingscriterium wordt aldus een begrip met een concrete invulling gekoppeld. Zowel de regering als de Raad van State hebben aangegeven dit wenselijk te achten, bij gebrek aan onderscheidend vermogen van een begrip als 'buitengewone omstandigheden' uit het klassieke staatsnoodrecht.<sup>25</sup> Daarnaast wordt geëxpliciteerd dat het moet gaan om een crisis met een nationale impact, namelijk van meer dan (veiligheids)regionale betekenis.

Het parlement dient uiteraard een belangrijke rol te spelen bij het voortduren van crisismaatregelen op deze basis.<sup>26</sup> Die kan worden verzekerd door de beide Kamers der Staten-Generaal het recht te geven in hun eerstvolgende vergadering de voorschriften al dan niet te bekrachtigen. Bij niet-bekrachtiging komen de voorschriften te vervallen.<sup>27</sup> De betrokken minister(s) zijn overigens uiteraard over hun optreden in de crisissituatie – zoals ook voor het andere door hen gevoerde beleid – ten volle verantwoordelijk verschuldigd aan het parlement. Ook zullen het toepassingscriterium, het doelcriterium van de voorschriften en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit de flexibele noodrechtbevoegdheid stevig juridisch begrenzen. De maatregelen mogen niet verder strekken dan noodzakelijk is voor het doel en er mogen geen minder ingrijpende instrumenten voorhanden zijn.

## Het toepassingscriterium, het doelcriterium van de voorschriften en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zullen de flexibele noodrechtbevoegdheid stevig juridisch begrenzen

14. De wet biedt daarnaast de mogelijkheid om maatregelen te treffen gericht op gebouwen, goederen of vervoermiddelen indien daar (vermoedelijk) een besmetting aanwezig is. Het gaat om de maatregelen uit art. 34, lid 4, 47, 51, 54, 55 of 56 Wpg.

15. Een en ander op basis van art. 7 lid 1 Wpg. Dit vergt overigens een ruime interpretatie van de reikwijdte van deze bevoegdheid van de minister. De aanwezigingen werden mede namens de minister van Justitie en Veiligheid gegeven.

16. Een dergelijke rol van dit overlegorgaan ten tijde van een crisis was overigens (in de wet) in het geheel niet voorzien. Zie over het veiligheidsberaad de art. 1 en 38 Wvr.

17. Ook stond het democratisch toezicht sterk onder druk. Daarover: A.J. Wierenga, 'Noodverordeningen in coronacrisis despotisch van aard', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2020/5, p. 238-240.

18. In art. 176 Gemw staat dat enkel van

andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften kan worden afgeweken. Bij een botsing van grondrechten waarbij er een positieve verplichting voor de overheid voortvloeit uit het recht op leven, kan een kortdurende beperking gerechtvaardigd zijn. Daarover meer in par. 4.

19. Het gaat om de Tijdelijk wet maatregelen covid-19 die een nieuw tijdelijk hoofdstuk VA, getiteld 'Tijdelijke bepalingen bestrijding epidemie covid-19', heeft toegevoegd aan de Wpg.

20. Zie in die zin ook de Raad van State in zijn Voorlichting van 25 mei 2020, W04.20.0139/I/Vo.

21. Zie art. 39 Wvr.

22. De minister van J&V speelt op rijksniveau een centrale rol in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij de uitoefening van de bevoegdheid kan afstemming vereist worden met de meest betrokken minister(s). Ook de minister-president zou een rol kunnen spelen, mede op grond van politiek-bestuurlijke afwegingen.

23. Er bestaat een mogelijkheid voor de minister van JenV om na inwerkingstelling van het (tot het klassieke staatsnoodrecht behorende) art. 54 Wvr op die basis de gemeentelijke noodverordeningbevoegdheid aan zich te trekken. Dat is echter wezenlijk anders dan de 'landelijke noodverordeningbevoegdheid' die een centrale rol speelt in de herziening van het gehele systeem voor nationale crises waarop ik hier het oog heb.

24. Zie ook de Nationale Veiligheid Strategie 2019 via: [nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheid-strategie-2019](https://nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheid-strategie-2019) (laatst geraadpleegd 11 maart 2022). Brainich benoemt daarnaast de indeling in het recht in: de internationale rechtsorde, de nationale rechtsorde, de openbare veiligheid en de economische veiligheid (die overigens de beleidsindeling

omvat); zie E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het systeem van crisisbeheersing*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004 (hierna: Brainich 2004), p. 13-19.

25. Zie de aandachtspunten in Advies RvS, *Van noodwet tot crisisrecht*, p. 54-56. De regering formuleerde deze wens reeds bij een eerdere voorgenomen herziening van het staatsnoodrecht, zie: Brief Modernisering staatsnoodrecht, *Kamerstukken II* 2017/18, 29688, nr. 48.

26. Die rol heeft het parlement gedurende de coronacrisis met klem opgeëist. Illustratief is het door de Tweede Kamer afgedwongen vetorecht inzake coronamaatregelen uit art. 58c van het tijdelijke hoofdstuk Va in de Wet publieke gezondheid.

27. Vergelijk de rol van de gemeenteraad bij een noodverordening (art. 176 lid 3 Gemw).



Reguliere bevoegdheden moeten daarnaast ontoereikend zijn.<sup>28</sup>

De rechtmatige beperking van grondrechten in relatie tot daadkrachtig optreden in noodsituaties vormt de achilleshiel van het noodrecht. Zeker als het gaat om het treffen van ingrijpende maatregelen bij een nationale crisis. Langs welke lijnen kunnen we hier denken? Het lijkt mij te rechtvaardigen en noodzakelijk dat in de voorgestelde noodverordeningbevoegdheid grondrechten mogen worden beperkt voor korte duur, maar enkel voor zover dit noodzakelijk is om een acuut en concreet dreigend levensgevaar te beperken.<sup>29</sup> Overheden worden dan immers geacht preventief op te treden; ze mogen dergelijke gevaarlijke situaties niet laten voortbestaan. Dit is een positieve verplichting die voortvloeit uit het recht op leven, zoals dat wordt beschermd in artikel 2 van het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).<sup>30</sup>

Het gaat bij het gebruik van de voorgestelde landelijke noodverordeningbevoegdheid steeds om een 'tijdelijk juridisch noodverband'. Veel crises blijken van relatief korte duur, waarmee de bevoegdheid daarvoor dan ook in

## Daarmee ontstaat in een langdurige nationale crisis maatwerk in de grondrechtenbeperking en krijgt het parlement vooraf een beslissende stem in die maatregelen

voldoende mogelijkheden voorziet. Mocht dat – zoals bij de coronacrisis – niet het geval zijn, of wil de regering om een andere reden dan ter beperking van een acuut en concreet dreigend levensgevaar grondrechten beperken, dan moet in de maatregelen voor die crisis bij spoedwet worden voorzien. Daarmee ontstaat in een langdurige nationale crisis maatwerk in de grondrechtenbeperking en krijgt het parlement vooraf een beslissende stem in die maatregelen, omdat dan goedkeuring van die wet door beide Kamers der Staten-Generaal is vereist. Het is daarbij nuttig dat de regering modellen uitwerkt voor voorzienbare crises, zodat het wetsvoorstel snel tot stand kan komen. Ter inspiratie voor die modellen kan deels worden gebruikgemaakt van de noodrechtelijke regelingen waarin nu reeds nog is voorzien. Het is nuttig de modellen te betrekken bij regelmatige oefeningen. Dergelijke modellen kunnen heel eenvoudig aangepast worden aan nieuwe inzichten, maatschappelijk ontwikkelingen of technische innovaties.<sup>31</sup>

De voorgestelde noodverordeningbevoegdheid kan worden opgenomen in een nieuwe integrale crisiswet.<sup>32</sup> Die wet dient duidelijk te regelen wie tijdens welke nationale crisis het bevoegde gezag is.<sup>33</sup> Dat is nu voor bijvoorbeeld de coördinatie van de besluitvorming in een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is, nog

neergelegd in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2016.<sup>34</sup>

Verder kunnen in die wet de overgebleven bepalingen uit het nationale crisisrecht worden gebundeld.<sup>35</sup> Het gaat om aanwijzingsbevoegdheden (zie bijvoorbeeld artikel 15 lid 3 Politiewet voor een bevoegdheid van de minister van J&V om aanwijzingen te geven aan burgemeesters inzake de openbare-ordehandhaving indien zulks nodig is in het belang van de veiligheid van de Staat). Verder betreft het bevoegdheden voor andere dan algemene maatregelen. Een maatregel die diep ingrijpt op een grondrecht, zoals het afkondigen van een bankenmoratorium op grond van artikel 4 Noodwet financieel verkeer, kan worden opgenomen in een wet met de verzamelde resterende klassieke staatsnoodrechtelijke bevoegdheden.

De rol van het klassieke staatsnoodrecht wordt derhalve beperkt tot het treffen van de meest ingrijpende maatregelen. Te weten daaronder begrepen de thans in de ter uitwerking van artikel 103 Grondwet tot stand gekomen bevoegdheden die zien op oorlogssituaties waarin het militaire gezag taken en bevoegdheden van het burgerlijk gezag overneemt,<sup>36</sup> bepalingen die het toestaan af te wijken van de Grondwet (anders dan tot het beperken van grondrechten),<sup>37</sup> en bepalingen waarbij wordt ingegrepen op bij de Grondwet geregelde bevoegdheden van decentrale overheden.<sup>38</sup> Het is voor deze gevallen dat de complexe procedurele waarborgen van het staatsnoodrecht (het meest) aangewezen zijn. Het gaat dan om de procedure van het afkondigen van een noodtoestand bij koninklijk besluit op voordracht van de minister-president die de Staten-Generaal in verenigde vergadering kan laten voortduren of opheffen.<sup>39</sup> Waarna bij koninklijk besluit de inwerkingstelling van de afzonderlijke noodmaatregelen opgenomen in verschillende lijsten volgt.<sup>40</sup>

De nu nog in het klassieke staatsnoodrecht en het nationale crisisrecht opgenomen onoverzichtelijke wirwar van verouderde, aan verschillende procedures onderhevige en onbruikbare bevoegdheden om in noodsituaties algemene maatregelen te treffen ten aanzien van particulieren, kunnen daarmee grotendeels worden geschrapt.<sup>41</sup> Daarin is vaak – en in veel gevallen waarschijnlijk tevergeefs – tot in detail voorzien welke maatregelen in een toekomstige crisis nodig zullen zijn.

Een nationale noodverordeningbevoegdheid voorziet voorts in een vangnet om de noodzakelijke onvoorzienbare maatregelen te treffen in voorzienbare en onvoorzienbare crises. Verder ontstaat een consistentere noodrechtelijk systeem voor crises op lokaal (burgemeester), regionaal (voorzitter veiligheidsregio) en nationaal (minister J&V) niveau. Daarnaast wordt het systeem voor het treffen van algemene maatregelen bij nationale crises sterk vereenvoudigd, waarmee kan worden voorkomen dat men ad hoc allerhande wankele juridische constructies bedenkt voor het noodzakelijke optreden. Dit komt zowel de daadkrachtige crisisbestrijding als de rechtsstatelijkheid van het overheidsoptreden ten goede.<sup>42</sup> Steeds is immers (beter) duidelijk wie bij welke crisis aan de lat staat, met welke bevoegdheid dat is, wat de reikwijdte van die bevoegdheid is, welke procedures er gelden, hoe is voorzien in mogelijke grondrechtenbeperking en hoe de doorslaggevende betrokkenheid van het parlement is gewaarborgd.

## 5. Conclusie

Dat het noodrecht voor crises met een nationale impact moet worden herzien, staat niet ter discussie. Over de wijze waarop dat moet gebeuren kan men verschillend denken. Het lijkt mij evenwel wezenlijk dat het systeem voor het opleggen van algemene noodmaatregelen zich kenmerkt door flexibiliteit en eenvoud om zo de soms levensreddende crisisbestrijding ten dienste te staan. Een voorbeeld van zo'n systeem kennen we in Nederland binnen het gemeentelijke noodrecht. Het invoeren van een noodverordeningbevoegdheid geschoeid op de leest van het gemeentelijk noodrecht zorgt niet alleen voor een sterke vereenvoudiging. Doordat hiermee niet voor iedere voorzienbare crisis – of onvoorzienbare crisis – vooraf in alle mogelijke maatregelen hoeft te worden voorzien, ontstaan de benodigde flexibiliteit en een vangnetfunctie. Daarnaast ontstaat een eenduidig en werkbaar systeem op alle bestuurlijke niveaus dat daadkrachtig (levensreddend) optreden kan bevorderen. Met het overbodig worden van gelegenheidsconstructies, wordt de rechtsstatelijkheid bevorderd. Uiteraard kent de uitwerking van deze bevoegdheid voor het bestrijden van crises met een nationale impact nog aandachtspunten; er moet nog het nodige water door de Rijn. Dit zeker omdat het bij een nationa-

## Laten we bij de herziening van dit systeem de gebruikelijke verleiding weerstaan om noodrecht in te voeren dat vooral geschikt is om de vorige crisis te bestrijden

le crisis vaak noodzakelijk zal zijn om grondrechten te beperken. De Staten-Generaal moet daarin dan ook een centrale rol spelen.

Laten we bij de herziening van dit systeem echter de gebruikelijke verleiding weerstaan om noodrecht in te voeren dat vooral geschikt is om de vorige crisis te bestrijden. Het doel moet zijn om straks te beschikken over een bruikbaar, eigentijds en logisch consistent systeem. Deze flexibele nationale noodverordeningbevoegdheid zou een eerste stap kunnen zijn binnen een gefaseerde brede herinrichting van het (staats)nood- en crisisrecht met dat doel. •

28. Het gaat om algemene eisen verbonden aan de aard van deze nieuwe onmiddellijkheidsbevoegdheid: zie daarover in relatie tot het gemeentelijk noodrecht: J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries c.s. (red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 168-174.

29. Zie in dit verband ook het oordeel van de Raad van State waarin de tijdelijke beperking van grondrechten op basis van noodverordeningen tijdens de coronacrisis op deze gronden rechtmatig werd geacht (Voorlichting van de Raad van State van 25 mei 2020, W04.20.0139/1/Vo).

30. Die plicht betreft een vaste lijn in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), zie bijvoorbeeld: EHRM 30 november 2014, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneriyildiz/Turkije*).

31. Het gebruik van dergelijke modellen is dan ook gebruikelijk in relatie tot de

gemeentelijke noodverordeningbevoegdheid. Zo zijn er model-noodverordeningen tot stand gekomen met medewerking van de Vereniging Nederlandse Gemeenten ter voorbereiding op het mogelijke gebruik van die bevoegdheid voor verschillende typen voorzienbare lokale crises. Die worden met enige regelmaat herzien.

32. Zie in dit verband: E.R. Muller, Preadvies 'Crisis en recht. Naar een integrale crisisbeheersingswet?', in: *Handelingen NJV, Crises, rampen en recht*, Deventer: Kluwer 2014; Evaluatie Wet veiligheidsregio's, o.a. p. 14.

33. Zie in dit verband ook aanbeveling 6 van het Rapport OvV, *Aanpak Coronacrisis*.

34. Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 6 september 2016, nr. 3889766, houdende instelling van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing.

35. Daartoe wordt ook opgeroepen in het WODC -apport, *Modernisering staatsnoodrecht*, hoofdstuk 6.

36. Zie de Oorlogswet voor Nederland.

37. Het gaat dan om het afwijken van de grondrechten geregeld in de art. 6, voor

zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft, art. 7, 8, 9, 12 lid 2 en 3, en art. 13, alsmede van art. 113 lid 1 en 3. Daarvoor wordt de mogelijkheid gegeven in art. 103 lid 2 Grondwet.

38. Zie artikel 103 lid 2 Grondwet. Er zullen overigens ook bepalingen in het huidige staatsnoodrecht zijn opgenomen – anders dan om in algemene maatregelen voor particulieren te voorzien – waarvan het nuttig is ze in de nieuwe crisiswet op te nemen.

39. Zie art. 1 en 3 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

40. Zie art. 7-9 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Om verschillende redenen is het aan te bevelen om de beperkte noodtoestand te schrappen. Zie o.a. Brainich 2004, p. 46-48; A.J. Wierenga, 'Noodbevelen en noodverordeningen in tijden van bijzondere noodsituaties', in: *In dienst van het recht (Brouwer-bundel)*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 46.

41. In het nationale crisisrecht is een voorbeeld te vinden in art. 46 Kernenergiewet

en in het klassieke staatsnoodrecht bijvoorbeeld in art. 6 Noodwet voedselvoorziening.

42. Ook Brainich – in deze materie goed geverseerd – pleit al vele jaren voor een vereenvoudiging van het klassieke staatsnoodrecht, zij het met andere uitgangspunten en in een andere juridische vorm. Zo stelt hij een uniformering voor aan de hand van de abstractere toepassingsis van 'buitengewone omstandigheden' geredeneerd vanuit het klassieke staatsnoodrecht. Zijn voorgestelde aanpassing is ook niet in het bijzonder gericht op de bevoegdheid voor het maken van algemeen verbindende voorschriften. Verder wordt bijvoorbeeld het parlement in zijn systeem niet betrokken bij maatwerk voor grondrechtenbeperkingen tijdens langdurige crises. Zie E.T. Brainich von Brainich Felth, *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Inleidende opmerkingen bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, aant. 3, Deventer: Wolters Kluwer 2022 (online raadpleegbaar). Zie uitgebreider o.a. Brainich 2004, p. 244-245.