

Vergaderjaar 2017–2018

29 668

Beleidsplan Crisisbeheersing

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2018

1. Inleiding

Met het oog op crisisbeheersing en rampenbestrijding bevat ons rechtsstelsel van oudsher een groot aantal wettelijke voorzieningen om met specifieke bevoegdheden een crisis of ramp het hoofd te bieden. Dit als het «klassieke staatsnoodrecht» bekend staande stelsel is in de jaren negentig van de vorige eeuw op onderdelen herzien. Om uniformiteit te brengen in het staatsnoodrecht, is bij die gelegenheid in dat kader de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden tot stand gebracht.

In de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's¹ is aangegeven dat wordt bezien of moderniseren van het staatsnoodrecht gewenst is. Daarop wordt hieronder als eerste ingegaan (paragrafen 2, 3 en 4).

In de kabinetsreactie is tevens aangekondigd dat in overeenstemming met het advies van de evaluatiecommissie-Hoekstra er een actualisatie en heroverweging zal plaatsvinden van de huidige rol en positie van de uit het klassieke staatsnoodrecht stammende functie van rijksheer. Daarover gaat paragraaf 5, waarna wordt afgesloten met een enkele opmerking van processuele aard.

Ik zend u deze brief mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Economische Zaken en Klimaat, Financiën, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

¹ Brief van 22 november 2013, Kamerstuk 29 517, nr. 76.

2. De werking van het huidige staatsnoodrecht

Sinds mei 1997 kent het staatsnoodrecht de beperkte en algemene noodtoestand, op grond van artikel 103 van de Grondwet geregeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (hierna: Cwu). In een beperkte noodtoestand kunnen de meeste noodbevoegdheden in werking worden gesteld. Tijdens een algemene noodtoestand kunnen bovendien noodbevoegdheden waarmee wordt afgeweken van de Grondwet, en enkele andere «zwaardere» noodbevoegdheden in werking worden gesteld.

De noodbevoegdheden die in een beperkte noodtoestand kunnen worden toegepast, kunnen onder bepaalde voorwaarden ook separaat, dat wil zeggen buiten een noodtoestand, worden toegepast. De figuur van de separate toepassing is opgenomen in tal van wetten. Daarmee wordt de mogelijkheid geopend om ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bepaalde noodbevoegdheden in werking te stellen.² Dat maakt adequaat optreden mogelijk in buitengewone omstandigheden die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van de beperkte noodtoestand behoeven te leiden, maar die wel van dien aard zijn dat over enkele noodbevoegdheden moet kunnen worden beschikt.³

Het buiten een noodtoestand in werking stellen van een of meer noodbevoegdheden geschiedt bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President. Het besluit wordt onverwijld gevolgd door een voorstel van wet (aangeduid als verlengingswet), opdat de Staten-Generaal zich kunnen uitspreken over het voortduren van de in werking gestelde bepalingen.

3. Verbeterpunten

Met betrekking tot het functioneren van het staatsnoodrecht ziet het kabinet op hoofdlijnen de volgende verbeterpunten:

- de noodbevoegdheden zijn op onderdelen verouderd;
- het begrip «buitengewone omstandigheden» heeft geen onderscheidend vermogen;
- de standaardprocedure voor de inzet van noodbevoegdheden biedt geen ruimte voor de directe inzet daarvan door ministers;
- de betrokkenheid van het parlement bij de inzet van noodbevoegdheden is niet optimaal geregeld;
- de functie van de rijksheren is niet helder.

In de volgende paragrafen worden deze punten nader toegelicht en wordt aangegeven welke verbeteringen het kabinet noodzakelijk acht.

4. Modernisering en uniformering

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

² Bijvoorbeeld artikel 52 van de Wet veiligheidsregio's, dat het mogelijk maakt om, bij buitengewone omstandigheden, de artikelen 53 en 54 van de wet in werking te stellen.

³ Kamerstuk 23 790, nr. 3, p. 5.

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. Als in het oog springend voorbeeld kan worden gedacht aan de bevoegdheid om bepaalde ICT-diensten te vorderen. Gelet op het toegenomen belang van het functioneren van ICT-systemen kan een dergelijke bevoegdheid in het staatsnoodrecht niet ontbreken. Een goede regeling van het staatsnoodrecht voorkomt dat moet worden teruggevallen op het zogeheten ongeschreven staatsnoodrecht, waarmee de niet-geregelde inzet van bevoegdheden wordt gelegitimeerd.

Het kabinet zal, gelet op het bovenstaande, wetgeving voorbereiden om waar nodig noodbevoegdheden te actualiseren en aanvullende noodbevoegdheden te introduceren, en verouderde noodbevoegdheden te schrappen.

Om de samenhang tussen diverse noodbevoegdheden te versterken, is het de bedoeling een aantal wetten⁴ 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.

De bijlage bij deze brief bevat een overzicht van de wetten waarvan in ieder geval zal worden bezien of deze wijziging behoeven in het kader van de modernisering van het staatsnoodrecht⁵.

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.

Een kenmerk van noodbevoegdheden is dat zij bij wet zijn geregeld, maar door middel van een voorgeschreven uniforme procedure geactiveerd moeten worden om werking te kunnen krijgen. De activering van noodbevoegdheden buiten noodtoestand (de separate toepassing), vereist nu een koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President, en de indiening van een wetsvoorstel zodat de Staten-Generaal kunnen besluiten over het voortduren van de inzet van die bevoegdheden. Op deze twee punten worden wijzigingen voorbereid, langs de volgende lijnen:

a. *standaardprocedure*

Het vereiste van een voorafgaand koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President kan naar het oordeel van het kabinet in crisisom-

⁴ Bijvoorbeeld de Havennoodwet, de Vervoersnoodwet, de Noodwet voedselvoorziening, de Vorderingswet en de Distributiewet.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

standigheden 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 crisisonstandigheden 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 crisisonstandigheden, 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.

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

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. Als voorbeeld hiervan kan worden genoemd artikel 46 van de Kernenergiewet. Dat artikel geeft bij een kernongeval de verantwoordelijke Minister de bevoegdheid tot het stellen van regels over onder meer het verplaatsen van bevolking zonder dat een voorafgaand koninklijk besluit is vereist en zonder dat een verlengingswet aan het parlement moet worden voorgelegd. De vergelijkbare bevoegdheid tot verplaatsing van de bevolking in artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking is wél onderworpen aan die vereisten. Het kabinet is van mening dat het onwenselijk is dat voor de inzet van

vergelijkbare bevoegdheden niet dezelfde regels gelden, en zal daarom ook voorstellen doen om op dit punt uniformiteit te bereiken.

5. Rijksheren

Van oudsher zijn rijksheren de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen wettelijke vertegenwoordiger van een Minister in de regio, met name voor situaties waarin de communicatie tussen Rijk en regio niet of moeilijk tot stand kon komen (gebiedsisolatie). In buitengewone omstandigheden konden rijksheren dan in hun eigen territoriale werkgebied bepaalde noodbevoegdheden namens hun Minister uitoefenen. Voorbeelden van rijksheren zijn de hoofdingenieur-directeuren (HID'en) van de regionale diensten van Rijkswaterstaat, vier rijkshavenmeesters, de regionale militaire commandanten, de regionale geneeskundige inspecteurs van de volksgezondheid, de directeuren van de Kamers van Koophandel, de Landdrost van het openbaar lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders.

Het kabinet acht het gewenst dat in bepaalde situaties bevoegdheden van een Minister regionaal kunnen worden uitgeoefend, en dat er een goede bestuurlijke verbinding bestaat tussen Rijk en regio (bestuurlijke liaison). Zeker in tijden van nood en crisis (maar ook bij de voorbereiding daarop) is het dan wel zaak dat het voor alle betrokkenen duidelijk is bij wie in een bepaalde situatie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd. Anders worden de mogelijkheden van deze functionaris onvoldoende benut.

Op dit moment ontbreekt die duidelijkheid. Zo bestaat de hierboven genoemde landdrost niet meer, maar in het Besluit ex artikel 7 Noodwet Geneeskundigen wordt deze functionaris nog steeds genoemd. De regionale geneeskundige inspecteurs van de volksgezondheid zijn inmiddels niet meer aan een regio verbonden. Volledige gebiedsisolatie is in de huidige tijd bovendien nauwelijks denkbaar. In 2005 is in het economisch noodrecht van toen EZ en V&W het criterium van gebiedsisolatie geschrapt,⁶ maar in enkele wetten is dat nog wel het criterium om de rijksheren in te kunnen zetten. Ook zijn er op het beleidsterrein van één ministerie soms meerdere typen rijksheren: bijvoorbeeld de hiervoor genoemde HID'en en rijkshavenmeesters. De departementale herindelings in de loop der tijd hebben bovendien niet helderder gemaakt welke rijksheren onder welke Minister valt.

Het is dus zaak de noodwetgeving inzake de rijksheren tegen het licht te houden en waar nodig te actualiseren en aan te laten sluiten op het nieuwe stelsel van staatsnood- en crisisrecht. Daartoe worden wijzigingen 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*

⁶ Stb. 2004, nr. 686. Uit de MvT komt naar voren dat het criterium van gebiedsisolatie met name was toegesneden op het ergst denkbare geval en (dus) onvoldoende rekening hield met «wat er ligt tussen normale omstandigheden en een grootschalige crisis» (Kamerstuk 29 514, nr. 3).

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.

De functionaris die optreedt als bestuurlijke liaison is het eenduidige bestuurlijke aanspreekpunt voor de beleidsterreinen van het ministerie die bij de specifieke crisis zijn betrokken. In crisissomstandigheden op het terrein van een ministerie kan deze functionaris ook zijn ministerie vertegenwoordigen in het regionaal beleidsteam (RBT) van de veiligheidsregio. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs gepaard te gaan met het inzetten van bevoegdheden. Ook betekent dit niet dat andere regionaal werkende functionarissen, diensten en organisaties hun (nood)bevoegdheden verliezen c.q. niet meer als crisispartner in het RBT zullen kunnen participeren.⁷

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 informatiekanaal tussen regio en ministerie. De functionaris kent de regionale en nationale netwerken op de terreinen van zijn ministerie en is gekend.

Het is van groot belang dat een ministerie zijn interdepartementale en regionale crisisbeheersingspartners en de commissarissen van de Koning informeert over de functionarissen die gemandateerde bevoegdheden hebben en/of de rol van bestuurlijke liaison vervullen. De hiervoor bedoelde functionarissen gaan de bestaande rijksheren vervangen. Om een duidelijke grens met het verleden te trekken, wordt niet langer gesproken over rijksheren.

Ongewijzigd blijft dat de commissarissen van de Koning fungeren als rijksorgaan dat binnen de eigen provincie de samenwerking bevordert tussen in zijn provincie werkzame rijksambtenaren en personen deel uitmakend van de krijgsmacht, en tussen deze functionarissen en het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen. Deze rollen liggen vast in de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

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. Daarom zal geregeld worden op welke wijze en door wie deze bevoegdheden en rol mogen worden uitgeoefend, indien de primair aangewezen functionaris niet beschikbaar is.

6. Tot slot

In aanvulling op de aanpassingen zoals hierboven besproken, zullen de relevante wetten tevens waar nodig en mogelijk worden geharmoniseerd wat betreft de onderwerpen handhaving en nadeelcompensatie.

⁷ Voorbeelden van regionaal werkende crisispartners zijn ProRail, de NS, drinkwaterbedrijven, TenneT, energiebedrijven, netbeheerders, het RIVM, hoofdofficieren van justitie en de rijkshavenmeesters. Deze kunnen – afhankelijk van het crisistype – deelnemen aan het regionaal beleidsteam, en zo vanuit hun dagelijkse taak en bevoegdheden een belangrijke rol blijven spelen in de regionale crisisbeheersing. De vier rijkshavenmeesters die thans tevens rijksheren zijn, zullen ook in het nieuwe stelsel beschikken over noodbevoegdheden, maar dan niet als rijksheren; de rol van bestuurlijke liaison wordt elders belegd.

De consultatie over de wijzigingsvoorstellen start naar verwachting in de eerst helft van 2019.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus