

# Van noodrecht naar crisisrecht: een vlucht naar voren?



Thesis MCPM8  
(student 386388)

## Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis 'Staatsnoodrecht naar crisisrecht: een vlucht naar voren?'. Deze thesis is een onderzoek uitgevoerd in het kader van de Master of Crisis and Public Order Management (MCPM) leergang 8.

Veiligheidsregio's zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met andersoortige crises dan kortstondige, acute crises. Denk aan de boerenprotesten, de vluchtelingen- en asielcrisis, de coronacrisis en bijvoorbeeld de gaswinning- en aardbevingsproblematiek. Het zijn langdurig crises, met een onvoorspelbaar karakter, een lang tijdsverloop en een grote impact op bovenregionaal niveau. Juist bij deze andersoortige crises speelt de vraag of het staatsnoodrecht wordt ingezet of dat het regionaal toepassen van het crisisrecht volstaat. Het staatsnoodrecht bestaat al lang; het crisisrecht is relatief jong. Beide stelsels hebben zich grotendeels autonoom ten opzichte van elkaar ontwikkeld, maar zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Reden om het wettelijk stelsel van het klassieke (staats)noodrecht te beschouwen in relatie tot het crisisrecht.

Mijn interesse in crisismanagement startte gedurende de coronacrisis, toen ik als jurist de voorzitter van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ondersteunde. In alle veiligheidsregio's werd opgeschaald naar GRIP-4 en er werden regionale beleidsteams geformeerd. Begin 2022 gingen we bijna automatisch over naar een volgende crisis. Dit was de opvangcrisis ten gevolge van de oorlog in Oekraïne en in de slipstream hiervan volgde de asielopvangcrisis, omdat de asielzoekers aangekomen in Ter Apel buiten de poorten op straat belandden.

Tijdens deze crises heb ik ervaren dat de inrichting van het stelsel van het staatsnood- en het crisisrecht onvoldoende op elkaar aansluiten. Er bestaat onduidelijkheid over hoe bevoegdheden centraal en decentraal in goede afstemming met elkaar kunnen worden toegepast om de crisis te bestrijden en beheersen. Naast toepassing van het decentrale crisisrecht, zoals de covid-noodverordeningen uitgevaardigd door voorzitters veiligheidsregio, lijkt inzet van het staatsnoodrecht in de afgelopen twee jaar herontdekt. Voorbeelden zijn de instelling van de avondklok en de toepassing van de Wet verplaatsing bevolking om Oekraïense ontheemden op te vangen. Bij bestrijding en beheersing van dergelijke langdurige crises is de verdeling van verantwoordelijkheden, lokaal, regionaal en centraal, onduidelijk.

Deze onduidelijkheid - wanneer het staatsnoodrecht dan wel het crisisrecht gekozen wordt - is aanleiding voor dit onderzoek. Mijn thesisonderzoek richt zich op welke wijze het (nieuwe) crisisrecht aansluit op het wettelijk stelsel van het klassieke (staats)noodrecht.

De thesis is het sluitstuk van de MCPM-8. Mijn dank gaat uit naar mijn thesisbegeleider Vina Wijkhuijs. Ze heeft ondervonden dat het helpen van een jurist bij het schrijven van een masterscriptie geen sinecure is. Haar reacties op de richting en opzet en de snelle en scherpe feedback hebben mij geholpen. Ook ben ik Willem-Jan Bijleveld dank verschuldigd. Zonder zijn aflatende inzet voor het (staats)noodrecht met dankbare discussies was deze thesis niet geschreven. Ik bedank eveneens Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voor het in mij gestelde vertrouwen en de gelegenheid die ik heb gekregen om deze studie te volgen. Ik zal zo veel mogelijk van het geleerde blijven toepassen in mijn werk en delen met collega's en partners. Tot slot dank aan het thuisfront voor alle motivatie, steun en geduld. Jullie zijn nu af van mijn verhalen over verschillende noodsituaties!

Willemijn van Blommestein

Rotterdam, 4 januari 2024

## Samenvatting

De crises waarmee Nederland recent werd geconfronteerd, laten zien dat juridische maatwerkoplossingen nodig zijn om de complexiteit van de crisis het hoofd te bieden. Om in crisissituaties snel en slagvaardig te acteren, bestaat er behoefte aan maatregelen die - vanwege de nood situatie - mogelijk genomen worden in afwijking van het reguliere rechtsregime en gebaseerd zijn op het stelsel van het (staats)nood- en crisisrecht.

Door de behoefte aan flexibiliteit in de toepassing van noodbevoegdheden is er speelruimte ontstaan tussen het klassieke staatsnoodrecht en het vormvrije crisisrecht. Een vlucht naar voren!

Deze vlucht naar voren resulteert in onduidelijkheid over de toepassing van nood- en crisiswetgeving. Onder welke omstandigheden of voorwaarden wordt het staatsnoodrecht gehanteerd en wanneer wordt voor het crisisrecht gekozen? De onduidelijkheid die hierover bestaat, is onwenselijk vanuit het beginsel van rechtszekerheid. Crisismanagers, bestuurders en uiteindelijk ook de samenleving moeten weten waar ze aan toe zijn. Een meer expliciete keuze in de toepassing van noodbevoegdheden in crisistijd is gewenst.

In deze thesis staat de vraag centraal wat nodig is om tot één samenhangend stelsel van het (staats)nood- en crisisrecht te komen. Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke uitgangspunten kenmerken het stelsel van het staatsnoodrecht en het crisisrecht?
2. Onder welke omstandigheden zou zowel van het crisisrecht als van het staatsnoodrecht gebruik kunnen worden gemaakt?
3. Welke knelpunten worden in de praktijk ervaren als gevolg van de onduidelijkheid in gezagsverhoudingen bij bovenregionale en landelijke crisisbeheersing?
4. Welke verbeteringen zijn mogelijk om tot één samenhangend (staats)nood- en crisisrecht te komen?

Aan de hand van een literatuurstudie, twee casusbeschrijvingen, een reeks groepssessies en tien interviews worden deze vragen beantwoord.

De stelling is gerechtvaardigd dat het stelsel van het (staats)nood- en crisisrecht complex is. Het stelsel geeft vooralsnog geen duidelijkheid over de toepassing van het staatsnoodrecht, dan wel de inzet van het vormvrije crisisrecht. Uitleg van het stelsel en achterliggende uitgangspunten helpt verklaren waarom in sommige gevallen voor het ene dan wel voor het andere rechtsstelsel wordt gekozen. Uit de casusbeschrijvingen is er een 'vlucht naar voren' te constateren in het gebruik van het crisisrecht ten opzichte van een terughoudend gebruik van het staatsnoodrecht. Bij bovenregionale crises functioneert de crisissamenwerking met regie, coördinatie en afstemming goed. Het beeld is dat het centraal eenhoofdig gezag in crisistijd in Nederland, met een poldercultuur, zo lang mogelijk wordt vermeden.

Ik concludeer dat als centraal gezag noodzakelijk is, er sprake lijkt van een 'shopgedrag' om het nood- dan wel het crisisrecht toe te passen. Dat is strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel. Juist in tijden van crises is er behoefte aan een heldere en duidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling. Het tegengaan van willekeur en machtsmisbruik is dan extra noodzakelijk om de legitimiteit van overheidshandelen te garanderen. Vanuit controle op macht is het relevant te weten wie verantwoordelijk is voor de crisisbeheersing. De doorzettingsmacht van het gezag in crisistijd is vrij ongelimiteerd ('nood breekt wet'), maar wordt uiteindelijk begrensd door de fundamentele grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat. De twee casusbeschrijvingen geven zicht op devaluatie van het begrip crisis. Onduidelijkheid in verantwoordelijkheden, kan leiden

tot meer wantrouwen in de overheid, waardoor de oorspronkelijke crisis kan ontaarden in een institutionele crisis.

Wat uiteindelijk nodig is om tot één samenhangend stelsel van staatsnood- en crisisrecht te komen is: een goede balans in netwerksamenwerking van centrale en decentrale crisisgezagen en tussen crisisgezagen van functionele ketens. Noodzakelijk voor deze balans is duidelijkheid in gezagsverhoudingen bij bovenregionale en landelijke crises. Randvoorwaarden zijn rechtszekerheid, democratische legitimiteit, tijdelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Deze randvoorwaarden moeten volgens eenzelfde kader worden ingevuld.

Voor één samenhangend stelsel is uitgegaan van de kenmerken van de stelsels van het staatsnoodrecht en het crisisrecht. Een uitzonderlijke noodsituatie rechtvaardigt kortstondig afwijken van het reguliere rechtsregime. Dus moet 1. de noodsituatie, 2. het crisisgezag en 3. de tijdelijkheid duidelijk zijn. Voor de keuze om het vormvrije crisisrecht dan wel het staatsnoodrecht in te zetten, is een eenduidig kader nodig, met een escalatiemodel dat voldoende flexibiliteit laat om de noodmaatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om de crisis te beheersen.

Ik kom tot de aanbeveling om met een 'schone lei' te beginnen voor een nieuw stelsel (staats)nood- en crisisrecht. In ieder geval dienen vier elementen wettelijke aandacht om duidelijkheid aan te brengen in de toepassing van het gezag bij bovenregionale en landelijke crises en (daarmee) een optimale bovenregionale crisissamenwerking te bewerkstelligen.

1. duidelijke ministeriële aanwijzingen in crisistijd;
2. tijdelijkheidsvereiste wettelijk verankeren;
3. expliciete bovenregionale opschalingsstructuur;
4. beter onderscheid tussen de algemene keten en de functionele ketens

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.2 <i>Aanleiding van het onderzoek</i> .....	7
1.2 <i>Doel van het onderzoek</i> .....	9
1.2 <i>Probleemstelling</i> .....	9
1.3.1    Van probleem naar vraagstelling .....	9
1.3.2    Hoofdvraag.....	10
1.3.3    Deelvragen .....	10
1.2 <i>Leeswijzer</i> .....	10
<b>2. Methodologische verantwoording</b> .....	<b>11</b>
2.2 <i>Onderzoeksstrategie, methode en technieken</i> .....	11
2.2 <i>Kwaliteit van onderzoek</i> .....	12
<b>3. Uitleg van de stelsels</b> .....	<b>14</b>
3.1 <i>Operationalisering van begrippen</i> .....	14
3.1.1    Klassiek staatsnoodrecht .....	14
3.1.2    Crisisrecht ofwel vormvrij staatsnoodrecht.....	16
3.1.3    Noodbevoegdheden .....	17
3.2 <i>Analyse van de uitgangspunten van het (staats)noodrecht en het crisisrecht</i> .....	18
<b>4. Verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing</b> .....	<b>22</b>
4.1 <i>Crisisgezag</i> .....	22
4.2 <i>Verschuiving in crisisgezag</i> .....	23
4.3 <i>Opperbevel</i> .....	24
4.4 <i>Versterkingsopdracht bovenregionale crisisbeheersing</i> .....	25
<b>5. Analyse: scharnierpunten stelsels</b> .....	<b>28</b>
5.1 <i>Verticaal: centraal - decentraal</i> .....	28
5.2 <i>Horizontaal: netwerksamenwerking functionele kolommen</i> .....	29
<b>6. Analyse: knelpunten stelsels</b> .....	<b>32</b>
6.1 <i>Casestudy coronacrisis</i> .....	32
6.1.1    Opschaling in coronacrisis.....	32
6.1.2    Avondklok als toepassing van het noodrecht .....	34
6.2 <i>Casestudy asielopvangcrisis</i> .....	34
6.2.1    Toepassing staatsnoodrecht .....	34
6.2.2    Crisis opvang ontheemde Oekraïners naar asielopvangcrisis .....	35

6.3	<i>Analyse van de knelpunten vanuit casuïstiek</i> .....	36
<b>7.</b>	<b>Conclusies</b> .....	<b>38</b>
7.1	<i>Beantwoording deelvragen</i> .....	38
7.2.1	Kenmerken per stelsel .....	38
7.2.2	Overeenkomsten van beide stelsels.....	40
7.2.3	Knelpunten als gevolg van onduidelijkheid in gezagsverhoudingen.....	41
7.2.4	Verbeteringen .....	43
7.2	<i>Beantwoording hoofdvraag: wat is nodig voor één samenhangend stelsel?</i> .....	44
<b>8.</b>	<b>Aanbevelingen</b> .....	<b>46</b>
	<b>Bronnen</b> .....	<b>47</b>
	<b>Bijlagen</b> .....	<b>50</b>
	<i>Bijlage 1 – Afkortingenlijst</i> .....	50
	<i>Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewde personen</i> .....	51
	<i>Bijlage 3 – Gebruikte power-point presentatie bij de interviews</i> .....	52
	<i>Bijlage 4 – Interviewprotocol en interviewvragen</i> .....	53

# 1. Inleiding

## 1.2 Aanleiding van het onderzoek

De recente crises waarmee de crisisbeheersingsorganisaties zijn geconfronteerd, laten zien dat maatwerkoplossingen nodig zijn om de complexiteit van de crisis het hoofd te bieden. Alleen al tijdens de duur van onze opleiding Master of Crisis and Public order Management 8 (MCPM8) zijn we geconfronteerd met bijvoorbeeld de coronacrisis, de windval in Leersum, de wateroverlast in Zuid Limburg en de meerdere crises in de asielopvang waaronder de vluchtelingenstroom uit Oekraïne. Hierbij zitten enkele voorbeelden van de door lector Crisisbeheersing, Menno van Duin betitelde ‘ongekende’ langdurige crises (Van Duin/Wijkhuijs, 2019).

Momenteel staan de crisisorganisaties bij langdurige crises onder hoge druk. Niet alleen kan er sprake zijn van capaciteitsproblemen wegens uitputting van de crisisorganisatie, maar ook het leiderschap staat ter discussie. Op het niveau van regiogrensoverschrijdende crises constateerde de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's een probleem bij de verdeling van verantwoordelijkheden (Commissie Muller, 2020). Het Veiligheidsberaad ervaarde een verantwoordelijkheidsvacuüm gedurende de coronacrisis (Commissie Muller, 2020). In de contourennota is het doel geformuleerd om op dit punt de bovenregionale en landelijke crisissamenwerking te versterken (Contourennota, 2022).

In het crisismanagement gaat het om het vinden van een goede balans tussen netwerksamenwerking en afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden; het gaat om samenwerking tussen verschillende bestuurslagen, tussen de algemene keten en de functionele ketens en samen met private organisaties. Naast een goede afstemming tussen operationele (hulp)diensten, is het bij bovenregionale crises essentieel gebleken dat er een goede verbinding tot stand komt tussen de betrokken bestuurlijke gremia, waaronder de verschillende gezagsdragers. De afstemming tussen de veiligheidsregio's en het Rijk zoals deze is ontstaan tijdens de coronacrisis, is inmiddels vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing (NCTV, 2022). Toch betekent bestuurlijke- en ambtelijke afstemming nog niet dat er duidelijkheid is over het gezag gedurende een crisis. Zeker bij bovenregionale en landelijke crises blijkt onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor bevoegdheidstoepassing, het zogenoemde ‘crisisgezag’. De Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's constateerde dat bij langdurige bovenregionale crises, overheden en (private) crisispartners onvoldoende slagvaardig komen tot een effectieve crisisbeheersing (zie Muller, 2020). Wegens de onduidelijkheid in gezagsverhouding ontbreekt het tevens aan een goede borging van de democratische legitimiteit.

Tijdens de coronacrisis ontbrak het aan een duidelijke gezagsverhouding, omdat noodzakelijke noodbevoegdheden niet eenduidig in één wettelijk kader waren ingebed. Daarom ervaarde de veiligheidsregio's een verantwoordelijkheidsvacuüm (Commissie Muller, 2020). Het evaluatierapport deel I van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV, 2022) over de coronacrisis concludeerde dat een meer centrale sturing vanuit het Rijk meer helderheid had geboden aan alle actoren in de crisisstructuur:

“Heldere scheiding van rollen draagt bij aan het begrip voor en de navolgbaarheid van het overheidsoptreden en versterkt de democratische legitimiteit van besluiten” (OvV, 2022).

In crisistijd wordt van de overheid een optreden verwacht om de ramp of crisis te bestrijden en de gevolgen ervan zo veel mogelijk te beheersen. Net als al het andere overheids handelen moet de bevoegdheidstoepassing tijdens een crisis voldoen aan de grondbeginselen van onze democratische rechtstaat. Bij crisisbeheersing treedt de overheid buiten de normale (grond)wettelijke kaders.

Om snel en adequaat te improviseren en ad hoc beslissingen te kunnen nemen, bestaat er behoefte aan maatregelen die vanwege de noodsituatie zelfs in strijd met de wet kunnen zijn. In crisistijd is het tegengaan van willekeur en machtsmisbruik daarom extra noodzakelijk. De doorzettingsmacht van het gezag in crisistijd is vrij ongelimiteerd ('nood breekt wet'), maar is uiteindelijk begrensd door de fundamentele grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat. Als fundamentele waarborg geldt bijvoorbeeld dat onverwijld naar de reguliere stabiele situatie terug moet worden gekeerd (Van der Pot, 2014). Ook de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit begrenzen het gezag in crisistijd (Van der Pot, 2014).

Optreden in crisistijd geschiedt met instrumenten uit het stelsel van (staats)nood- en crisisrecht. Het staatsnoodrecht stamt uit vroeger tijden en is dus letterlijk klassiek. Het klassieke staatsnoodrecht wordt zelden ingezet. Het is duidelijk begrensd door de beginselen van democratische eenheidsstaat, waaronder de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, democratische legitimatie en de grondwet. Al lange tijd bestaat de neiging om niet te lichtvaardig, en zelfs terughoudend gebruik te maken van dit noodrecht. Toch lijkt inzet van het staatsnoodrecht de afgelopen twee jaar herontdekt te zijn om langdurige crises te beheersen (RvS, 2021).

De herontdekking van het klassieke staatsnoodrecht gebeurde ook in situaties waarbij je vraagtekens kunt zetten of er wel sprake was van een noodsituatie, en of het geconstateerde probleem echt niet anders kan worden opgelost. Zo speelde in de asielopvangcrisis een discussie over het al dan niet landelijk afkondigen van een nationale crisis, omdat er een inhumane situatie ontstond in Ter Apel. Hieraan parallel liep het invoeren van een noodsituatie bij opvang van Oekraïners, vluchtelingen met een aparte status. Feitelijk hebben we met eenzelfde taakstelling te maken, die door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) niet kon worden uitgevoerd. Het wispelturig inzetten van (staats)nood- en crisisrecht wordt ook wel gezien als 'oneigenlijk gebruik' om oplossingen te bieden voor 'institutionele beleids crises' (Zouridis, 2019). Het lijkt een politieke strategie om een 'crisisvlag' te planten op beleidsproblemen waar de wettelijke taakuitvoerder niet uitkomt.

Gebruikmaking van het noodrecht leidt er toe dat tijdelijk kan worden afgeweken van reguliere wet- en regelgeving om een versnelling in besluitvorming te realiseren. Voor het daadkrachtig optreden werd tijdens recente bovenregionale crises gekeken naar het decentrale bestuur in de persoon van de burgemeester. Toch konden de burgemeesters in de asielcrisis niet tot gewenste uitkomsten in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat komen. De lokale autonomie botste namelijk met de verplichtingen opgelegd door het Rijk wegens de crisis. De coronacrisis en de crisis voor opvang van ontheemden kunnen inzicht geven in de gevolgen van de gezagsonduidelijkheid.

"In crisistijd kan men snel, slagvaardig en centraal gestuurd optreden zonder al te veel pottenkijkers, en dingen doen die normaal niet zouden kunnen", aldus Voermans in zijn position paper over het staatsnoodrecht (Voermans, 2021). Iets als een crisis bestempelen kent voordelen, want met eventuele inzet van speciale (nood)bevoegdheden kan versnelling worden gerealiseerd die regulier niet mogelijk zijn. Recente ervaringen en evaluaties zoals die van de OvV inzake de coronacrisis, geven de crisisorganisatie handvatten om aan langdurige crises het hoofd te bieden. Toch zijn deze handvatten nog onvoldoende uitgekristalliseerd. De onduidelijkheid over de inzet van het (staats)noodrecht versus de inzet van het decentrale crisisrecht blijft bestaan, zo blijkt uit het gevraagde advies van de Raad van State (RvS, 2020) over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen tijdens coronatijd.

Het klassieke staatsnoodrecht kent een oorsprong in het oorlogsrecht en werd in 1887 voor het eerst grondwettelijk verankerd. Het is in de laatste eeuw geëvolueerd tot een flexibel werkend stelsel van rampenbestrijding (Brainich, 2004). Reeds in 2018 kondigde het kabinet een moderniseringsactie aan



voor het staatsnoodrecht (Kamerstukken II, 2018). Met name de parlementaire documentatie over het staatsnoodrecht geven inzicht in de doorontwikkeling op dit vlak (Kamerstukken over modernisering staatsnoodrecht). Naast de veroudering in het stelsel van het (staats)nood- en crisisrecht is ook de versnippering binnen het noodrecht reden voor de wetgever om dit te betrekken bij het herzieningsprogramma 'Modernisering Staatsnoodrecht'. Wierenga concludeerde in het Nederlandse Juristenblad dat het klassieke (staats)noodrecht voor crises met een nationale impact niet of nauwelijks functioneert (Wierenga, 2022). Uit de quickscan Modernisering Staatsnoodrecht die werd uitgevoerd in opdracht van het WODC, bleek dat het noodrecht op bepaalde punten niet optimaal aansluit bij actuele en toekomstige dreigingen en maatschappelijke ontwikkelingen (Open Universiteit, 2021). Ook gedurende de coronacrisis bleek dat het (staats)noodrecht en het crisisrecht niet naadloos op elkaar aansloten en dit was voor de Raad van State aanleiding om voor de herziening van het staatsnoodrecht te pleiten (RvS, 2021). Ter uitwerking van het ongevroegde advies van de Raad van State wordt er thans een kader ontwikkeld met algemene uitgangspunten voor de inrichting van het (staats)nood- en crisisrecht (Kamerstukken II, 2021). Dit onderzoek geeft een aanvullend perspectief op het (staats)nood- en crisisrecht, waaraan de wetgever momenteel werkt.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Tijdens verschillende recente crises is gebleken dat de noodbevoegdheden uit het staatsnoodrecht verouderd en versnipperd zijn en dat zich tijdens crises knelpunten voordoen in relatie tot het meer decentrale crisisrecht. Zo is geconstateerd dat het staatsnoodrecht en het crisisrecht zich de afgelopen decennia in grote mate los van elkaar hebben ontwikkeld, waardoor twee wettelijke stelsels zijn ontstaan die niet goed op elkaar aansluiten.

Met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te verkrijgen in de overeenkomsten en verschillen tussen deze twee rechtsstelsels, met als doel te komen tot één samenhangend stelsel van het (staats)noodrecht en crisisrecht. Het toepassen van noodbevoegdheden, of dit nu centraal of decentraal wordt ingezet, kan alleen als er sprake is van 'buitengewone omstandigheden'. Toepassing van noodbevoegdheden tijdens een bovenregionale of nationale crisis kan plaatsvinden door verschillende bestuursorganen van verschillende niveaus (decentraal of nationaal) en/of van verschillende ketens (algemeen of functioneel). Bij een bovenregionale crisis is goede crisissamenwerking tussen alle gezagen uitgangspunt, maar hoe dan de gezagsverhouding precies is, dat kan helderder. Er kan meer duidelijkheid komen in wie eindverantwoordelijk is voor welke bevoegdheidstoepassingen in noodsituaties. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de doorontwikkeling van de regelgeving bij de crisis- en rampenbestrijding.

## 1.2 Probleemstelling

### 1.3.1 Van probleem naar vraagstelling

Het staatsnoodrecht bestaat lang; het crisisrecht is relatief jong. Beide stelsels hebben raakpunten, maar met name bij bovenregionale en landelijke crises is er onduidelijkheid over gezagsverhoudingen. In alle gevallen is er sprake van een uitzonderlijke noodsituatie, waarbij overheidshandelen resulteert in afwijken van het reguliere (rechts)regime om tijdelijk noodmaatregelen te treffen. Onduidelijk is wanneer het staatsnoodrecht wordt gehanteerd en wanneer er voor het crisisrecht wordt gekozen.

In onderstaande figuur 1 worden de kenmerken van beide stelsels schematisch weergegeven.

Algemeen geldt voor beide:		> Uitzonderlijke noodsituatie > Afwijken regulier rechtsregime > Tijdelijkheid
<b><u>Staatsnoodrecht</u></b>		<b><u>Crisisrecht</u></b>
formele vereisten centraal: instellen koninklijk besluit incl. afwijken grondrecht		vormvrij decentraal => centraal (escalatiemodel) meer sectoraal verdeeld

*Figuur 1: Kenmerken van het staatsnoodrecht en crisisrecht*

### 1.3.2 Hoofdvraag

Deze thesis betreft een onderzoek naar de relatie tussen het (nieuwe) crisisrecht en het wettelijk stelsel van het (staats)noodrecht. Het onderzoek is gericht op de doorontwikkeling van de crisisbeheersing bij bovenregionale en landelijke crises. De hoofdvraag is: Wat is nodig om tot één samenhangend stelsel van het (staats)nood- en crisisrecht te komen?

### 1.3.3 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke uitgangspunten kenmerken het stelsel van het staatsnoodrecht en het crisisrecht?
2. Onder welke omstandigheden zou zowel van het crisisrecht als van het staatsnoodrecht gebruik kunnen worden gemaakt?
3. Welke knelpunten worden in de praktijk ervaren als gevolg van de onduidelijkheid in gezagsverhoudingen bij bovenregionale en landelijke crisisbeheersing?
4. Welke verbeteringen zijn mogelijk om tot één samenhangend (staats)nood- en crisisrecht te komen?

## 1.2 Leeswijzer

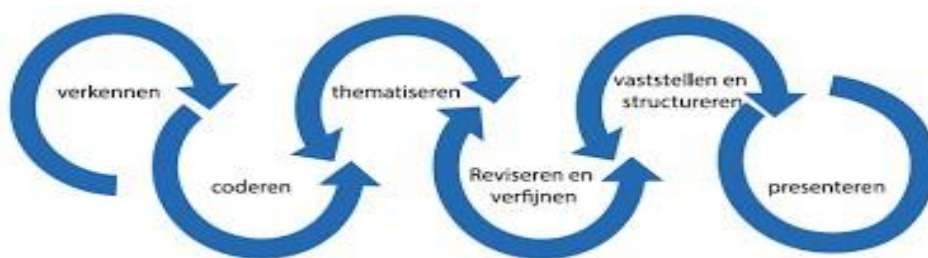
Dit hoofdstuk gaf een inleiding op het onderzoek. Beschreven zijn de aanleiding en probleemstelling, die resulteerde in de centrale vraagstelling en een viertal deelvragen. De onderzoeksmethoden en verantwoording worden beschreven in hoofdstuk 2. Vanaf hoofdstuk 3 volgen de onderzoeksbevindingen. Ten eerste worden de relevante begrippen geoperationaliseerd. Daarbij gaat het vooral om het wettelijk staatsnoodrechtkader en de structuur van de (regionale) crisisbeheersing. De theorie van beide stelsels en hun fundamentele waarborgen en principiële uitgangspunten worden beschreven. Omdat overheidshandelen in noodsituaties in een aantal gevallen kan leiden tot inperking van grondrechten, wordt ook de grond- en verdragsrechtelijke beperkingssystematiek uiteengezet, waarna een uitleg volgt over noodbevoegdheden en de werking van het crisisrecht. In hoofdstuk 4 komt het thema 'gezag' bij crisisbeheersing aan bod. Naast instrumenten die worden ingezet ter bestrijding en beheersing van langdurige bovenregionale crises is het immers relevant te weten wie verantwoordelijk is voor de crisisbeheersing. In hoofdstuk 5 en 6 volgt een analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen het staatsnood- en crisisrecht. Aan de hand van casusbeschrijvingen van de coronacrisis en de asiel- en Oekraïne-opvangcrisis komt het gebruik van beide stelsels aan bod. In hoofdstuk 7 wordt modelmatig alle begrippen geclusterd en volgen de antwoorden op de deelvragen en centrale vraagstelling. Hoofdstuk 8 sluit af met aanbevelingen.

## 2. Methodologische verantwoording

### 2.2 Onderzoeksstrategie, methode en technieken

Dit onderzoek is exploratief oftewel verkennend van aard. Er zijn meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden toegepast wat wordt aangeduid als triangulatie (Scheepers et al., 2016). Om de vereiste diepgang te verkrijgen wordt er een variatie aan methoden gehanteerd, van literatuuronderzoek naar inhoudsanalyse die wordt getoetst in diepte-interviews. Vervolgens is een casestudy uitgewerkt, toegespitst op de gemaakte inhoudsanalyse. Twee praktijkvoorbeelden bij bovenregionale crisissamenwerking zijn tegen het licht gehouden om de verkenning te verfijnen.

Het betreft een kwalitatief praktijkonderzoek waarin ik de zes thema's van thematische analyse (verkennen, coderen, thematiseren, verfijnen, structureren en presenteren) heb doorlopen, zoals beschreven door Nel Verhoeven (Verhoeven, 2018). Hierbij werd gebruik gemaakt van de 'zes stappen methode' van (Braun & Clarke, 2006).



*Figuur 2: thematische analyse van Braun en Clark*

Met coderen en structuren van overeenkomsten en verschillen, kom ik tot een model van één samenhangend stelsel van het (staats)nood- en crisistrecht. Ik ben begonnen om gegevens te verzamelen over het nationale crisis- en staatsnoodrecht. De zoektermen om overeenkomsten en verschillen van beide stelsels te duiden waren: noodbevoegdheden, noodtoestand, buitengewone omstandigheden en (staats)nood- en crisistrecht. Met uitleg over verantwoordelijkheid bij toepassen van noodbevoegdheden in het staatsnoodrecht en het crisistrecht kom ik tot een theoretisch model.

Ik neem sinds eind 2022 deel aan werkgroep-bijeenkomsten en kennistafels in het kader van de moderering van het staatsnoodrecht en het wetgevingstraject Wet veiligheidsregio's (Wvr). Discussies die tijdens deze bijeenkomsten hebben plaatsgevonden, boden input voor dit thesisonderzoek. Als juridisch expert in het crisistrecht heb ik samen met de heer Willem-Jan Bijleveld een position paper opgesteld voor de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV). Van de overleggen tussen de veiligheidsregio's en het ministerie van JenV over de modernisering van het staatsnood- en crisistrecht zijn gespreksverslagen en rode-dradenanalyses gemaakt, die ik heb gebruikt als informatiebronnen. De intensieve gegevensuitwisseling met het ministerie van JenV om te komen tot een 'two-pager' over versterking van de bovenregionale crisissamenwerking (die als input dient voor het wetgevingstraject Wvr) is als informatiebron gebruikt om met de thematische analyse tot een model te komen.

Vervolgens heb ik diepte-interviews gehouden om het model te verfijnen. Ik heb daartoe een respondentenlijst samengesteld bestaande uit operationele crisismanagers, beleidsmakers die betrokken zijn bij de totstandkoming van wet- en regelgeving en wetenschappers op het gebied van het crisistrecht en het staatsnoodrecht (bijlage 2). Uit de respondentenlijst heb ik experts gekozen. Ik heb tien interviews gehouden van gemiddeld anderhalf uur met wetenschappers (4), met beleidsmakers (3) en met operationele crisismanagers (3). De theoretische kant van het onderwerp werd in de interviews met wetenschappers en beleidsmakers belicht. De meer praktische kant van

het onderwerp kwam in interviews met mensen ‘uit het veld’ tot zijn recht. De persoonlijke interviews verfijnde het inzicht in de gezagsverhoudingen bij bovenregionale en landelijke crisissamenwerking. Ik heb een powerpoint-presentatie gemaakt met een analyse vanuit de literatuur (bijlage 3). Deze diende als leidraad bij de interviews om de analyse te toetsen en te vervolmaken. In de interviews heb ik de respondent gevraagd te reflecteren en met mij van gedachten te wisselen. Ook kreeg ik van de respondenten inzichten hoe zij het noodrecht en crisisrecht zouden verbeteren. Van deze sessies heb ik gespreksnotities gemaakt die opvraagbaar zijn. Ik verwijs naar de bijlagen voor de overige specificaties met betrekking tot de interviews.

Ter verfijning van mijn theoretische model heb ik de kwalitatieve onderzoeksmethode ‘casestudy’ toegepast. Het bleek moeilijk om exact aan te geven waar beide stelsels niet goed op elkaar sluiten en daarom zijn twee recente crises als casestudy gebruikt. Aan de hand van toepassing van het crisisrecht en het noodrecht in de praktijk, heb ik knelpunten achterhaald. De casusbeschrijvingen spitste ik toe op het gebruik van het nood- dan wel crisisrecht tijdens de coronacrisis en tijdens de asiel- en Oekraïne-opvangcrisis. Op basis van in beide actuele bovenregionale crises toegepaste wet- en regelgeving heb ik gezocht naar de gevolgen van de onduidelijkheid in de gezagsverhoudingen.

## 2.2 Kwaliteit van onderzoek

### *Betrouwbaarheid en navolgbaarheid*

Ten behoeve van de betrouwbaarheid en navolgbaarheid van het onderzoek, kan het volgende worden gemeld:

1. Er is gebruikgemaakt van openbare of opvraagbare literatuurbronnen. Daarmee is het gedeelte literatuur- en documentenstudie reproduceerbaar.
2. Om de betrouwbaarheid en navolgbaarheid te garanderen is alle data geanalyseerd en gearhiveerd.
3. Kritische keuzes van de te interviewen experts op het terrein van noodrecht en crisisrecht staan beschreven in bijlage 2.
4. Voor een deel van mijn onderzoek ben ik aangesloten bij georganiseerde kennistafels en pressure-cookersessies. De gemaakte schriftelijke terugkoppelingen zijn gearhiveerd en indien gewenst opvraagbaar.
5. Enkele interviews zijn opgenomen, maar de geluidsopnames zelf zijn vernietigd en slechts gebruikt ter ondersteuning van de gemaakte gespreksverslagen. Deze zijn gearhiveerd en indien gewenst opvraagbaar.
6. Alle naslagwerk en gebruikte podcast/nieuwsberichten zijn opgeslagen en gearhiveerd.

### *Validiteit*

Om een probleem op te lossen, moet eerst inzicht bestaan in wat het probleem precies is. Met dit onderzoek tracht ik het probleem zo goed mogelijk te definiëren door een model te creëren dat inzicht geeft in de verschillen en overeenkomsten tussen de twee stelsels (staatsnoodrecht en crisisrecht). Met dit inzicht ontstaat meer helderheid wanneer voor het staatsnoodrecht of voor het crisisrecht kan worden gekozen.

Mijn kwalitatieve praktijkonderzoek is gebaseerd op een variatie aan methoden, ook wel triangulatie genoemd, wat de interne validiteit ten goede komt. De complexiteit van het (staats)nood- en crisisrecht wordt onderzocht door een literatuuronderzoek en door verschillende meningen en visies van experts te belichten. Zo wordt betekenis gecreëerd (Swanborn, 2007). Door de interviews met diverse experts uit de wetenschap, wetgevingspraktijk en uitvoeringspraktijk, verkrijg ik inzicht in een complex en nog weinig ontgonnen rechtslandschap. De twee praktijkvoorbeelden verfijnen dit inzicht. In hoofdstuk 7 wordt de inhoudsanalyse uitgewerkt tot een model, dat de rechtswetenschap

mogelijk helpt om tot één samenhangend stelsel van (staats)nood- en crisisrecht te komen. De triangulatie draagt ertoe bij om tot geldende conclusies te komen.

De complexiteit van (staats)nood- en crisisrecht wordt in het model in kaart gebracht, met aandacht voor de specifieke aspecten van beide stelsels. De resultaten zijn intern valide, ook omdat het model in gesprekken met experts tussentijds is getoetst.

De conclusies zijn moeilijk toepasbaar te maken op andere situaties dan ingrijpende crisis. Het (staats)nood- en crisisrecht wordt per definitie met grote terughoudendheid ingezet. Een langdurige 'ongekende' crisis is niet alledaags en alleen in nood mogen autoriteiten afwijken van reguliere wetten. De conclusies zijn moeilijk geldend te maken in meer algemene situaties, juist omdat mijn onderzoek betrekking heeft op uitzonderingssituaties met moeilijk te voorspellen omstandigheden.

De betrouwbaarheid en validiteit waren wellicht groter geweest als ik ook eigen focusgroep interviews had gehouden. Omdat ik echter kon aansluiten bij de focus-groep-sessies georganiseerd door het ministerie van JenV is er voor gekozen om geen eigen focusgroep interviews te houden.

### 3. Uitleg van de stelsels

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een literatuurstudie van het staatsnoodrecht en crisisrecht. Aansluitend wordt in hoofdstuk 4 meer specifiek ingegaan op het crisisgezag. Degene die het gezag heeft, bepaalt als eindverantwoordelijke hoe de crisis wordt bestreden.

#### 3.1 Operationalisering van begrippen

##### 3.1.1 Klassiek staatsnoodrecht

Gebruik van bevoegdheden in noodtoestanden of regels van het staatsnoodrecht zijn gereserveerd voor ernstige veiligheidsbedreigingen: het voortbestaan van de natie of het functioneren van het staatsbestel moet op het spel staan. Het klassieke staatsnoodrecht kent een oorsprong in het oorlogsrecht en kwam voor het eerst in 1887 in de Grondwet. De eerste regels golden enkel voor oorlogssituaties ter bescherming tegen territoriale inmenging. In de doorontwikkeling van het klassieke staatsnoodrecht werd het ook mogelijk toepassing te geven aan buitengewone bevoegdheden bij ontwrichting binnen de landsgrenzen (uitzonderingstoestand).

Het klassieke staatsnoodrecht geldt alleen in uitzonderingssituaties. De uitzonderingstoestand wordt afgekondigd en opgeheven bij Koninklijk Besluit (KB) op voordracht van de minister-president (MP), aldus artikel 1 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu). Onverwijld na de activatie van de uitzonderingstoestand moet een wetsvoorstel worden ingediend ('voortduringswet'), zodat de Tweede en Eerste Kamer (en de Raad van State) zich kunnen uitspreken over de inzet van het staatsnoodrecht. De formele vereisten zijn essentieel, omdat instrumenten die hierin staan beschreven en worden ingezet ter bestrijding van de ramp of crisis, inspraak van de volksvertegenwoordiging behoeven (RvS, 2020).

In buitengewone omstandigheden kan de overheid haar taken niet altijd binnen de normale (grond)wettelijke kaders volbrengen. Het staatsnoodrecht kan grondrechten uit de Grondwet, maar ook in mensenrechtenverdragen als het EVRM en het EU-Handvest beperken, mits aan de daarvoor geldende vereisten is voldaan. Het 'klassieke staatsnoodrecht' kan in drie categorieën worden ingedeeld (RvS, 2020).

1. Noodbevoegdheden opgenomen in een wettelijk kader, die direct werken bij vaststelling uitzonderingstoestand.
2. Noodbevoegdheden opgenomen in wettelijk kader, die ingeroepen moeten worden in geval van nood, waaronder de separate toepassing.
3. Ongeschreven staatsnoodrecht.

Er zijn staatsnoodregels die tot stand zijn gebracht vóór het intreden van een uitzonderingstoestand. Dit deel van het klassieke staatsnoodrecht is vastgelegd in de Grondwet en daarop gebaseerde wetgeving. Alleen als sprake is van een uitzonderingstoestand wordt toepassing gegeven aan de zwaarste categorie noodbevoegdheden en geeft artikel 103 van de Grondwet de grondslag aan de 'uitzonderingstoestand' (Kamerbrief, 2021). Alleen bij een 'uitzonderingstoestand' biedt artikel 103 Grondwet ruimte om van de grondwettelijke bevoegdheden van (de)centrale overheden af te wijken. De grondwetgever achtte het niet gewenst in nood af te wijken van de grondwettelijke bevoegdheden van de centrale overheid, de regering en Staten-Generaal.

In de Cwu is een tweedeling gemaakt in het klassieke staatsnoodrecht.

- Direct werkend klassiek staatsnoodrecht - categorie 1

Er zijn wetten die in hun geheel nadrukkelijker zien op noodsituaties: de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg), de Oorlogswet voor Nederland (OWN), de Noodwet

rechtspleging, de Wet verplaatsing bevolking, de Noodwet financieel verkeer, de Wet militaire inundaties, de Inkwartieringswet, de Wet behoud scheepsruimte 1939, de Distributiewet, de Hamsterwet, de Vorderingswet, de Prijzennoodwet, de Bodemproductiewet 1939, de Noodwet arbeidsvoorziening, de Noodwet voedselvoorziening en de Noodwet geneeskundigen.

- Separate toepassing- categorie 2

Daarnaast zijn er reguliere wetten waarbinnen slechts enkele artikelen zien op 'buitengewone omstandigheden'. De regering dient de daarin opgenomen noodrechtelijke bevoegdheden zelfstandig in werking te stellen. Het is niet wenselijk dat ze standaard ter beschikking staan van de overheid. Kummeling heeft deze wettelijke noodbepalingen 'sluimerend' genoemd, want ze leiden in normale omstandigheden een sluimerend bestaan om in noodsituaties in werking te kunnen treden (Kummeling, 2014). Het zijn noodbevoegdheden die via een KB in werking gesteld moeten worden en die ook toepasbaar zijn buiten de noodtoestand; noodbevoegdheden, die separaat in werking gesteld worden. Het gaat dan om de volgende wetten: de Vreemdelingenwet, de Comptabiliteitswet, de Kaderwet dienstplicht, de Wet bescherming staatsgeheimen, de Onteigeningswet, de Woningwet, de Luchtvaartwet, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, de Vaarplichtwet, de Binnenvaartwet, de Scheepvaartverkeerswet, de Loodsenwet, de Telecommunicatiewet, de Postwet 2009, de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993, de Wet luchtvaart, de Wegenverkeerswet 1994, de Warenwet en de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen. Ook de Wvr kent enkele separate bepalingen voor buitengewone omstandigheden (artt. 52-54).

De reguliere wet bevat dus een grondslag om een uitzonderingstoestand af te kondigen. Bij de laatste stelselwijziging van het klassieke staatsnoodrecht is men vanuit de idee van een 'flexibele crisisbeheersing' gaan werken met meer separate buitengewone bevoegdheden, toegesneden op andere noodsituaties dan de noodtoestand. Deze zogenoemde separate toepassing behoort ook tot het klassieke staatsnoodrecht, want de inwerkingstelling behoeft een KB. Het zijn besluiten die tot stand worden gebracht in geval van 'staatsnood anders dan de noodtoestand'. Bij deze zogenaamde separate toepassing kan niet worden afgeweken van grondwettelijke bepalingen.

- Ongeschreven recht - categorie 3

Tot slot zijn er besluiten die worden genomen in geval van staatsnood, maar die niet tot een (grond)wettelijk voorschrift zijn te herleiden. Dit betreft het 'subjectief' of 'ongeschreven' staatsnoodrecht, dat afwijkt van de twee hiervoor genoemde typen van regels en besluiten van objectief staatsnoodrecht. Gebruikmaking van ongeschreven staatsnoodrecht is alleen te rechtvaardigen als het onvermijdelijk is en dan valt te verwijzen naar het optreden in de Tweede Wereldoorlog, toen het parlement niet bijeengeroepen kon worden (RvS, 2021). Ook het ongeschreven staatsnoodrecht is niet onbeperkt: het kan alleen worden uitgeoefend in het belang van de veiligheid en voor zover dat in de gegeven omstandigheden voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De kwalificatie 'buitengewone omstandigheden' bestaat uit twee onderdelen, te weten (a) de bedreiging van een vitaal belang en (b) de ontoereikendheid van de normale bevoegdheden (Muller e.a., 2022). Het vergt een dubbele beoordeling, te weten: (1) is de feitelijke situatie ernstig genoeg en (2) worden met het uitroepen van de noodtoestand de risico's die de situatie oproept voldoende afgewend. Deze tweedeling verklaart waarom terughoudend wordt omgegaan met het uitroepen van de noodtoestand. Relevant is ten slotte nog dat het afkondigen van een uitzonderingstoestand ertoe leidt dat centralisering van bevoegdheden plaatsvindt (Raad van State, 2020). In 2018 heeft het kabinet het voornemen uitgesproken om de term 'buitengewone omstandigheden' als criterium voor de inwerkingstelling van noodbevoegdheden buiten de noodtoestand te vervangen door het begrip



‘crisisomstandigheden’ (Kamerbrief, 2022). Toch stelde de minister in de Kamerbrief van 6 december 2022 af te zien van deze begripsaanpassing omdat: “onbedoeld het onderscheid tussen het (staats)noodrecht enerzijds en het crisisrecht anderzijds vervaagt”.

Kort en goed is het ‘klassieke staatsnoodrecht’ al het noodrecht dat in werking kan worden gesteld bij KB, ofwel separaat ofwel in de context van de noodtoestand (Open Universiteit, 2020). Met het ‘slaan van een KB’ wordt voldaan aan de procedurele waarborgen voor parlementaire betrokkenheid in gevallen van zeer ernstige veiligheidsbedreigingen. Dit betekent dat de minister-president de Staten-Generaal onmiddellijk informeert over de inwerkingstelling van (delen van) noodwetten behorende bij de noodsituatie, en dat deze direct vervalt indien de Staten-Generaal van oordeel is dat de noodsituatie niet (of niet langer dan een bepaalde termijn) mag voortduren. Ook opheffing van de noodtoestand of de separate toepassing zodra de omstandigheden dit toelaten, geschiedt bij KB, op voordracht van de MP. De constante betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging is met deze geprotocolleerde handeling gewaarborgd (Kummeling, 2014).

In tijden van crisis is het belangrijk een zo goed mogelijke balans te vinden tussen bestuurlijke slagkracht en het waarborgen van de beginselen van de democratie en rechtsstaat. De inzet van klassiek staatsnoodrecht moet in ieder geval evenredig, proportioneel en subsidiair zijn. Op het moment dat het staatsnoodrecht wordt geactiveerd, moet er sprake zijn van onvoorziene omstandigheden, en er bestaan geen andere (minder ingrijpende) mogelijkheden om deze omstandigheden het hoofd te bieden. Tevens geldt het tijdigheidsbeginsel in het klassieke staatsnoodrecht. Uitgangspunt is dat we de noodtoestand zo snel mogelijk willen verlaten, om terug te keren naar de reguliere situatie. In nood verkeren is een tijdelijk fenomeen en dus werkt artikel 103 Grondwet slechts tijdelijk (Loof, 2016).

### 3.1.2 Crisisrecht ofwel vormvrij staatsnoodrecht

Het klassieke staatsnoodrecht beschrijft het recht dat wordt toegepast in buitengewone omstandigheden. Voor de activering ervan is een KB noodzakelijk. Daarnaast bestaat het crisisrecht. Het zijn wetten met noodbevoegdheden of noodinstrumenten, die sterk lijken op het klassieke staatsnoodrecht, maar formeel niet als zodanig worden aangemerkt (RvS, 2021). Deze wetten kennen gerichte toepassingscriteria en zijn relatief ingekaderd (Kamerbrief, 2022). In specifieke en begrensde situaties kunnen bij aantasting van bepaalde vitale belangen noodbevoegdheden worden aangewend. Voor de toepassing van bevoegdheden in deze categorie is geen KB nodig om ze in werking te stellen. Wel geldt dat zij uitsluitend kunnen worden toegepast in vooraf door de wetgever vastgestelde situaties. Deze categorie is aangemerkt als het vormvrije staatsnoodrecht, omdat noodbevoegdheden niet in werking worden gesteld bij KB, maar direct worden toegepast (Open Universiteit, 2020).

Ook de noodbevoegdheden van decentrale bestuursorganen bij het bestrijden van lokale en regionale rampen en crises vallen in deze categorie. Hierbij kan gedacht worden aan de noodbevoegdheden van de burgemeester (artikelen 175 en 176 Gemeentewet). Deze bevoegdheden worden niet op Rijksniveau in werking gesteld. Ook de democratische verantwoording over de inzet van deze bevoegdheden is geborgd op decentraal niveau. In het vormvrij noodrecht kan – net als het separate klassieke staatsnoodrecht – worden afgeweken van wet- en regelgeving, niet zijnde de Grondwet. De grondrechten kunnen enkel worden beperkt, mits daarvoor in een specifieke formeel-wettelijke grondslag is voorzien en aan de andere beperkingscriteria is voldaan (Kamerbrief, 2022).

De Wvr vervult een spilfunctie binnen de vormvrije noodwetgeving met betrekking tot crisissituaties. In deze wet komt het principe van decentrale aanpak en verantwoordelijkheid voor de organisatie van brandweerbijstand, rampenbestrijding, crisisbeheersing - inclusief handhaving van de openbare



orde- en geneeskundige hulpverlening tot uitdrukking. De Wvr verdeelt het grondgebied van Nederland in 25 veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's inventariseren risico's van branden, rampen en crises en adviseren het bevoegd gezag hierover. Zij organiseren de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij grote of complexe incidenten kan het gewenst zijn dat de rijksoverheid op politiek-bestuurlijk niveau zorgdraagt voor de coördinatie en besluitvorming. Daarom zijn er naast de Wvr verschillende sectorale wetten, die zien op specifieke crisissituaties. Denk aan: dierziektebestrijding, kernongevallenbestrijding, infectieziektebestrijding. In deze sectorale wetten ligt de verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing meestal op een centraal niveau.

De Wvr kent ook een verschuiving van decentraal naar meer centraal niveau, in artikel 39 bij rampen en crises met een bovenlokale impact. Aan de voorzitter van de veiligheidsregio, in beginsel de burgemeester van de grootste gemeente in de regio, komen enkele kernbevoegdheden toe bij bestrijding van rampen of crisis van meer dan plaatselijke betekenis.

De huidige operationele opschalingsstructuur vindt zijn oorsprong in de regio Rotterdam-Rijnmond. Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) is de werkwijze waarmee Nederlandse hulpverleningsdiensten bepalen hoe hun werk bij incidenten gecoördineerd moet worden. De GRIP-structuur is opgenomen in de regionale crisisplannen van alle 25 veiligheidsregio's. Binnen veiligheidsregio's bestaan verschillende fases: van GRIP 1 tot en met GRIP 4. Wanneer sprake is van een ramp of crisis die zich uitstrekt over meer dan één veiligheidsregio, spreekt men van een GRIP 5. Tot slot is er een mogelijkheid om wat de verantwoordelijkheid van het Rijk betreft, op te schalen naar een meer landelijke gestructureerde overlegstructuur. Op voorstel van de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking is een GRIP-Rijk ontwikkeld. Dit bovenregionale opschalingsmodel heeft de nodige discussies opgeleverd en is in 2016 afgeschaft (Kamerstukken II, 2016). De term GRIP-Rijk is van tafel, maar er zal operationeel worden samengewerkt afhankelijk van het crisistype, zo gaf toen het kabinet aan. De Interdepartementale en Ministeriële Commissies Crisisbeheersing (ICCb/MCCb), de kern van de nationale crisisstructuur, worden naar de aard van de crisis ingezet en flexibel samengesteld. De adviezen over de opschaling zijn inmiddels doorgevoerd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing.

### 3.1.3 Noodbevoegdheden

In de voorgaande twee paragrafen vormde de toepassing van noodbevoegdheden bij noodsituaties een rode draad. Het zijn alle bevoegdheden die worden toegepast om af te wijken van het reguliere rechtsregime. Een bestuursorgaan kan met een noodbevoegdheid afwijken van algemene regels van onze rechtsstaat en in uitzonderlijke situaties zelfs van fundamentele grondwettelijke regels. Het toepassen van noodbevoegdheden zelf zegt nog niets over wie bepaalt welke noodbevoegdheden worden toegepast. Het zogenoemde 'crisisgezag' komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Grondwettelijk beschermde grondrechten kunnen in beginsel alleen beperkt worden als de Grondwet daarvoor expliciet een grondslag bevat (Van der Pot, 2014). De Grondwet wijst de formele wetgever aan als steller van deze beperkingen. Delegatie, overdracht van die beperkingsbevoegdheid naar een ander bestuursorgaan, is geoorloofd als de Grondwet dit uitdrukkelijk toestaat. Daarvoor hanteert de grondwetgever een vaste terminologie: de beperkingsclausule moet dan de term 'regels', een vorm van 'regelen' of 'bij of krachtens' bevatten. Wil de formele wetgever de beperkingsbevoegdheid overdragen, bijvoorbeeld aan de burgemeester, dan moet hij dit via een specifieke regeling doen. De wetgever moet in de wet aangeven wie, onder welke voorwaarden, bevoegd is de uitoefening van een bepaald grondrecht te beperken. Alle beperkingen, zowel bijzondere (doelbewuste, met het oog op een bepaald grondrecht gerichte beperkingen) als algemene (min of meer onbedoelde beperkingen die als neveneffect van een regeling met een ander

doel dan grondrechtenbeperking optreden), moeten – volgens het grondwettelijke systeem – tot een grondwettelijke beperkingsclausule terug te voeren zijn (Loof, 2016).

In uiterste nood bieden de noodbevoegdheden de overheid, zijnde bestuursorganen op centraal of decentraal niveau, de mogelijkheid om van geldende besluiten en regelgeving af te wijken. Noodbevoegdheden mogen alleen in uiterste noodsituatie worden toegepast en maatregelen die op grond van het staatsnoodrecht worden genomen, mogen niet verder gaan of langer duren dan de noodsituatie vereist (Open Universiteit, 2020).

De burgemeester heeft voor uitzonderlijke situaties in ieder geval twee noodbevoegdheden, de bevelsbevoegdheid (artikel 175 Gemw) en de verordenende bevoegdheid (artikel 176 Gemw). De bevoegdheden zijn uiterste mogelijkheden voor de burgemeester: hij mag ze alleen gebruiken als de andere (reguliere) bevoegdheden geen oplossing bieden. Eveneens bieden uitoefening van noodbevoegdheden op grond van beide artikelen geen ruimte voor beperking van de grondwettelijk beschermde grondrechten (Jong, 2016). Gebruikmaking van noodbevoegdheden om grondrechten te kunnen beperken dienen geformuleerd te zijn in een specifieke wet in formele zin. De wetgever heeft via de Wet openbare manifestaties en de Gemeentewet de bevoegdheid aan de burgemeester toegekend om in het belang van openbare ordehandhaving grondwettelijk beschermde grondrechten te beperken. We hebben gezien dat bij bovenlokale ordeverstoringen en rampen de voorzitter van de veiligheidsregio de noodbevoegdheden die decentraal toekomen aan de burgemeester, kan uitoefenen (artikel 39 Wvr). Tot slot geldt in de context van rampenbestrijding nog een noodbevoegdheid van de burgemeester, het opperbevel. De burgemeester kan bij rampen afwijken van normale bevoegdheden bij het operationeel leidinggeven aan hulpdiensten. Artikel 5 Wvr verwoordt het als volgt:

"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."

Het opperbevel als noodbevoegdheid lijkt alleen aan de orde bij (dreiging) van rampen. Daarover kom ik in paragraaf 4.2 te spreken.

### 3.2 Analyse van de uitgangspunten van het (staats)noodrecht en het crisisrecht

In deze paragraaf komen de eerste contouren van het model aan bod. Beide stelsels zoals beschreven in de literatuur zijn gedefinieerd; in onderstaande schema staat de gemaakte onderverdeling (figuur 3). Aan de hand van de diepte-interviews zijn aspecten verder verfijnt en concludeer ik dat er sprake lijkt van 'een vlucht naar voren' bij de keuze voor het staatsnoodrecht of het crisisrecht (figuur 4).

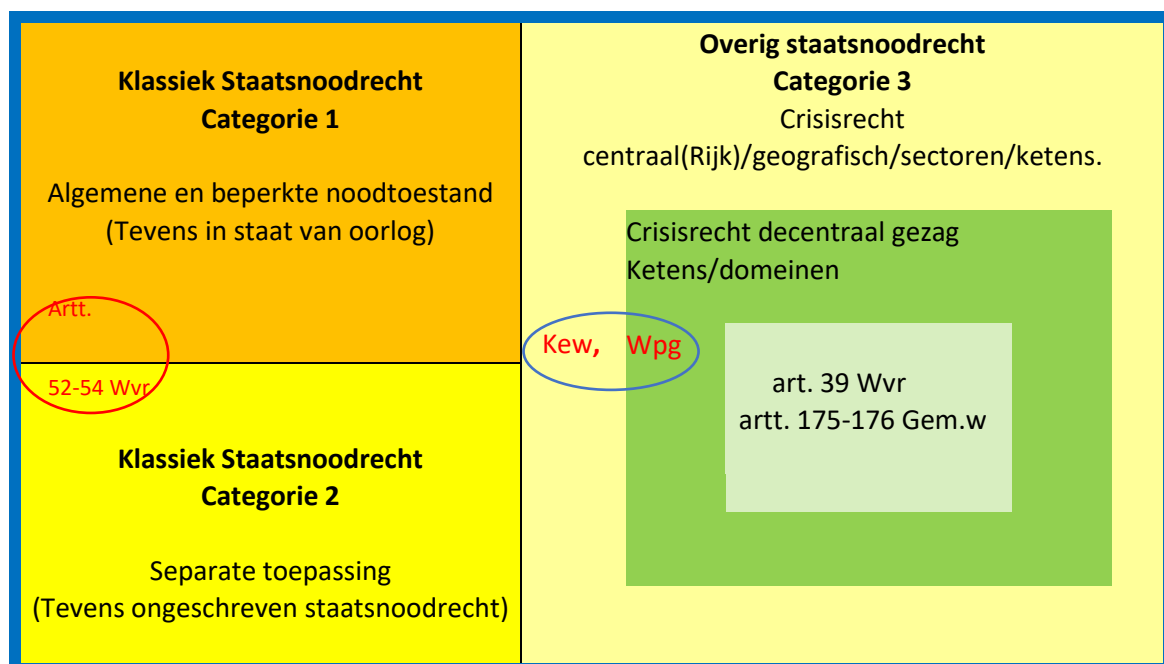
De term 'staatsnoodrecht' doet vermoeden dat het om noodrecht 'van de staat' gaat en dus alleen staatsrecht (in de zin van 'staat' als centrale overheid) betreft, maar dat is niet het geval. Het staatsnoodrecht heeft ook betrekking op onderwerpen die traditioneel tot het bestuursrecht worden gerekend (Open Universiteit, 2020). Het omvat, kort gezegd, al het noodrecht dat het bestuur kan toepassen. Het overkoepelende begrip 'staatsnoodrecht' ziet op het geheel van het rechtsregime met betrekking tot oorlog, nood- en uitzonderingstoestanden, bijzondere omstandigheden, crisis en rampen. Dat zijn alle rechtsregels die gelden in situaties waarin in het reguliere recht niet meer voldoet. Het gemeentelijk en regionaal crisisrecht valt tevens daaronder. Alle bevoegdheden die worden toegepast om af te wijken van reguliere rechtsregime zijn 'noodbevoegdheden'.

Het overkoepelende staatsnoodrecht kan dan aldus worden ingedeeld:

- 'klassieke staatsnoodrecht': het staatsnoodrecht dat door middel van KB (al dan niet separaat) in werking wordt gesteld. => het linkergeedeelte figuur 3, categorie 1 + 2.
- 'overig staatsnoodrecht' of 'crisisrecht' is alles met uitzondering van het klassieke staatsnoodrecht, oftewel het 'vormvrije (staats)noodrecht'. Alle 'vormvrije' noodbevoegdheden van functionele gezagen in sectorale wetgeving, alsmede de noodbevoegdheden van burgemeester en voorzitter veiligheidsregio in het decentraal crisisrecht. => het rechtergeedeelte figuur 3, categorie 3.
- 'decentraal crisisrecht' is alle decentrale noodbevoegdheden gebruikt door de burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio's, maar ook andere decentrale organen (bijvoorbeeld de dijkgraaf) => In figuur 3 is het decentrale crisisrecht van de algemene keten lichtgroen weergegeven (het gemeentelijk en regionaal crisisrecht, artikelen 175-176 Gemeentewet en artikel 39 Wvr).

#### Instelling bij KB

#### Zonder KB toepasbaar (vormvrij)



Figuur 3: Schematisch stelsel (staats)nood- en crisisrecht

'Nood breekt wet' is een algemeen rechtsverschijnsel in het stelsel van (staats)nood- en crisisrecht. In buitengewone omstandigheden kan de overheid een noodtoestand of een andere uitzonderingstoestand uitroepen om tijdelijk maatregelen te treffen, die afwijken van het reguliere rechtsregime. Onder specifieke omstandigheden kent ons noodstelsel de mogelijkheid om af te wijken van de grondrechten. Als fundamentele vrijheden van burgers moeten worden beperkt, zijn extra waarborgen ingebouwd. In het klassieke staatsnoodrecht is gereguleerd hoe de centrale overheid optreedt als zich buitengewone omstandigheden voordoen. Regulatie is nodig omdat er tijdelijk kan worden afgeweken van het reguliere recht inclusief de grondrechten. Met formele vereisten voor het instellen en voortduren via KB-instellingsbesluit wordt het tijdelijk afwijken geborgd. Ook uit de interviews bleek dat met de regulatie van KB-besluiten in het klassieke staatsnoodrecht de volksvertegenwoordiging zo goed mogelijk in positie wordt gebracht en er zorgvuldig de hand wordt gehouden aan het tijdigheidsbeginsel. De volksvertegenwoordiging wordt meegenomen in de noodsituatie, in de manier van handelen en reguleert dat afwijking van het reguliere rechtsregime niet langer dan noodzakelijk duurt. De systematiek van de noodwetgeving zoals die vanaf 1996 tot stand is gekomen, is opgezet vanuit de idee van een 'flexibele

crisisbeheersing'. Alleen die buitengewone bevoegdheden komen ter beschikking, die voor de situatie geboden zijn (Loof, 2016).

In het kader van een flexibele crisisbeheersing is het gebruik van noodbevoegdheden niet meer uitsluitend ingezet in geval van een 'uitzonderingstoestand'. Geïnterviewden beaamde dat inzet ook buiten het klassieke staatsnoodrecht om gebeurde; buiten inroeping van de uitzonderingstoestand werd overgegaan tot toepassing van noodrechtelijke bevoegdheden. Dit wordt 'separate toepassing' van noodwetgeving genoemd. Deze zogenaamde separate toepassing van het staatsnoodrecht start met een geformaliseerde KB-instellingsbesluit en op overeenkomstige wijze wordt controle uitgeoefend door het parlement. Het staatsnoodrecht creëert ruimte om flexibel in te spelen op andersoortige veiligheidsdreigingen door deze separate toepassing.

Binnen het klassieke staatsnoodrecht onderscheid ik een eerste grijs gebied waar het Rijk speelruimte heeft om te bepalen welk recht er wordt toegepast in crisissomstandigheden. Met betrekking tot de separate toepassing worden noodmaatregelen mogelijk buiten een noodtoestand. Ook het ongeschreven staatsnoodrecht valt binnen dit grijze gebied, omdat het toepassen van ongeschreven noodrecht alleen gerechtvaardigd is bij een onvermijdelijke situatie. Bij separate toepassing en bij toepassing van ongeschreven noodrecht ontstaat er een discretionaire ruimte voor het centrale gezag.

Brainich heeft betoogd dat buiten een 'noodtoestand' (separate toepassing staatsnoodrecht) de normale controlerende rol van het parlement voldoende is (Brainich, 2004). Hij stelt 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.” (Brainich, 2004)

Zoals reeds aangegeven blijken in crisistijd fundamentele waarborgen van onze democratische rechtsstaat onder druk te staan. Los van de hiervoor betitelde klassieke staatsnoodrecht waarbij voorziene procedurele waarborgen voor parlementaire betrokkenheid geformaliseerd is, zijn er voorbeelden te geven van wettelijke vormvrije noodmaatregelen om rampen en crises te bestrijden. Deze voorbeelden heb ik gedefinieerd als het vormvrije crisisrecht, niet zijnde klassiek staatsnoodrecht.

Hier onderscheid ik een tweede grijs gebied, omdat ook hier sprake is van speelruimte van de overheid om te bepalen welk recht er wordt toegepast bij crisissomstandigheden. Ook hier is sprake van discretionaire ruimte bij toepassing van noodbevoegdheden buiten een noodtoestand om.

Anders dan bij het eerste grijze gebied wordt hier geschoven in de fundamentele eisen van parlementaire controle, tijdigheid en beginselen van rechtszekerheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Dit grijze gebied in het vormvrije crisisrecht lijkt op het omzeilen van de strikte fundamentele eisen van het staatsnoodrecht in naam van grotere flexibiliteit. Er worden ingrijpende overheidsmaatregelen getroffen onder verwijzing naar het begrip crisis op een manier die de volksvertegenwoordiging buiten spel zet. Ik kom hierop terug bij de casestudy in hoofdstuk 6.

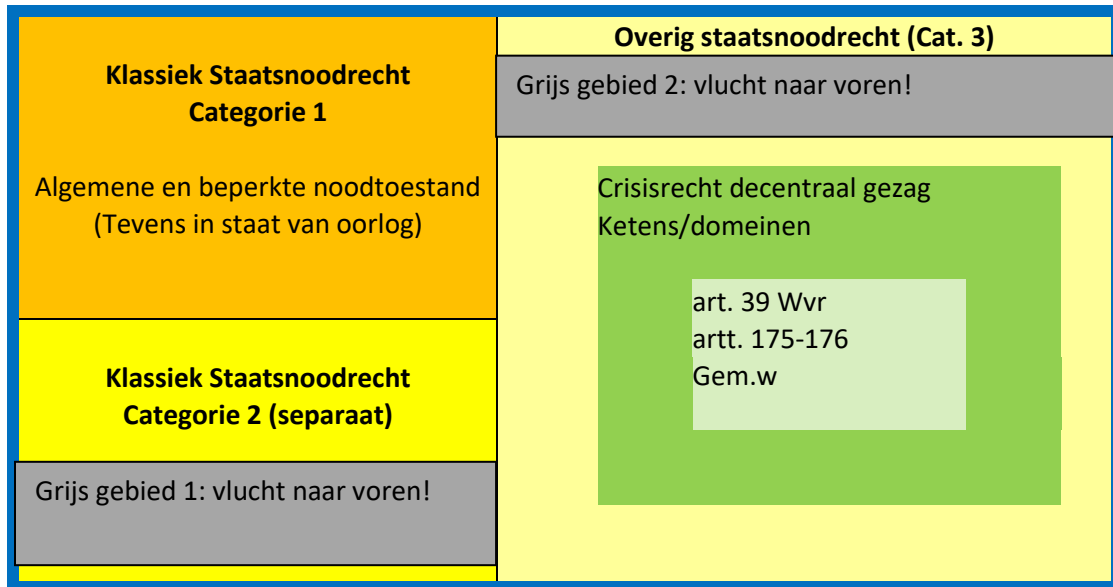
In opdracht van het WODC is een quick scan gemaakt, 'Modernisering van het staatsnoodrecht'. Hieruit blijkt dat het vormvrije noodrecht moeilijk te herkennen is en dat de term 'buitengewone omstandigheid' in het crisisrecht vakkundig wordt ontweken. In vormvrij crisisrecht wordt gebruik

gemaakt van termen die de oorzaak van de noodsituatie duiden, zoals ‘ramp’, ‘crisis’, ‘gevaar’, ‘onlusten’ en ‘gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis’ (Open Universiteit, 2020).

De ‘vlucht naar voren’ in het crisisrecht is ontstaan wegens de almaar groeiende behoefte aan wendbaarheid om op te treden bij de groter wordende verscheidenheid aan veiligheidsdreigingen. In figuur 4 staan de grijze gebieden ingetekend.

**Instelling bij KB**

**Zonder KB toepasbaar (vormvrij)**



*Figuur 4: Schematisch stelsel (staats)nood- en crisisrecht inclusief de grijze gebieden*

In crisistijd is balans vinden tussen bestuurlijke slagkracht en waarborgen van beginselen van de democratische rechtsstaat essentieel. Ook bij de modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht is balans het uitgangspunt. De Afdeling advisering van de Raad van State is in haar spontane advies van 13 december 2020 op deze balans ingegaan. Zij beveelt wettelijke vangnetvoorzieningen aan, zodat het bevoegd gezag ruimte heeft om direct te handelen in onvoorziene omstandigheden. Ook stelt zij dat moet worden voorzien in een werkbare, wettelijke structuur van parlementaire betrokkenheid en zeggenschap, en dat ad-hocwetgeving zoveel mogelijk moet worden voorkomen (RvS, 2020).

Met een zware parlementaire procedure bij toepassing van klassiek staatsnoodrecht constateert de Evaluatiecommissie Muller:

“(..) ontstaat een bijzonder contrast met andere noodbevoegdheden: relatief zware noodbevoegdheden uit diverse wetten kunnen vormvrij worden ingezet, terwijl ogenschijnlijk ‘lichtere’ bepalingen uit het klassieke staatsnoodrecht pas na een intensieve procedure van kracht worden. Daarmee ontstaat de situatie dat daadwerkelijk inzetten van (delen van) staatsnoodrecht moeizaam is en wordt het in de praktijk niet toegepast in situaties waar dat wél van toegevoegde waarde zou zijn.”

De overheid heeft verschillende opties om in te grijpen in omstandigheden van een crisis of een ramp. Zo zijn de regels van staatsnoodrecht niet alleen te vinden in speciale noodwetten, maar ook in reguliere wetten, in de vorm van een ontsnappingsbepaling voor noodsituaties (Loof, 2016). Met de toename van veiligheidsbedreigingen is er meer behoefte aan flexibiliteit bij de inzet van noodbevoegdheden. Door de flexibiliteitswens in toepassing van noodbevoegdheden, is er speelruimte in het separate klassieke staatsnoodrecht en het vormvrije crisisrecht ontstaan.

## 4. Verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing

### 4.1 Crisisgezag

In het crisismanagement gaat het om verantwoordelijkheid. In het vorige hoofdstuk kwam verantwoordelijkheid voor het gebruik van noodbevoegdheden aan bod. Uit de thematische analyse bleek dat de bovenregionale crisisbeheersing en het toepassen van het staatsnoodrecht twee afzonderlijke werelden zijn. Uit de literatuur en de interviews kwam naar voren dat het relevant is om onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheid voor het aanwenden bevoegdheden zelf en voor het crisisgezag. Op operationeel, maar ook op tactisch en strategisch niveau is het belangrijk antwoord te krijgen op de vraag: “Wie geeft leiding aan de crisis, en op welke manier gebeurt dit?”

Goede afstemming, bestuurlijk en ambtelijk, is essentieel bij crisisbeheersing. Samenwerken en afstemmen in crisistijd is één. Daarnaast, en dat geldt met name voor regionale en bovenregionale crises, is een goede coördinatie belangrijk om eenheid van toepassing van (nood)bevoegdheden en taakuitvoering te verkrijgen. Aldus eveneens mijn respondenten ziet deze coördinatie óók op samenwerken en afstemmen. Voor een antwoord op de vraag wie de leiding heeft, moet ‘crisisgezag’ worden onderscheiden van ‘afstemmen’ en ‘coördineren’. Met het ‘gezag’ gedurende een crisis wordt bedoeld: zij die de eindverantwoordelijkheid heeft voor de crisisbeheersing.

Het gaat bij crisisgezag om sturing in noodsituaties op bevoegdheidtoepassing en overige taakuitvoering. In de meeste gevallen is het crisisgezag en het uitvoeren van de noodbevoegd bij één bestuursorgaan belegd, maar niet in alle gevallen. Juist als het gezag en de uitvoering niet in één hand ligt, ontstaat er onduidelijkheid in gezagsverhouding. Het is dan onduidelijk wie leiding geeft aan de crisis en dus de eindverantwoordelijkheid draagt. Uit de diepte-interviews bleek een bovenregionale of landelijke impact van een crisis, een reden te zijn om het gezag centraal over te pakken. Ook kan het decentrale gezag het centrale gezag verzoeken om hulp; het betreft overnemen van crisisgezag bijvoorbeeld als een regionale ramp of crisis zoveel maatschappelijke impact of impact op de hulpverlening heeft. Mogelijk zijn er meer situaties te bedenken wanneer gezag van een crisis of ramp kan verschuiven van de lokale en regionale autonomie naar bovenregionaal dan wel landelijk niveau.

Duidelijkheid in gezagsverhoudingen tijdens rampen en crises is niet alleen voor de uitvoeringspraktijk wezenlijk, maar ook voor een goede borging van de democratische legitimiteit. Hieronder wordt verstaan de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging in het kader van toezicht en controle. In het brede stelsel van (staats)nood- en crisisrecht geldt een behoefte aan heldere en duidelijke bevoegdheidsverdeling voor het overheidsoptreden. Of zoals Hennekes het zegt:

“(..) wegens de primaire eis van rechtszekerheid is duidelijkheid in bevoegdheidsverdeling in crisistijd gewenst” (Hennekes, 2021).

Een eenvormige, meer expliciete keuze van noodbevoegdhedenverdeling in crisistijd is gewenst. Een eerste aanzet voor deze helderheid is gegeven in de contourennota ‘Versterken van de rechtstreekse regie van de minister van Justitie en Veiligheid bij bovenregionale rampen en crises’ (Contourennota, 2022). Hierin wordt aangegeven dat de Wvr zodanig wordt aangepast dat er helderheid ontstaat over verschuiving van gezag bij een bovenregionale of landelijke crisis of ramp. In het kader van de versterkingsoperatie bij bovenregionale crisisbeheersing, het wetgevingstraject Wvr, wordt nagedacht over het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van JenV inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit kan een aanwijzing van de minister zijn aan een ander orgaan om noodbevoegdheden toe te passen. Deze aanwijzingsbevoegdheid plaatst bovenregionale

crisissamenwerking in een nieuwe gezagsverhouding, die verder wordt uitgewerkt in het wetswijzigingstraject.

#### 4.2 Verschuiving in crisisgezag

Bepalend voor de crisisbeheersing is of gekozen wordt voor centraal aangestuurde crisisgezag, top-down vanuit staatsnoodrecht of decentraal, bottom-up vanuit crisisrecht. Vanuit de literatuur kan geconstateerd worden dat het stelsel van crisisbeheersing een bottom-up escalatiemodel is. Het toepassen van (nood)bevoegdheden en het uitvoeren van het crisisgezag kan lokaal, regionaal en, als de situatie het wenst, bovenregionaal, landelijk of internationaal worden ingezet. Het stelsel van klassiek staatsnoodrecht is een top-down gestuurd model, want het afkondigen van een uitzonderingstoestand betekent centralisering van bevoegdheden. Het klassieke staatsnoodrecht wordt zeer terughoudend gebruikt, want de zwaarste noodbevoegdheden - die afwijking van grondrechten mogelijk maken - komen enkel in uiterste omstandigheid beschikbaar.

De aard van de crisis bepaalt op welk niveau het gezag wordt uitgeoefend. Een aantasting van de fysieke veiligheid kan gaan over rampenbestrijding en gezondheidszorg, maar ook over waterbeheer, levering van drinkwater, voedselvoorziening en voedselveiligheid. Een groot deel van het stelsel van staatsnood- en crisisrecht geeft duidelijkheid over wie het gezag heeft bij een betreffende crisis of ramp. De meeste crises uit de functionele ketens zijn top-down gestuurd vanuit het stelsel van staatsnoodrecht. Departementaal is een lid van het kabinet verantwoordelijk in het sectorale crisisrecht. Afhankelijk van het type crisis wordt onder verantwoordelijkheid van een betreffende minister geoordeeld over inzet van noodbevoegdheden.

Het Rijk regelt de discretionaire bevoegdheid inzake het crisisgezag niet eenduidig. Verschillende sectorale wetgeving regelen op verschillende manieren het crisisgezag bij specifieke crisistypen. Met name blijkt er onduidelijkheid hoe functioneel crisisgezag zich verhoudt tot het crisisgezag in de algemene keten (lokaal, regionaal of centraal).

Het stelsel van crisisbeheersing is een bottom-up escalatiemodel. Met name in de algemene keten lijkt het Rijk discretionaire bevoegdheid te hebben om het gezag aan zich te trekken als zij vinden dat een crisis een interregionale of landelijke uitstraling heeft. Het Rijk heeft een keuze te maken uit inzet voor het klassieke staatsnoodrecht, dan wel inzet van vormvrij crisisrecht. De afwegingskaders zijn onduidelijk (beide grijze gebieden).

Het escalatiemodel in het crisisrecht kent ook deze discretionaire ruimte voor de voorzitter veiligheidsregio om het crisisgezag aan zich te trekken bij een crisis met regionale uitstraling. Deze discretionaire ruimte zit in artikel 39 Wvr, want alleen de voorzitter bepaalt wanneer een ramp van meer dan plaatselijke betekenis is. We hebben in de coronacrisis gezien dat het Rijk trad in deze gezagsverschuiving. De discretionaire ruimte van de voorzitters werd ingeperkt door een aanwijzing van de minister van VWS. De minister had het crisisgezag, terwijl de voorzitters veiligheidsregio noodverordeningen op aanwijzing uitvaardigden. De verantwoordelijke voor de toepassing van de noodbevoegdheden was niet dezelfde als de verantwoordelijke voor de crisisbeheersing zelf.

Een soort escalatieladder zoals geldt voor het toepassen van noodbevoegdheden in het crisisrecht lijkt ook te gelden voor gezagsverhoudingen bij bovenregionale of landelijke crises. Er wordt eerst gekeken naar het crisisrecht met de vormvrije noodbevoegdheden. Indien de situatie zich dusdanig ontwikkelt dat de reguliere noodbevoegdheden niet langer volstaan voor een effectieve bestrijding, wordt gekeken naar het klassieke staatsnoodrecht met de noodtoestand als ultimum remedium. Het feit dat het crisisgezag en het toepassen van noodbevoegdheden bij escalatie niet in alle gevallen gelijktijdig verschuiven, maakt de onduidelijkheid expliciet. De discretionaire ruimte bij



bovenregionale en landelijke crises zorgt voor onduidelijkheid en verklaart de constatering van een verantwoordelijkheidsvacuüm. De onvoorspelbaarheid of het crisisgezag centraal of decentraal komt te liggen is onwenselijk voor alle betrokkenen - en de samenleving - gedurende de crisisbeheersing.

Juridisch kan het crisisgezag en het toepassen van noodbevoegdheden op verschillende manieren verschuiven en uit elkaar komen te liggen. Zo kennen we voorbeelden van attributie ofwel rechtstreeks door de wet bepaald. In sectorale wetten kennen we ook mandaatverlening, waar het crisisgezag primair bij een betreffende minister of de MP ligt. De noodbevoegdheden worden dan in mandaat - bijvoorbeeld aan een Rijksheer, een rijksorgaan in het veld die in crisistijd handelt in naam van een minister - verleend om in naam van het centrale gezag op te treden. Tot slot kennen we voorbeelden van ministeriële aanwijzingen aan bepaalde (decentrale) bestuursorganen om een noodbevoegdheid of andere noodmaatregelen zelfstandig uit te oefenen.

Uit de diepte-interviews is gebleken dat met name deze juridische vorm van 'aanwijzingen vanuit crisisgezag in het stelsel van staatsnood- en crisisrecht' als problematisch is betiteld. De wettelijke basis van de aanwijzingen zijn veelal impliciet, onduidelijk geformuleerd en niet eenvormig. Verschillende noodwetten inclusief de Wvr kennen verschillende vormen van aanwijzing vanuit het crisisgezag die allen geen duidelijkheid geven binnen welke gestelde kaders toepassing moet worden gegeven aan noodbevoegdheden.

Er werd in interviews verwezen naar de verschillende aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning (CdK) in de crisisbeheersing, die niet goed op elkaar zijn afgestemd. Ook de commissie Muller (2020) zag geen toegevoegde waarde in een toezichthoudende rol bij crisisbeheersing voor de CdK. Zij adviseerde al deze toezichthoudende bevoegdheden van de CdK, zoals nu vastgelegd in de Wvr, te schrappen.

Ook de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die tijdens de coronacrisis actueel is geworden (art. 7 Wpg) werd als voorbeeld genoemd van een onduidelijke constructie. Tijdens de evaluatie van de coronacrisis blijkt dat veiligheidsregio's een verantwoordelijkheidsvacuüm hebben ervaren (Commissie Muller, 2020). Het ging aldus de inbreng van het Veiligheidsberaad om onduidelijkheid in coördinatie bij interregionale samenwerking. Mijn analyse is dat het niet de coördinatie was, maar deze onduidelijke gezagsverhouding die de verantwoordelijkheidsvacuüm verklaarde. De aanwijzing van de minister van VWS is een voorbeeld van wat in paragraaf 3.1.2 werd omschreven als vormvrij staatsnood- of crisisrecht. In de casusbeschrijving in paragraaf 6.1 ga ik hier verder op in.

Nog een voorbeeld van problematische aanwijzingen genoemd in de interviews zijn de aanwijzingen van de staatsecretaris van asiel en migratie in de asielopvangcrisis. Het zijn voorbeelden van onduidelijkheid in verhoudingen met betrekking tot crisisgezag. Op aanwijzing wordt een taakstelling rondom opvang van vluchtelingen decentraal belegd, zonder duidelijke toepassingsbevoegdheden. In de casusbeschrijving in paragraaf 6.2 wordt dit voorbeeld verder uitgediept.

Momenteel is als onderdeel van de moderniseringsopdracht ingezet op inventarisering van alle verschillende vormen van gezagsverschuiving van noodbevoegdheden om versnippering tegen te gaan. Het voorstel is om één systeem van mandatering/aanwijzing/liaison in alle relevante noodwetgeving te introduceren (Kamerbrief, 2022).

### 4.3 Opperbevel

Opperbevel is het decentrale gezag bij noodsituaties. Het opperbevel bij -ernstige vrees voor rampen ligt in beginsel bij de burgemeester (art. 5 Wvr). Het betreft hier het uitoefenen van het gezag bij een incident over de politie en andere hulpdiensten. Opperbevel geeft tevens aan dat de



regionaal operationeel leider onder het bevel van de burgemeester staat. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is opnieuw bevestigd dat het opperbevel een noodbevoegdheid is, 'een nadere invulling' van de noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester op grond van de Gemeentewet. Kern is dat een burgemeester de normale verhoudingen kan doorbreken. Opperbevel is gekoppeld aan 'dwingende coördinatie' (Muller e.a., 2021). De verantwoordelijkheid van burgemeesters voor openbare orde en veiligheid is niet uitgebreid; het gaat om uitwerking van noodbevoegdheden voor zover ze consequenties hebben voor de openbare orde en veiligheid. Opperbevel is alleen relevant voor openbare veiligheid aangezien daar sprake is van samenwerking met organisaties die niet reeds in normale omstandigheden onder het gezag van de burgemeester staan. Het opperbevel heeft geen betrekking op de reguliere handhaving van de openbare orde. Opperbevel is een noodbevoegdheid slechts van toepassing in de algemene keten.

In het wetgevingstraject Wvr is er discussie over de definities ramp, crisis en opperbevel (Contourennota, 2022). Uit deze discussie over de definities blijkt eveneens de onduidelijkheid over gezagsverhoudingen bij rampen en crises. In artikel 1 Wvr zijn begrippen gedefinieerd en hieruit volgt een fundamenteel verschil in bevoegdheden van de voorzitter veiligheidsregio bij een crisis of een ramp. Echter, in artikel 39 Wvr, waarin deze bevoegdheden worden benoemd, wordt dit onderscheid niet gemaakt: de voorzitter krijgt in dat artikel een set bevoegdheden ten behoeve van de rampenbestrijding én de crisisbeheersing. Uit de definiëring opperbevel lijkt de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio bij de bestrijding van een ramp feitelijk de beschikking te hebben over ruimere verantwoordelijkheden en noodbevoegdheden dan bij een crisis -niet zijnde ramp- wenselijk is, maar die bij een ramp wel nodig zijn. Dit houdt in dat de burgemeester of de voorzitter wél het opperbevel heeft bij rampen, maar niet bij crises die geen ramp zijn. Het onderscheid tussen ramp en crisis kan om die reden niet vervallen, aldus het ministerie. De veiligheidsregio's hebben aangegeven dat er geen onderscheid zou moeten zijn in taken en bevoegdheden van de burgemeester of voorzitter bij crises of rampen. Hoewel de Wvr in het algemeen betrekking heeft op crises -dus met inbegrip van rampen-, heeft het opperbevel alleen betrekking op rampen. Met andere woorden: de taak van de burgemeester en de voorzitter in de crisisbeheersing moet worden aangescherpt, alsmede waar de verschillende algemene en functionele crisisgezagen over gaan. Voor de definiëring van opperbevel (crisisgezag) zou scherper gekeken moeten worden naar de toepassing van de noodbevoegdheden bij ramp en bij crisis. Opperbevel ziet alleen op noodbevoegdheden uit de algemene keten, want ze hebben slechts betrekking op openbare veiligheid. Met het differentiëren van opperbevel voor rampen niet zijnde crisis wordt beoogd dat de burgemeester en voorzitter niet treedt in het crisisgezag op het terrein van functionele ketens. Dit gezag valt niet onder de verantwoordelijkheid van het gezag in de algemene keten. Betere definiëring van opperbevel dient de duidelijkheid over gezagsverhoudingen bij rampen en crisis. Dit standpunt is in lijn met de aanbeveling uit de wetsevaluatie door de commissie Muller (Commissie Muller, 2020).

#### 4.4 Versterkingsopdracht bovenregionale crisisbeheersing

Bij de versterkingsopdracht in de crisisbeheersing ligt de vraag voor of bovenregionale crisisbeheersing een gezagsorgaan moet krijgen vergelijkbaar met een RBT op regionaal niveau. In de gesprekken en documenten over deze versterkingsopdracht kwam de rol van het Veiligheidsberaad in de koude en de warme fase aan de orde. Een zogenoemd Interregionaal Beleidsteam (IRBT) is geopperd om de voorzitters veiligheidsregio's gedurende de crisisbeheersing, dus in de warme fase, een duidelijke rol te geven. Vanzelfsprekend kan bij een bovenregionale crisis het IRBT dienst doen bij de interregionale bestuurlijke coördinatie en afstemming (Boogaard, 2023).

Voor de verduidelijking van de rol is ook het onderscheid tussen incidenten van meer dan 'regionale betekenis' en incidenten van 'landelijke betekenis' relevant. In een IRBT voor een incident van meer

dan regionale betekenis zouden enkel die voorzitters veiligheidsregio's zitting nemen die het aangaat. Voorbeeld van een dergelijke crisis is de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in 2011, waarbij meerdere regio's betrokken waren in de crisisbeheersing (Van Duin, 2014). Het IRBT in geval van een crisis van 'landelijke betekenis' opereren alle 25 voorzitters veiligheidsregio's zoals het VB opereerde in de coronacrisis. Ze zitten ten behoeve van afstemming, coördinatie en regie van het centrale gezag bij elkaar om gezamenlijk de crisis te beheersen. Ten behoeve van dit genoemde onderscheid wordt verwezen naar het onderscheid in GRIP 5 (bovenregionaal) en GRIP 6/Rijk (landelijk) (Van Duin, 2014). GRIP 6 of GRIP-Rijk is nooit doorontwikkeld of formeel afgeschaft, maar kaders voor bovenregionale crisissamenwerking blijven wenselijk. Toch is mij gebleken dat het noemen van beide opschalingsstructuren, in meerderheid van de gevallen uitmondt in een emotionele discussie over verantwoordelijkheden, centraal-decentraal. Eens te meer reden om bij de versterkingswens voor bovenregionale en internationale crisissamenwerking in ieder geval duidelijkheid te geven over de operationele en bestuurlijke coördinatie. Ik ondersteun de oproep gedaan door onder meer de taskforce wetgeving Wvr van de RCDV om de kaders voor de samenwerkingsstructuur tussen de decentrale en centrale crisisbeheersing in de warme fase (GRIP-5/6/Rijk) verder uit te werken.

Tot slot heeft de discussie of het IRBT als gezagsorgaan noodbevoegdheden toebedeeld moet krijgen veel stof doen opwaaien (Van Duin & Wijkhuijs, 2023). De basis van deze discussie lag in de logische redeneerlijn van bevoegdheidsopshaling naar een volgend niveau. Bij een crisis of ramp van meer dan plaatselijke betekenis verschuiven de bevoegdheden van de burgemeester naar de voorzitter. Vanuit dat gezag zitten de voorzitters in het IRBT (of Veiligheidsberaad in de warme fase) en stemmen ze af over het besluit dat ze (ieder vanuit eigen rol, maar wel gezamenlijk) nemen. Afhankelijk van aard en omvang van de crisis wordt het IRBT aangevuld met andere crisispartners. Als er sprake is van afzonderlijke crisisgezagden dan opereren zij vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

Een bevoegdheidsopshaling vergelijkbaar met artikel 39 Wvr voor de voorzitter IRBT of van het Veiligheidsberaad is onmogelijk. Op grond van het legitimitetsbeginsel in ons democratisch gestel, bleek dat afwegingen van belangen van individuele voorzitters plaatsvindt in eigen RBT's. De voorzitter kan enkel deze legitimatie meenemen in het IRBT. Er kan dan ook geen sprake zijn van overdracht van noodbevoegdheden aan het Veiligheidsberaad of het IRBT en ook niet van een nieuw gezagsorgaan. Een IRBT als extra gezagsorgaan op interregionaal niveau vergelijkbaar met een RBT op regionaal niveau is uitgesloten. De rol van het VB of IRBT is beperkt tot een afstemmingsoverleg tussen voorzitters onderling en met het Rijk of een individuele minister (Boogaard, 2023). Met andere argumentatie, concludeer ik evenals Van Duin en Wijkhuis dat hier geen wetswijziging voor nodig is.

Voor de versterkingsopdracht resteert enkel nog de vraag wanneer en op welke manier de minister van JenV het gezag overneemt bij bovenregionale rampen en crises. Het Rijk pakt de sturing over zo lijkt het, indien in dergelijke bovenregionale crisisbeheersing men in het IRBT of in een ander crisisplatform niet tot overeenstemming komt, of indien een crisis naar het oordeel van de minister een landelijke uitstraling heeft. Dat ligt stelselmatig voor de hand, want dit geldt ook voor crisestypen die primair in een functionele keten spelen. De discussie in het VB op dit punt spitst zich toe op de vraag: wat te doen als de stemmen staken in IRBT: is de stem van de voorzitter doorslaggevend (standpunt VB) of wordt gekozen voor het inzetten van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister (standpunt JenV en BZK).

Uitkomst van enkele bestuurlijke gesprekken is dat de bevoegde gezagden ook bovenregionaal hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden behouden. Waar nodig kan een liaison van de NCTV bij het IRBT aansluiten als verbinding met de nationale crisisstructuur en de minister van JenV. De voorzitters van de veiligheidsregio's en de andere bevoegde gezagden kunnen over de werkwijze in

een IRBT inzake de uitoefening van hun bevoegdheden onderling afspraken maken en vastleggen in een protocol. Dergelijke afspraken moeten passen bij de bestuurlijke inrichting van Nederland, de principes van het verlengd lokaal bestuur en binnen het landelijk werkend stelsel crisisbeheersing. Het Veiligheidsberaad werkt samen met JenV aan een protocol voor de verdere concretisering van de werking van het IRBT.

## 5. Analyse: scharnierpunten stelsels

### 5.1 Verticaal: centraal - decentraal

Het stelsel van crisisbeheersing is een escalatiemodel, waarbij overheidshandelen zo beheerst en effectief mogelijk wordt ingezet. Dit houdt in dat achtereenvolgend op lokaal, regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau het crisisgezag plaatsvindt. De aard van de crisis bepaalt op welk niveau de crisiscoördinatie, -afstemming en -regie op inzet van noodbevoegdheden gebeurt. Het escalatiemodel kent een discretionaire bevoegdheid om het crisisgezag naar zich toe te trekken voor zowel de voorzitter veiligheidsregio als voor het Rijk. Net zoals de discretionaire bevoegdheid van de voorzitter veiligheidsregio bestaat om iets van meer dan plaatselijke betekenis te benoemen (art. 39 Wvr), zo geldt ook dat het Rijk zelf kan bepalen wanneer het gezag naar zich toe te trekken.

De toepassing van noodbevoegdheden zelf kent ook een escalatieladder. Daarbij wordt eerst gekeken naar het crisisrecht (de vormvrije noodbevoegdheden). Pas in tweede instantie wordt gekeken naar het klassieke staatsnoodrecht met de noodtoestand als ultimum remedium. Indien de noodsituatie zodanig is dat de reguliere noodbevoegdheden niet volstaan voor een effectieve bestrijding, komt het klassieke staatsnoodrecht om de hoek. Het is de uiterste escalatie, want dan komen de zwaarste noodbevoegdheden die afwijking van grondrechten mogelijk maken beschikbaar.

Het overkoepelde stelsel van staatsnoodrecht is gestoeld op de fundamentele rechtsbeginselen van legitimiteit, evenredigheid, rechtszekerheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Mede door recente crises is gebleken dat het noodrechtelijke stelsel gebaat is bij flexibiliteit (Commissie Muller, 2020). Een scherpe afbakening wanneer iets decentraal dan wel centraal wordt opgepakt, lijkt moeilijk te geven, want dat gaat, volgens de beleidsmakers in de interviews, ten koste van de flexibiliteit.

In het kader van modernisering staatsnoodrecht (Kamerbrief, 2022) is gekozen voor fasering en prioritering. Er wordt door middel van inventarisatie bekeken of de huidige bevoegdheidsverdeling per noodwet nog volstaat. Hierbij worden de fundamentele rechtsbeginselen van het stelsel van staatsnoodrecht betrokken. Hoofduitgangspunt is om een crisis zoveel mogelijk lokaal of regionaal aan te pakken. Indien nodig wordt er ingevolge het escalatiemodel van het crisisrecht meer centraal aangestuurd. Eén van de afweging hierbij is of er noodzaak is voor overheidsoptreden met 'zwaardere' noodbevoegdheden, bevoegdheden die ook afwijking van grondrechten noodzakelijk maken.

Gezagsverschuiving naar centraal niveau kan ook inhouden dat decentrale overheden opdracht krijgen hun noodbevoegdheden in te zetten. Essentieel hierbij is, dat het voldoende helder is dat een dergelijke aanwijzing betekent dat onder verantwoordelijkheid van een minister als centraal gezag wordt opgetreden. Deze aanwijzing van een centraal gezag in de crisisbeheersing is iets anders dan de zogenoemde vaak verzochte doorzettingsmacht, waarbij de burgemeester of de voorzitter zelf verantwoordelijk is voor de uitoefening van eigen noodbevoegdheden. Uit de literatuur en de interviews bleek dat de uitvoering van centraal crisisgezag en het verzoek om decentrale doorzettingsmacht door elkaar werd gehaald.

Deze onduidelijkheid verklaart ook de kritiek Van Hijum en Kamphuis op de aanbevelingen uit de contourennota bij rolverdeling tussen het Rijk en gemeenten (Van Hijum, 2023). Zij spreken van:

“ (...) het faciliteren van het Rijk bij bovenregionale, meer dan plaatselijke en plaatselijke crisisbeheersing”. En het Rijk dat “al dan niet vormvrij beleid- of concrete aanwijzingen (eufemisme voor bevelen) geeft of het Rijk dat (niet-vormvrij) de decentrale crisisbeheersing overneemt” (Van Hijum, 2023).

Het spanningsveld bij gezagsverschuiving decentraal naar centraal, maakte ook dat Hennekes kritiek had (Hennekes, 2021). Hij spreekt van een staatsrechtelijke misser van de commissie Muller als er gesproken wordt over regievoeren en coördineren bij bovenregionale crisis. De aanbeveling van de commissie Muller ziet aldus Hennekes op regievoeren, maar niet op verschuiving van gezag.

Hennekes zegt over de Evaluatiecommissie:

“Zij stelt als oplossing voor om 'naast de decentrale regisserende verantwoordelijkheid van de besturen van veiligheidsregio's (...) ook de centrale regietaak bij crisisbeheersing vast te leggen in de wet (...). De minister van JenV is op centraal niveau de regisseur (...)' . Maar een regietaak is niet mogelijk zonder bevoegdheid die past binnen de grondwet, wat de commissie niet vaststelt en niet regelt. Integendeel, zij schrijft: '[Deze] verantwoordelijkheden bestaan naast elkaar, maar zullen intensief met elkaar moeten worden verbonden. Besturen van veiligheidsregio's en de minister van JenV dragen zorg voor deze verbinding door intensivering van de onderlinge samenwerking.' Daarbij stelt zij echter: 'Ten tijde van een crisis behoudt iedere crisispartner en vakminister, zoals ook nu het geval is, in principe haar reguliere verantwoordelijkheden en bevoegdheden'." (Hennekes, 2021)

Uit het bovenstaande kan de onduidelijkheid worden afgeleid veroorzaakt door bovenregionale gezagsverschuiving met inzet van noodbevoegdheden naar centraal niveau. Als in noodsituaties sturing op bevoegdhedentoeëpassing en op taakuitvoering naar een ander niveau gaat, terwijl uitoefening van noodbevoegdheden decentraal blijft liggen, ontstaat er onduidelijkheid in gezagsverhouding. Onduidelijkheid van gezagsverhouding verklaart de geconstateerde verantwoordelijkheidsvacuüm, zo kwam ook naar voren in de gevoerde interviews. Niemand in de crisisbeheersing is gebaat bij deze onduidelijkheid, niet in de laatste plaats omdat de eindverantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing niet helder is. Controle op de machtsuitoefening vereist duidelijkheid in crisisgezag. Niet de coördinerrol van het Rijk, maar duidelijkheid in gezagsverhouding bij bovenregionale crises moet wettelijk worden vastgelegd, zo is mijn analyse. Duidelijkheid in crisisgezag is direct verbonden aan het vertrouwen in overheidsoptreden in het algemeen.

## 5.2 Horizontaal: netwerksamenwerking functionele kolommen

Naast crisisgezag van bovenaf of van onder op (verticaal perspectief), is crisismanagement te duiden vanuit een horizontaal perspectief. Het crisisrecht kent een scherp onderscheid tussen de algemene keten en de naast elkaar staande (horizontaal) functionele ketens. De functionele ketens bevatten zelfstandige toepassingen van noodbevoegdheden die staan beschreven in sectorale wetgeving van specifieke beleidsterreinen.

Inzet van het overkoepelende staatsnoodrecht ziet op het beschermen van de nationale veiligheidsbelangen. Bedreigingen van de veiligheidsbelangen kunnen de veiligheid ernstig aantasten. Overheidshandelen in crisistijd ziet op het tegengaan van deze bedreigingen (Veiligheidsstrategie, 2023). De oorsprong van het klassieke staatsnoodrecht komt uit het oorlogsrecht. Het militair staatsnoodrecht werd in 1887 grondwettelijk verankerd met het verklaren van de staat van oorlog en de staat van beleg. In de doorontwikkeling ontstond in 1948 een civiel staatsnoodrecht naast het militaire staatsnoodrecht. Het overheidshandelen om de oorspronkelijke veiligheidsbedreigingen tegen te gaan, richten zich toen in overwegende mate op verschillende vormen van ordehandhaving (Loof, 2016). Met de groei van het aantal beleidsterreinen voor de overheid nam ook de behoefte aan regelingen voor noodsituaties op die terreinen toe. Om meer vitale belangen te dienen, is er meer behoefte aan flexibiliteit van de inzet van noodbevoegdheden. In paragraaf 3.2 hebben we gezien dat door de flexibiliteitswens in toepassing van

noodbevoegdheden er speelruimte in het separate klassieke staatsnoodrecht en het vormvrije crisisrecht is ontstaan. Een vlucht naar voren!

Aldus Muller in zijn preadvies is crisisbeheersing niet louter te beschouwen als maatregelen en voorzieningen ter handhaving van de openbare orde: “Crisis gaat om meer dan alleen openbare orde namelijk om de bedreiging van alle vitale belangen” (Muller, 2014). Volgens de in 2007 voor het eerst beschreven in de toenmalige Strategie Nationale Veiligheid omvat nationale veiligheid zowel aantasting van de veiligheid door opzettelijk menselijk handelen (security) als aantasting door rampen, systeem- of procesfouten, menselijk falen of natuurlijke anomalieën zoals extreem weer (safety) (Loof, 2016).

De bescherming van het toegenomen aantal vitale belangen die de samenleving kunnen bedreigen loopt niet alleen via de algemene keten, maar ook via de functionele ketens. Deze bescherming is gereguleerd via het overkoepelende (staats)nood- en crisisrecht in verschillende sectorale wetgeving met separate toepassingsartikelen of in het vormvrije crisisrecht. Er is een versnipperd landschap ontstaan, zo gaf het merendeel van mijn respondenten aan, dat afhankelijk is gemaakt van het soort vitale belang dat wordt aangetast.

Volgens Brainich (2004) is er sprake van een crisis als één of meer van de vitale belangen wordt aangetast. De door hem gehanteerde indeling van belangen in het kader van veiligheid zijn geordend in zogenoemde vitale belangen van de samenleving:

- internationale rechtsorde;
- nationale rechtsorde;
- openbare veiligheid;
- economische veiligheid.

Vanuit de veiligheidsstrategie hebben beleidsmakers in de loop van de jaren vitale belangen verder uitgewerkt. Zo kan worden gewezen op het fenomeen van de digitale crisis, door innovaties van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Ook is meer en meer toegeschreven naar het behartigen van het vitale belang van de internationale rechtsorde, waarin vrede en veiligheid wereldwijd centraal staan. Uit interviews herleid ik dat de indeling van Brainich niet consequent gehanteerd wordt door de beleidsmakers verantwoordelijk voor het stelsel van (staats)nood- en crisisrecht. Ook in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (Rijksoverheid, 2023) wordt deze indeling dogmatisch losgelaten. Met Van Hijum en Kamphuis (2023) pleit ik voor het herinvoeren van de indeling van vitale belangen ten behoeve van de versterking van bovenregionale crisissamenwerking. Alleen zo kunnen veiligheidsbedreigingen in crisistijd door integraal overheidshandelen worden tegengaan. Het stelsel van staatsnood- en crisisrecht moet worden opgetuigd ten dienste van de bescherming van de vitale belangen van de samenleving.

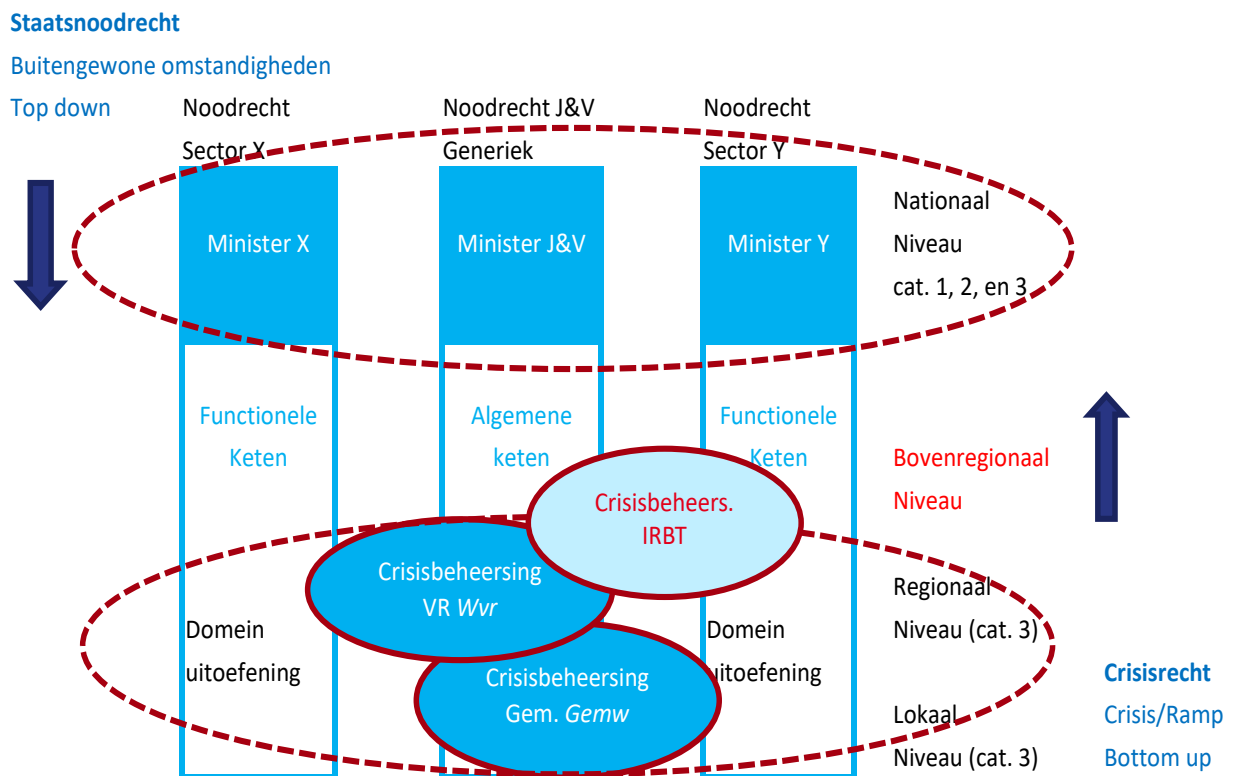
Er is in het algemeen bij aantasting van vitale belangen een verschuiving van bevoegdheden van lokale autoriteiten naar regionale of rijksorganen te onderkennen (Brainich, 2004). In navolging van het voorgaande heeft het overheidshandelen in crisistandigheden een centralistisch perspectief. Ook al is de reactie van de overheid op een bepaalde noodsituatie of veiligheidsbedreiging zeker afhankelijk van de feitelijke omstandigheden, toch kent het stelsel van staatsnoodrecht in noodsituaties een meer gecentraliseerd overheidsoptreden.

Gebruik van bevoegdheden in noodsituaties is gereserveerd voor ernstige veiligheidsbedreigingen. We hebben gezien dat de aard van de crisis bepaalt op welk niveau het gezag plaatsvindt. Dat de veiligheid van een grotere verzameling vitale belangen wordt aangetast, maakt dat er meerdere

sectorale wetten zijn bijgekomen die enige vorm van toepassing van noodbevoegdheden toestaan (separaat dan wel vormvrij). Dit heeft ook uitbreiding van verschillende crisisgezagen tot gevolg gehad. Er is in toenemende gevallen samenwerking van verschillende crisisgezagen vereist: landelijk, regionaal en lokaal.

Het (staats)nood- en crisisrecht kent vanuit een horizontaal perspectief een scherp onderscheid tussen de algemene keten en de naast elkaar staande functionele ketens. Algemeen gesteld is de algemene keten decentraal belegd (rampenbestrijding en openbare orde handhaving) en de functionele ketens in beginsel centraal. Er zijn voorbeelden van decentraal belegd gezag in sectorale wetgeving, denk aan voedselvoorziening of infrastructuur. Bij versterking van bovenregionale crisissamenwerking zouden de verschillende gezagen uit de algemene en functionele ketens vergelijkbaar moeten samenwerken in het generieke en sectorale (staats)nood- en crisisrecht. Het gaat dan om integrale slagvaardige bovenregionale crisissamenwerking.

In onderstaande figuur is het verticale en horizontale perspectief weergegeven, waarbij crisissamenwerking horizontaal, verticaal en diagonaal kan plaatsvinden.



Figuur 5: Scharnierpunten stelsels



## 6. Analyse: knelpunten stelsels

Om het theoretisch model verder te verfijnen en te concretiseren heb ik twee bovenregionale crisissituaties bestudeerd, waarbij de verschillende crisisgezagen, decentraal en centraal en uit de algemene en functionele ketens vergelijkbaar samenwerkten. Het zijn voorbeelden waarin het generieke en sectorale (staats)noodrecht en het crisisrecht werden toegepast. De casusbeschrijvingen verhelderen de gevolgen van de gezagsonduidelijkheid zoals beschreven in de vorige hoofdstukken.

### 6.1 Casestudy coronacrisis

#### 6.1.1 Opschaling in coronacrisis

Ondanks dat er sprake was van een maatschappij-ontwrichtende pandemie, met brede landelijke impact, werd niet direct gebruikgemaakt van de wettelijke landelijke crisisstructuur om de infectieziekte te bestrijden. Tijdens de coronacrisis werd in Nederland geen noodtoestand uitgeroepen. De pandemie werd aanvankelijk bezworen via het gezondheidsnoodrecht uit de Wet publieke gezondheid (Wpg), gecombineerd met de noodbevoegdheden die voorzitters van de veiligheidsregio's in kunnen zetten op grond van de Wvr.

In het begin van de coronacrisis werd min of meer ad hoc vormvrij crisisrecht toegepast. Dit verklaarde de onduidelijkheid die er was over hoe de gezagsverhouding exact lag (RvS, 2020). Het was de minister van VWS die met een aanwijzing op grond van artikel 7 Wpg de voorzitters veiligheidsregio's opdroeg om noodverordeningen in te stellen. Met de daarbij gebruikte aanwijzing werd de discretionaire beoordelingsruimte voor de voorzitters zo goed als volledig ingeperkt. Daarmee kan gezegd worden dat de lokale autonomie in crisistijd buitenspel kwam te staan. Ingevolge de bestrijding van de infectieziekte lag het crisisgezag centraal bij de minister VWS als gezag van de witte kolom. De aanwijzingen van de minister ingevolge artikel 7 Wpg bevatten echter geen regelgevende bevoegdheid of zoals in Tekst en Commentaar OOV werd geconcludeerd, waarmee de rol van het parlement sterk geminimaliseerd werd in crisistijd (Muller e.a., 2021). Op aanwijzing van de minister van VWS werden noodbevoegdheden verplicht om de effecten van de coronacrisis in de beginfase te beheersen. Al vrij snel werd geconcludeerd dat uniform in het land de algemene lock down-maatregelen moesten gelden (sluiting van niet-essentiële winkels, theaters, bioscopen, onderwijsinstellingen etc., werd 1.5 meter afstand de norm en waren alleen kleinschalige bijeenkomsten nog toegestaan). De gekozen crisisstructuur bleek ontoereikend om het tij te keren (Wierenga, 2023). Langdurig grondrechten beperken met noodverordeningen was niet toegestaan en volksvertegenwoordigingen stonden té lang buitenspel: ze hadden nauwelijks een rol bij het vaststellen van de noodmaatregelen of het controleren van de uitvoering ervan.

Per 1 december 2020 kreeg het pandemie-noodinstrumentarium een tijdelijke wettelijke basis. Dat gebeurde door de toevoeging van een, als tijdelijk bedoeld, nieuw hoofdstuk Va aan de bestaande Wet publieke gezondheid (de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19). Die wet maakte het mogelijk om mondkapjes te verplichten in de openbare ruimte en ook andere grondrecht-beperkende maatregelen te nemen. De rol van de volksvertegenwoordiging werd met de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Twm) hersteld (Muller e.a., 2021). Daarnaast werd met de invoering van de Twm gekozen om de bevoegdheden zoveel mogelijk lokaal te beleggen bij de burgemeester om zo de democratische legitimatie op lokaal niveau weer in reguliere toestand terug te brengen. De bovenstaande casus maakt duidelijk dat in de Nederlandse praktijk ingrijpende bevoegdhedenverschuivingen in crisistijd kunnen plaatsvinden zonder inroeping van de feitelijke noodtoestand en deels buiten het parlement om. Deze bevoegdhedenverschuiving tijdens een



noodsituatie heeft gevolgen voor het medebeslissingsrecht en de uitoefening van de controlerende taak door de volksvertegenwoordiging.

In het Nederlands tijdschrift *Bestuursrecht* schreef ik dat de coronacrisis bewijst dat, naast de ingewikkeldheid van de keuze tussen een centrale of een decentrale aansturing, de complexiteit zit in de verwevenheid tussen de algemene keten en de functionele keten (Van Blommestein, 2021). De reguliere noodmaatregelen bij infectieziektebestrijding, zoals (potentiële) geïnfecteerden in (quarantaine en) isolatie plaatsen, volstonden niet. Aanvullend werd decentraal crisisrecht uit de algemene keten ingeroepen. Ik sprak van een dubbelrol van de voorzitters veiligheidsregio's, aangezien de infectieziektebestrijding (functionele keten) ter hand werd genomen met openbare orde en veiligheids-bevoegdheden uit de algemene keten. Complexe en verschillende maatregelen ten behoeve van de bestrijding van infectieziekten en ten behoeve van de algemene crisisbeheersing, maken een eenduidige beheersstructuur in een crisis lastig. Volgens het Inspectierapport 'Evaluatie aanpak covid-19' was er sprake van twee aparte sturingslijnen voor de algemene en de functionele keten die het ontwikkelen van een integrale aanpak belemmerden (Inspectie JenV, 2021). De dubbelrol waarin de voorzitter werd geplaatst door de minister van VWS, bracht conflicterende bevoegdheidstoepassingen aan het licht (Van Blommestein, 2021). Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde dat partijen op nationaal en regionaal niveau niet zonder elkaar kunnen, maar dat de verbinding tussen de nationale crisisstructuur en partijen als de veiligheidsregio's en de GGD'en op regionaal niveau niet goed geborgd was (OvV, 2022).

Uiteindelijk gaat het om een juiste balans tussen verschillende crisisgezagen, maar met behoud van flexibiliteit, zo concludeer ik op basis van de interviews. Bij de verschillende bevoegdheidstoepassingen is het een constante zoektocht naar de meest efficiënte manier van crisisbestrijding. Als er bij bovenregionale crisissamenwerking niet tot overeenstemming wordt gekomen over conflicterende belangen, zal uiteindelijk van het eindverantwoordelijke centrale gezag worden verwacht om de knoop door te hakken. Eerder concludeerde ik al dat conflicterende belangen bij bevoegdheidsuitoefening van verschillende bestuursorganen in crisistijd op zich niet problematisch hoeven te zijn, maar bij herinrichting van het crisisbeheersingslandschap zou het wel een belangrijk aandachtspunt moeten zijn (Van Blommestein, 2021).

Tot slot ga ik nog in op de vraag waarom, anders dan andere Europese landen, in Nederland het staatsnoodrecht niet ingezet werd naar aanleiding van de coronacrisis. De Raad van State gaf in het gevraagde advies over corona het volgende aan:

“Hierbij speelde wellicht met name een rol dat aanvankelijk niet werd verwacht dat de crisis tot ingrijpen van deze omvang en duur zou leiden. Over de precieze motieven om niet te kiezen voor de instrumenten uit het 'klassieke' staatsnoodrecht en de inzet van instrumenten op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is echter voor zover de Afdeling heeft kunnen nagaan weinig bekend.” (RvS, 2020)

Brouwer en Wierenga menen dat de regering het uitroepen van de noodtoestand zo lang mogelijk probeerde te vermijden en er minder vergaande manieren voorhanden waren om de ad hoc keuze van het crisisrecht te rechtvaardigen (Brouwer&Wierenga, 2020). Het gevolg was, dat aan minder vergaande procedurele vereisten werd voldaan door de keus voor het vormvrije crisisrecht. Het feit blijft dat de discretionaire ruimte om een vorm van het staatsnoodrecht te kiezen, onduidelijk en ondoorzichtig is.

### 6.1.2 Avondklok als toepassing van het noodrecht

In coronatijd werd niet het staatsnoodrecht, maar crisisrecht gebruikt. Het is niet duidelijk waarom, maar de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) – die het burgerlijk gezag in buitengewone omstandigheden aanvullende noodbevoegdheden toekent – werd niet ingezet. In de beginfase werden alle noodbevoegdheden via regionale noodverordeningen uitgeoefend en in december 2020 kwam de Twm.

De invoering van de avondklok zal ik hier als speciale coronamaatregel tegen het licht houden, omdat hierbij sprake was van inzet van klassiek staatsnoodrecht. Zo besloot het kabinet midden tijdens de coronacrisis om beperkingen op het vertoeven in de open lucht op te leggen en gebruikte daarvoor nu wel de Wbbbg. De avondklok is een op grondrechten diep ingrijpende maatregel, doordat het de bewegingsvrijheid van mensen beperkt, want niemand mocht na negen uur 's avonds nog de openbare weg op. De noodverordeningen en de Twm leken onvoldoende grondslag te geven om deze vergaande maatregel op te leggen. Hoewel de avondklok eind 2020 steeds vaker in beeld kwam, was er lange tijd geen voornemen om deze maatregel in te voeren. De inperking van de bewegingsvrijheid riep bij een deel van de bevolking en politiek sterke associaties met de Tweede Wereldoorlog op. Rond kerst 2020 zorgde de alfavariant van het coronavirus voor de reële dreiging dat het zorgsysteem vast zou lopen. De avondklok ging op zaterdag 23 januari 2021 in en zou voor een periode van drie weken gelden. Vanwege de door het kabinet veronderstelde effectiviteit en de relatief goed verlopen uitvoering werd echter de maatregel vijf keer verlengd, waardoor Nederland in totaal meer dan drie maanden met de avondklok te maken heeft gehad (OvV, 2022).

In zijn opiniestuk spreekt Wierenga van een “lappendeken van juridische houtje-touwtje-knutselconstructies” om de coronacrisis het hoofd te bieden (Wierenga, 2023). In coronatijd zijn er meerdere juridische grondslagen uit het overkoepelende staatsnoodrecht gehanteerd om telkens deeloplossingen te vinden, waarbij het opvalt dat met het invoeren van de avondklok sprake was van herontdekking van het klassiek staatsnoodrecht. Zonder het uitroepen van de noodtoestand en onder motivering van bijzondere buitengewone omstandigheden werd de wet ‘tijdelijk’ ingeroepen om bewegingsvrijheid in te perken. De avondklok is een voorbeeld van wat ik noem het ‘shopgedrag’ van het Rijk. Afhankelijk van onduidelijke situaties werd er in coronatijd naast toepassing van het meer decentrale crisisrecht, ook inzet van het klassieke staatsnoodrecht herontdekt om langdurige crises te beheersen.

## 6.2 Casestudy asielopvangcrisis

### 6.2.1 Toepassing staatsnoodrecht

De inzet van het klassieke staatsnoodrecht werd kort na de coronacrisis ook herontdekt bij het beheersen van de asiel- en Oekraïne-opvangcrisis. Begin 2022 gingen alle veiligheidsregio's bijna automatisch over naar een volgende crisis. Dit was de opvangcrisis ten gevolge van de oorlog in Oekraïne en in de slip-stream hiervan volgde de asielopvangcrisis, omdat de asielzoekers aangekomen in Ter Apel buiten de poorten op straat belandden. Als gevolg van de oorlog in Oekraïne heeft het kabinet op 1 april 2022 de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking (Wvb) geactiveerd voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Met het inroepen van het noodrecht werd de instroom van Oekraïners als buitengewone omstandigheid betiteld en werden de gemeenten, meer specifiek de burgemeesters, expliciet belast met de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Slechts een deel van de instrumenten uit de wet werd geactiveerd; de meest vergaande noodbevoegdheden werden nog niet geactiveerd. De wetgever ging nog niet zover om de burgemeester de zeer verreikende noodbevoegdheid om woonruimte te vorderen te geven. Deze bevoegdheid moet apart worden geactiveerd en dat is niet gebeurd. Stadermann heeft in het Advocatenblad het inroepen van de Wet verplaatsing bevolking in deze ‘oneigenlijk gebruik’

genoemd, want er is voor de Nederlandse bevolking geen oorlog of oorlogsdreiging waardoor mensen moeten worden geëvacueerd (Stadermann, 2022).

Dit ‘oneigenlijk gebruik’-argument maakt dat je vraagtekens kunt zetten of er wel sprake was van een noodsituatie en of het geconstateerde probleem niet anders kon worden opgelost. Zo ontstond in de sliptstream van de Oekraïne-opvangcrisis de asielopvangcrisis, omdat er een inhumane situatie ontstond in Ter Apel. Opvallend was dat de discussie bij de asielcrisis speelde om in navolging van Oekraïne-opvang ook voor asielopvang over te gaan tot landelijk afkondigen van een nationale crisis om zo de taak die bij het COA lag, te kunnen afwentelen op gemeenten, meer specifiek de burgemeesters (Kamerstukken II, 2022). In de kamerbrief 4 november 2022 zijn de uitkomsten neergelegd van de juridische verkenning dat het niet gerechtvaardigd was te spreken van buitengewone omstandigheden als bedoeld in (artikel 110 en) 111 Vw2000, alsook dat niet kan worden afgeweken van de regels die het Europees recht stelt. Uiteindelijk is er voor een ander rechtsregime gekozen om de asielcrisis te bezweren, met een taakstelling in medebewind voor gemeenten met de nu nog concepttekst van de Spreidingswet uiteindelijk als redmiddel.

Net als bij de coronacrisis is het kabinet doende geweest om het staatsnoodrecht om te zetten naar een tijdelijke wet. De regering dient wegens het tijdelijkheidsvereiste een (tijdelijke) wettelijke basis te creëren om naar een (nieuw) regulier regime te gaan. Opmerkelijk is het signaal van de Raad van State bij het concept wetsvoorstel Tijdelijke wet opvang Oekraïense ontheemden:

“De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de buitengewone omstandigheden die de inwerkingstelling van het staatsnoodrecht rechtvaardigden, volgens de toelichting bij het wetsvoorstel feitelijk niet zijn veranderd. Ook constateert zij dat de regering met de tijdelijke wet materieel vrijwel niets aan het nu geldende noodregime beoogt te wijzigen. De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom er reden is de toepassing van artikel 2c en 4 Wvb niet te continueren.”

Dit is opmerkelijk, omdat de Raad van State met deze oproep het tijdigheidsbeginsel dat fundamenteel is in het klassieke staatsnoodrecht lijkt te miskennen. De tijdelijkheid ziet niet op de noodtoestand zelf, maar op het gebruik van buitengewone noodmaatregelen die niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk. Blijkbaar moet het kabinet expliciet aangeven dat het werkt aan een afbouw uit het noodrecht richting de meer reguliere structuren. Door afbouw van de eindverantwoordelijkheid voor opvang ontheemden van de crisismanager, de burgemeester, transformeert de opvangtaak naar een reguliere gemeente-brede taak. Afschalen en terugkeren naar regulier is eigen aan het (staats)nood- en crisisrecht.

#### 6.2.2 Crisis opvang ontheemde Oekraïners naar asielopvangcrisis

Uit paragraaf 4.1 bleek dat aanwijzingen vanuit crisisgezag in het stelsel van staatsnood- en crisisrecht zeer onduidelijk en niet eenvormig zijn. Er is een verscheidenheid en niet-eenvormigheid van ministeriële aanwijzingen aan bepaalde (decentrale) bestuursorganen om een noodbevoegdheid of taken uit te oefenen. In deze casusbeschrijving wordt aandacht geschonken aan de aanwijzing van staatssecretaris Broekers-Knol, in de startfase van de asielopvangcrisis. Eind 2021 ontstond een eerste acute noodopvangprobleem, doordat er een grote toestroom asielzoekers zich meldde, waaronder 2000 Afghaanse evacués. Het COA bleek deze wettelijke taak niet meer zelfstandig te kunnen uitvoeren en dus werd ‘de noodklok’ geluid.

De toenmalige staatssecretaris verantwoordelijk voor asiel, mevrouw Broekers-Knol, zocht naar oplossingen om gemeenten medeverantwoordelijk te maken voor de verdragsrechtelijke humanitaire opvangverplichting wegens onvermogen van het COA. Op 14 december 2021 kreeg de

voorzitter van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) een brief met een Rijksaanwijzing om tijdelijke noodopvang voor 500 vluchtelingen in deze regio te realiseren (Kamerstukken II, 2021). Op 10 januari 2022 maakte de staatssecretaris een knieval door toe te geven dat er geen juridische basis was om vijf gemeenten en een veiligheidsregio te dwingen om noodopvang in te stellen voor asielzoekers. De oneigenlijke aanwijzing is een voorbeeld van devaluatie van het begrip crisis. Met het bestempelen van de situatie als een asielcrisis, werd een reguliere taakstelling waartoe het Rijk zelf niet in staat was, afgewenteld op decentrale bestuursorganen in naam van 'crisis'.

Het inzetten van vormvrij crisisrecht of deels toepassing geven aan separate klassieke staatsnoodrecht in de asiel- en Oekraïne-opvangcrisis, wordt getypeerd als 'oneigenlijk gebruik' om oplossingen te bieden voor 'institutionele beleids crises' (Zouridis, 2019). Het lijkt een politieke strategie om een 'crisisvlag' te planten op beleidsproblemen waar de wettelijke taakuitvoerder niet uitkomt. In de NIPV podcast: "Beleids crisis: als de overheid een deel van het probleem is", gaat professor Paul 't Hart in op hoe een beleids crisis kan ontaarden in een institutionele crisis, waarbij de burger geen vertrouwen meer heeft in de instituties. Dat wantrouwen leidt dan tot een crisis over de legitimiteit van de instituties zelf (NIPV-podcast 2023).

Met het noodrecht kan worden afgeweken van reguliere wet- en regelgeving om een versnelling in besluitvorming te realiseren. Voor het daadkrachtig optreden werd tijdens recente bovenregionale crises gekeken naar het decentrale bestuur in de persoon van de burgemeester. Echter, het ontbreken aan instrumenten voor de burgemeesters om daadkrachtig op te treden; dit leidde tot onwenselijke uitkomsten in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. De lokale autonomie botste namelijk met de verplichtingen opgelegd om opvangplekken te realiseren zonder dat er doorzettingsmacht was. De casusbeschrijving asiel- en Oekraïne-opvangcrisis geeft hiermee inzicht in gevolgen van de gezagsonduidelijkheid in crisistijd.

We kennen meer voorbeelden waarbij het Rijk de 'crisisvlag' plant om een versnelling in besluitvorming te realiseren door decentrale toepassing van noodbevoegdheden (Loof, 2016). Gewezen wordt op een toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 14, tweede lid, Grondwet: onteigening zonder vooraf vastgestelde schadeloosstelling. De basis was de Deltawet grote rivieren, een spoedwet die door de wetgever werd vastgesteld naar aanleiding van de dreigende overstromingen in de jaren negentig door een beperkte bergingscapaciteit van de grote rivieren. Met de spoedwet konden rivierdijkversterkingen snel en zonder veel procedurele rompslomp worden uitgevoerd. In artikel 5 van de Deltawet grote rivieren was een regeling opgenomen die onverwijld inbezitneming van onroerende zaken mogelijk maakte; de schadeloosstelling werd aan de hand van de onteigeningswetsystematiek pas na de inbezitneming vastgesteld. Of er sprake was van een acute uitzonderlijke noodsituatie die inzet rechtsvaardigde, daarover kan worden gediscussieerd.

### 6.3 Analyse van de knelpunten vanuit casuïstiek

Beide casusbeschrijvingen laten zien dat vanuit stelselgedachte redelijk willekeurig gebruik wordt gemaakt van óf het staatsnoodrecht óf het crisisrecht. We zagen dat met name flexibiliteit en terughoudendheid bij het uitroepen van de uitzonderingstoestand argumenten waren bij deze keuze. Ondanks een maatschappij-ontwrichtende pandemie, met brede landelijke impact werd niet direct gebruik gemaakt van de centrale wettelijke crisisstructuur en staatsnoodwetgeving om de maatregelen te treffen die nodig waren om de infectieziekte te bestrijden.

Ondanks de wens om terughoudend met het klassieke staatsnoodrecht om te gaan, bleek de inzet ervan de afgelopen twee jaar herontdekt te worden. Zo besloot het kabinet tijdens de coronacrisis om de avondklok op te leggen. De grondslag lag in het klassieke staatsnoodrecht, te weten de Wet

buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Evenzo heeft het kabinet op 1 april 2022 de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking (Wvb) geactiveerd voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. De herontdekking van klassiek staatsnoodrecht in beide casus geeft een indruk van wat ik eerder 'shopgedrag' noemde bij toepassing noodbevoegdheden door het Rijk. De 'vlucht naar voren' binnen het noodrecht is ontstaan wegens de almaar groeiende behoefte aan wendbaarheid van overheidsoptreden bij de groter wordende verscheidenheid aan veiligheidsdreigingen.

Uit de casusbeschrijvingen volgt ook dat een opschaling in de algemene keten niet volstaat voor alle grootschalige crises. In de coronacrisis zagen we conflicterende belangen tussen de 25 voorzitters veiligheidsregio's en de minister van VWS. Het gezag voor infectieziektebestrijding van deze A-ziekte was ingevolge de Wpg in handen van de minister van VWS. In de Oekraïne-opvangcrisis werd naar het middel van het staatsnoodrecht gegrepen, omdat het stelsel van het crisisrecht niet volstond; er was een specifiek centraal gezag nodig om 'knopen door te hakken'.

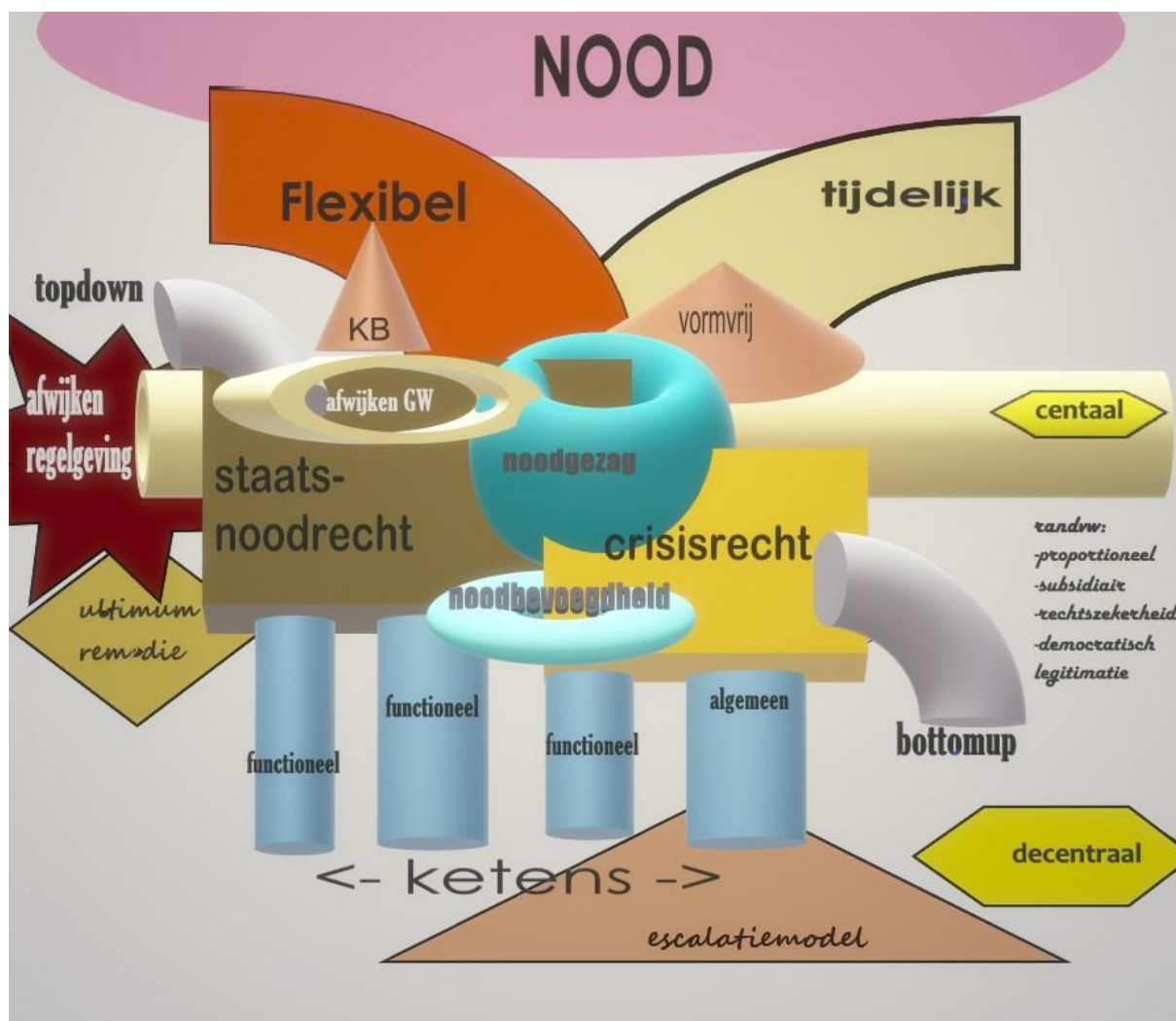
Tevens is bij de casusbeschrijving asielopvangcrisis de vraag gesteld of het toepassen van het staatsnoodrecht wel 'eigenlijk' was. Zo noemde de staatsecretaris het niet gerechtvaardigd om de asielcrisis als noodtoestand te betitelen, terwijl bij het toepassen van een tijdelijke taakstelling in medebewind aan burgemeesters voor opvang aan Oekraïense ontheemden wel het klassieke staatsnoodrecht werd ingezet. In beide gevallen was de toepassing van ofwel het staatsnoodrecht ofwel het crisisrecht ingegeven omdat het COA de wettelijke taakstelling niet aan kon. Reeds voor de oorlog in Oekraïne bestond er al een asielopvangprobleem. In deze casusbeschrijving blijkt sprake van oneigenlijk gebruik van het staatsnood- en crisisrecht. Het staatsnood- en crisisrecht werd voor een ander -meer praktisch- doel gebruikt dan het beheersen van de ramp of crisis. De aanwijzingsbevoegdheid van de voormalige staatssecretaris bleek geen wettelijke grondslag te hebben om een medebewindstaak aan gemeenten te geven.

Tot slot blijkt uit de beide casusbeschrijvingen dat het tijdelijkheidsbeginsel onvoldoende wettelijke waarborgen heeft. Het gebruik van buitengewone noodmaatregelen mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk en ook in het crisisrecht moet de wetgever worden aangezet om -desnoods met tijdelijke wetgeving- te werken naar een meer reguliere rechtssituatie.

## 7. Conclusies

Dit onderzoek draaide om de vraag wat nodig is om tot één samenhangend stelsel van (staats)nood- en crisisrecht te komen. Hoe krijgen we 'wat nodig is' inzichtelijk? Het onderzoek was in die zin verkennend van aard, waarbij ik de zes thema's van thematische analyse (verkennen, coderen, thematiseren, verfijnen, structureren en presenteren) heb toegepast (Verhoeven, 2018).

Op basis van de theorie die ik heb beschreven in de vorige hoofdstukken, kom ik tot het volgende mindmap-model staatsnood- en crisisrecht. Dit model gebruik ik bij de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag. Aan de hand van het mindmap-model worden de vragen beantwoord en trek ik conclusies.



Figuur 6: Mindmap model staatsnood- en crisisrecht

### 7.1 Beantwoording deelvragen

#### 7.2.1 Kenmerken per stelsel

Deelvraag 1: Welke uitgangspunten kenmerken het stelsel van het staatsnoodrecht en het crisisrecht?

Het (staats)nood- en crisisrecht is al het overheidshandelen bij uitzonderlijke noodsituaties, om in afwijken van het reguliere (rechts)regime tijdelijk noodmaatregelen te treffen. Kenmerkend in alle gevallen is het afwijken van 'regulier recht' wegens nood. Het overheidshandelen vertaalt zich in



crisisgezag en het toepassen van noodbevoegdheden. Het staatsnoodrecht en het crisisrecht kent de volgende uitgangspunten.

- Definitie: nood

Het staatsnoodrecht werkt bij 'buitengewone omstandigheden' en het crisisrecht op basis van de definities 'crisis' of 'ramp'. Deze definities zijn specificaties van buitengewone omstandigheden, maar we hebben gezien dat de wetgever nog een onderscheid lijkt te maken tussen toepassing van noodbevoegdheden bij een crisis ten opzichte van een ramp. Hier ontstaat inconsistentie, omdat in de Wvr het begrip opperbevel ook zou moeten gelden bij crises niet zijnde rampen. Een andere inconsistentie bij de definitie nood blijkt uit de discussie bij separate inwerkingstelling van klassiek staatsnoodrecht. Zo is gesuggereerd om bij separate inwerkingstelling van klassiek staatsnoodrecht de term 'crisisomstandigheden' te introduceren ter vervanging van 'buitengewone omstandigheden'. De discussie geeft aan, dat er ook binnen het staatsnoodrecht behoefte bestaat aan eenduidigheid over de ernst van de situatie en de procedurele voorwaarden die de inzet van noodbevoegdheden mogelijk maken.

- Verticaal

Het stelsel van het staatsnoodrecht werkt top-down. Het crisisgezag is altijd gelegen op Rijksniveau. Alleen in buitengewone omstandigheden wordt van Rijksweg de noodtoestand uitgeroepen. Enkel met het instellen van een Koninklijk Besluit (KB) wordt de uitzonderingstoestand via het parlement ingeroepen. De sturing op dit proces is centraal geleid, want alleen de Minister President (MP) kan vanuit het Rijk overgaan tot instelling van een KB. Het crisisrecht werkt vanuit decentrale bevoegdheidstoepassing en heeft een bottom-up werking. De bestrijding of beheersing van lokale incidenten worden vanuit het crisismanagement aangestuurd door de lokale autoriteiten, in naam van de burgemeester. Pas als de ramp van meer dan plaatselijke betekenis is, wordt er opgeschaald naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Indien de uitwerking van de crisis of ramp bovenregionaal of landelijk wordt, stuurt het Rijk de crisisbeheersing aan. In het crisisrecht werkt een escalatiemodel en crisisgezag en toepassing van noodbevoegdheden kunnen sneller in verschillende handen komen te liggen.

- Horizontaal

Het (staats)nood- en crisisrecht heeft naast een verticale - ook een horizontale insteek. Het decentrale crisisrecht is georiënteerd op de toepassing van de algemene keten. Inzet van decentrale noodbevoegdheden heeft betrekking op de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Bij deze toepassing van bevoegdheden schakelt de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio in een nauwe afstemming met het OM, het gezag verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving. Centraal crisisrecht is meer sectoraal verdeeld, afhankelijk van de betreffende functionele keten waarin de crisis zich manifesteert. Als andere functionele ketens bij een crisis betrokken zijn, kan onduidelijkheid in gezagsverhouding ontstaan. (Nood)bevoegdheden en verantwoordelijkheden van functionele crisisgezagen kunnen naast de decentrale noodbevoegdheden van de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio bestaan. Een meer geprotocolleerde werkwijze bij deze, vaak bovenregionale of landelijke, crises ontbreekt.

Het staatsnoodrecht kent een verscheidenere bevoegdhedentoepassing, in de zin dat ze over diverse sectorale wetgeving is verdeeld. Het hangt van het crisistype af welke functionele keten en dus welke sectorale wetgeving wordt ingezet. Het vraagstuk van gezagsafstemming tussen de functionele en algemene keten bij een noodsituatie speelt in het stelsel van het klassieke staatsnoodrecht minder. Met het afkondigen van de uitzonderingstoestand via een KB, ligt per definitie de eenhoofdige leiding

bij de MP. Alle afwegingen van conflicterende belangen die bij bovenregionale of landelijke crises spelen zijn centraal verenigd in één hand.

- Balans flexibel-terughoudend

Bij overheidshandelen in uitzonderlijke noodsituaties wordt afgeweken van het reguliere (rechts)regime door noodmaatregelen te treffen. Een goede balans tussen flexibele slagkracht en voldoende rekenschap voor de waarborgen is essentieel. Om vitale belangen te dienen, is er behoefte aan flexibiliteit van de inzet van noodbevoegdheden. Daartegenover wordt terughoudend gebruik van noodbevoegdheden in nood- of crisisomstandigheden bepleit om misbruik tegen te gaan. In mijn onderzoek heb ik geconstateerd dat de randvoorwaarden voor het gebruik van staatsnoodrecht niet gelijk zijn aan die bij het crisisrecht. Zo kan overheidshandelen vanuit het meer decentrale crisisrecht niet afwijken van de fundamentele grondrechten bijvoorbeeld. Er is weliswaar sprake van een escalatiemodel waarbij noodbevoegdheden lokaal, regionaal en, als de situatie het wenst, bovenregionaal of landelijk worden ingezet, maar het feit dat er geen helderheid is wanneer het staatsnoodrecht dan wel het crisisrecht wordt ingezet en het feit dat er geen eenvormigheid is bij separate, dan wel vormvrije toepassing van noodbevoegdheden, maakt de wens om versimpeling van het stelsel van staatsnood- en crisisrecht evident.

### 7.2.2 Overeenkomsten van beide stelsels

Deelvraag twee ziet op de overeenkomsten van beide stelsels. Er zijn zes overeenkomstige typeringen van het (staats)nood- en crisisrecht te geven:

- Overeenkomst 1: afwijken van het reguliere rechtsregime.

Bij rampen en crises en andere noodsituaties wordt adequaat optreden van de overheid verwacht. Het systeem van de noodwetgeving is gestoeld op het onderscheid tussen normale situaties en noodsituaties. Zo is 'nood breekt wet' een algemeen rechtsverschijnsel in het stelsel van (staats)nood- en crisisrecht. Afwijken van het reguliere rechtsregime geldt in het staatsnoodrecht én in het crisisrecht. In het staatsnoodrecht geldt een overtreffende trap als ultimum remedie, wat zelfs afwijzen van het grondwettelijk regime rechtvaardigt.

- Overeenkomst 2: controle volksvertegenwoordiging

Vanwege legitimatie en om misbruik tegen te gaan, wordt het overheidshandelen in crisistijd door het parlement of de gemeenteraad gecontroleerd. De volksvertegenwoordiging toetst of niet te lichtvaardig gebruik wordt gemaakt van het noodrecht. Te snel afkondigen van een uitzonderingstoestand, te lang optreden of met oneigenlijke middelen optreden, leidt uiteindelijk tot minder vertrouwen van burgers in een goede crisisafwikkeling. Als het vertrouwen daalt, neemt het nalevingsgedrag af, wat de slagvaardigheid in de crisisbeheersing vermindert.

- Overeenkomst 3: er geldt een beperkingssystematiek in noodsituaties.

In beide stelsels gelden de fundamentele rechtsbeginselen van onze democratische rechtsstaat als beperking, zoals legaliteit, rechtszekerheid, evenredigheid, proportionaliteit en subsidiariteit. In uiterste situaties bij noodbevoegdhedentoepassing geldt een grondwettelijke beperkingsclausule. Afwijking van de Grondwet is, afgezien van toepassing van het ongeschreven staatsnoodrecht, alleen mogelijk in de gevallen waarin de Grondwet voorziet.

- Overeenkomst 4: flexibiliteit

Om vitale belangen te dienen, is er in tijden van nood behoefte aan flexibiliteit van de inzet van noodbevoegdheden. Zoals ook de commissie Muller concludeerde, zullen er meer crises ontstaan die



buiten het voorstellingsvermogen van de samenleving liggen (zie Muller, 2020). Ik concludeer dat door de flexibiliteitswens er speelruimte is ontstaan én in het separate klassieke staatsnoodrecht én in het vormvrije crisisrecht. De behoefte aan een zekere mate van vrijheid om in crisistijd gebruik te maken van een brede gereedschapskist van noodbevoegdheden geldt voor het overkoepelende staatsnoodrecht.

- Overeenkomst 5: tijdelijkheid

Het overkoepelende staatsnoodrecht is bij voorkeur kortdurend. Men wil zo snel mogelijk terugkeren naar de reguliere situatie. Artikel 103 Grondwet, maar ook het gemeentelijke noodrecht werkt slechts tijdelijk. De werkingsduur van een noodbevel op grond van artikel 175 Gemeentewet (Gem.w.) is beperkt tot het moment waarop het bevel is opgevolgd. Noodverordeningen die door de burgemeester op grond van artikel 176 Gem.w. zijn uitgevaardigd vervallen als ze niet in de eerstvolgende raadsvergadering worden bekrachtigd. Als in de tussentijd de noodsituatie heeft opgehouden te bestaan, moet de burgemeester zelf de noodverordening intrekken. De noodbevoegdheden van alle overheidsorganen zijn naar hun aard slechts voor korte tijd geldig.

- Overeenkomst 6: crisisgezagen bundelen krachten (netwerksamenwerking)

Veiligheid is een gezamenlijk belang en vereist gezamenlijke inspanning. Samenwerking tussen crisispartners staat voorop. Het aantal partners is omvangrijk, situationeel bepaald en per crisistype verschillend, waardoor een overzicht in de wet niet uitputtend kan zijn. De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van partners uit de functionele keten zijn opgenomen in sectorale wet- en regelgeving. Alle crisisgezagen opereren vanuit hun eigen verantwoordelijkheid binnen één hoofdstructuur van de crisisbeheersing. Efficiënte netwerksamenwerking gaat ervan uit dat ieder gesteld staat voor een deelverantwoordelijkheid van het totaal.

### 7.2.3 Knelpunten als gevolg van onduidelijkheid in gezagsverhoudingen

Deelvraag 3: Welke knelpunten worden in de praktijk ervaren als gevolg van de onduidelijkheid in gezagsverhoudingen bij bovenregionale en landelijke crisisbeheersing?

- Shopgedrag

Het klassieke staatsnoodrecht is het formeel uitroepen van de noodtoestand, dan wel hier buitenom gebruik maken van diverse noodbevoegdheden, door instelling van een KB. Daarnaast bestaat het crisisrecht waarbij meer vormvrij wordt ingespeeld op noodsituaties of rampen en crises. Er is speelruimte in het separate klassieke staatsnoodrecht én het vormvrije crisisrecht ontstaan, door grotere behoefte aan flexibiliteit in toepassing van de noodbevoegdheden. Beide casusbeschrijvingen laten zien dat vanuit stelselgedachte redelijk willekeurig gebruik wordt gemaakt van óf het staatsnoodrecht óf het crisisrecht. De ruime mate van beleidsvrijheid om in crisistijd gebruik te maken van een brede gereedschapskist van noodbevoegdheden, leidt tot 'shopgedrag'. Een gedegen afwegingskader ontbreekt. Uit de casusbeschrijvingen bleek ook dat er sprake is van herontdekking van het klassieke staatsnoodrecht, wat nog een bredere kijk geeft op het eerdere genoemde 'shopgedrag' bij toepassing van noodbevoegdheden. Het ad hoc toepassen van klassiek staatsnoodrecht is ook opmerkelijk vanuit het escalatiemodel van de crisisbeheersing bekeken. Om oneigenlijk gebruik tegen te gaan wordt terughoudendheid van inzet van het klassieke staatsnoodrecht bepleit. Evenwel blijkt uit de voorbeelden dat er lichtvaardig omgegaan wordt met het staatsnoodrecht. Naast het inzetten van de avondklok tijdens de coronacrisis, werd de Wet verplaatsing bevolking (Wvb) geactiveerd voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne, om noodmaatregelen te rechtvaardigen die in eerste instantie niet via het wettelijke stelsel van het

crisisrecht konden worden ingezet. De herontdekking van het klassieke staatsnoodrecht vergroot de beleidsvrijheid van het centrale gezag in crisistijd.

- Crisisgezag - toepassen noodbevoegdheden

Door onderscheid te maken tussen het 'gezag' gedurende een crisis en de verantwoordelijke voor 'toepassing' van noodbevoegdheden, bleek in dit onderzoek dat beide in de meeste crisissituaties in één hand lagen. De onduidelijkheid in de gezagsverhouding ontstond indien gezag en uitvoering niet in één hand lag. Als de eindverantwoordelijkheid voor het crisisbeheer bij het Rijk ligt, terwijl de bevoegdheidtoepassing en de overige taakuitvoering decentraal is neergelegd, bleek uit de casusbeschrijvingen dat er rechtsonzekerheid ontstond en dat de democratische legitimatie niet meer optimaal functioneerde. In het stelsel van (staats)nood- en crisisrecht geldt het rechtszekerheidsbeginsel voor al het overheidsoptreden. Juist in tijden van nood is er behoefte aan heldere en duidelijke bevoegdheidsverdeling. Een eenvormige, meer expliciete keuze van noodbevoegdhedenverdeling in crisistijd is gewenst. Vanuit het beginsel van rechtszekerheid en legitimiteit is helderheid over het crisisgezag en de toepassing van noodbevoegdheden in buitengewone omstandigheden noodzakelijk. Uit beide casusbeschrijvingen bleken de gevolgen van onduidelijkheid in gezagsverhoudingen te leiden tot een ongewenste uitkomst in de decentrale eenheidsstaat. We zagen de lokale autonomie botsen met de verantwoordelijkheid van het Rijk om verplichtingen te laten uitvoeren door een decentrale crisismanager.

- Uitbreiding crisisgezagen

Het huidige overkoepelende staatsnoodrecht sluit niet goed aan op de veiligheidsbedreigingen waar Nederland momenteel mee te maken heeft. Maatregelen die nodig zijn om aan die bedreigingen het hoofd te bieden laten zich steeds moeilijker voegen in het stelsel van het (staat)nood- en crisisrecht. Een 'vlucht naar voren' is verklaarbaar. We hebben gezien dat de aard van de crisis bepaalt op welk niveau het gezag wordt uitgeoefend. Met uitbreiding van veiligheidsbedreigingen is er een verscheidenheid aan crisisgezagen ontstaan. De algemene keten is in beginsel decentraal belegd (rampenbestrijding en openbare orde handhaving) en de functionele ketens in beginsel centraal (hoewel soms decentraal uitgevoerd). Deze horizontale uitbreiding brengt in toenemende gevallen samenwerking van verschillende crisisgezagen met zich. Met de commissie Muller kan worden geconcludeerd dat opschaling op zich geen belemmeringen oplevert in de crisissamenwerking. Bij versterking van bovenregionale crisissamenwerking zouden de verschillende gezagen uit de algemene en functionele ketens vergelijkbaar moeten samenwerken in het generieke en sectorale (staats)nood- en crisisrecht. Het gaat dan om slagvaardige bovenregionale crisissamenwerking. Horizontale en verticale afstemming van betrokken crisisgezagen is het uitgangspunt. De onduidelijkheid in de gezagsverhouding ontstaat pas wanneer conflicten ontstaan in prioritering bij de toe te passen noodbevoegdheden (bijvoorbeeld verdeling van schaarste of tegenstrijdige belangen tussen functionele ketens). Uit de casuïstiek concludeer ik dat onduidelijkheid in de gezagsverhouding bij crisisbeheersing een goede borging van de democratische legitimiteit in de weg staat. Dat levert een knelpunt op. Als belangen conflicteren en er sprake is van een te grote maatschappelijke impact ligt centralisering van gezag in de crisisbeheersing in de lijn der verwachting. Eenheid en centrale leiding is dan geboden om effectief tot crisisbeheersing te komen. Als belangen botsen neemt de slagkracht in de crisisbeheersing af, wat leidt tot minder vertrouwen van de burgers in een goede afwikkeling. Als het vertrouwen daalt neemt het nalevingsgedrag van de burger af, waarmee effectieve sturing van de crisis verder onder druk komt.

- Tijdelijkheid

Tot slot kan in navolging van Loof en enkele geïnterviewden worden geconcludeerd dat het tijdelijkheidsbeginsel in het overkoepelende staatsnoodrecht onvoldoende wettelijke waarborgen heeft. De tijdelijkheid ziet niet op de noodtoestand zelf, maar op het gebruik van buitengewone noodmaatregelen die niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk. Discussie over tijdelijke wetgeving noodzakelijk om in de plaats te treden van het klassieke staatsnoodrecht, lijkt op gespannen voet te staan met de voorkeur om alleen kortdurend noodmaatregelen in te zetten. Met de herontdekking van het klassieke staatsnoodrecht blijkt eveneens dat het tijdelijkheidsvereiste nog onvoldoende wettelijk is vastgelegd.

#### 7.2.4 Verbeteringen

Deelvraag 4: Welke verbeteringen zijn mogelijk om tot één samenhangend (staats)nood- en crisisrecht te komen?

Flexibiliteit is heilig in de crisisbeheersing (Commissie Muller, 2020). Toch moeten in het (staats)nood- en crisisrecht geen totaal open normen gaan gelden. Het noodrecht kent een beperkingsystematiek die terug te voeren is op de principiële uitgangspunten van een overkoepelend staatsnoodstelsel (tijdelijkheid, volksvertegenwoordiging betrekken en fundamentele rechtsbeginselen).

Meerdere malen is er gepleit voor een vereenvoudiging van het stelsel en een overzichtelijker palet aan noodwetgeving (Kamerstukken II, 2018). Eerdere voornemens van het kabinet, meerdere preadviezen en het advies van de commissie Muller gaven dit aan. Uit de literatuur blijken Brainich, Muller, Kummeling en Loof reeds te adviseren om het vormvrije crisisrecht te codificeren en het overkoepelende staatsnoodrecht te uniformeren. Toch reageert het kabinet nog niet met wetsaanpassing. Hoewel bij de Grondwetwijziging 1983 werd gesteld dat het niet-codificeren van vormvrij crisisrecht de beste waarborg zou vormen om onnodig gebruik ervan te voorkomen, is dat niet het geval gebleken.

Er zijn voorstellen gedaan om bij het separate noodrecht en het vormvrij crisisrecht een gelijklopend toepassingscriterium te introduceren. Met een eenvormig criterium wordt het separaat in werking te stellen noodrecht én het vormvrij crisisrecht geüniformeerd. Een afwegingskader verschaft helderheid wanneer het staatsnoodrecht dan wel het crisisrecht wordt ingezet. Hiermee wordt tevens het probleem van herkenbaarheid van vormvrij noodrecht weggenomen.

Reeds in 2016 besprak Loof in het preadvies Rechtsvergelijkend onderzoek 'Noodtoestanden in Nederlandse publiekrecht' of er gezien de hedendaagse crisissituaties niet behoefte was aan een afwegingskader voor nood- of uitzonderingstoestanden. Hij deed een pleidooi voor een inventarisatie aan wat voor type, van het normale rechtsstelsel afwijkende bevoegdheden vandaag de dag dan behoefte is en of dit dan bevoegdheden zijn die een afwijking van grondrechten met zich meebrengen (Loof, 2016). In dit licht kan ook de stelselverduidelijking door vervanging van de term 'buitengewone omstandigheden buiten de noodtoestand', het zogenoemde separate klassieke staatsnoodrecht, door de term 'crisisomstandigheden' worden gezien. In de moderniseringsopdracht werd deze aanpassing van tafel geveegd, met het argument dat hiermee juist het onderscheid tussen staatsnoodrecht en crisisrecht vervaagt (Kamerbrief, 2022). Mijn idee is dat deze begripsaanpassing het onderscheid tussen beide stelsels niet vervaagt, maar dat dit reeds is gebeurd door de ontwikkelingen in het stelsel.

Recent heeft Wierenga nog een stelselvereenvoudiging voorgesteld door te pleiten voor een landelijke noodverordeningsbevoegdheid voor de minister van JenV (Wierenga, 2022). Het is in mijn

perceptie een antwoord op een deel van het stelselprobleem. De landelijke noodbevoegdheid voor de minister van JenV gaat enkel over de gezagsverhouding in de algemene keten. Het lost enige onduidelijkheid bij centraal versus decentraal gezag op, maar het geeft nog geen antwoord op de vraag hoe de horizontale gezagsverhouding in crisistijd komt te liggen.

Binnen de versterkingsopdracht in het kader van de Wet veiligheidsregio's worden enkele verbetervoorstellen besproken. De oproep van de Evaluatiecommissie Muller (zie Muller, 2020) om uitzonderingstoestanden uit de Coördinatiewet te integreren met verwante wetgeving als bijvoorbeeld de Wbbb, lijkt nog geen gehoor te vinden. Muller noemt het een verbeteringsplan om één samenhangend stelsel van noodbevoegdheden te verkrijgen. Dit betekent een trapsgewijze inzet van noodbevoegdheden met oplopende impact (eenduidig escalatiemodel). Het afwegingskader van de fundamentele beginselen wordt inzichtelijker en de toepassing via één wet waarborgt transparantie in toepassing en samenhang tussen de verschillende crisisgezagen. Tot slot zorgt het ook in de toekomst voor blijvende actualisatie van noodwetgeving bij doorontwikkeling van crisiswetgeving (zie Muller, 2020).

De wetgever verduidelijkt wel de regierol van de minister van JenV in de algemene keten, die toeziet op samenhang en integrale aanpak, zo wordt aangegeven. In de nieuwe wet moet duidelijkheid komen over de ministeriële aanwijzing als crisisgezag van de minister JenV in de algemene keten. Ook het stelsel van het staatsnoodrecht en het sectorale crisisrecht behoeft verduidelijking van de crisisgezagsverhouding. De minister van JenV als stelselverantwoordelijke voor crisisbeheersing speelt een eigenstandige rol tussen het crisisgezag uit de algemene keten en sectorale ministers en andere functionele crisispartners. Hiervoor moet departementale noodwetgeving verder worden geüniformeerd. Alle ministeriële aanwijzingen in crisistijd zou de wetgever moeten inventariseren en eenvormig maken vanuit de gedachte van één samenhangende stelsel. Het ministerie heeft aangegeven dat met de versterkingsopdracht niet wordt getreden in lokale en (boven)regionale taken en verantwoordelijkheden en ook de ministeriële verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de vakministers (ministers in de functionele ketens) gerespecteerd worden. In het traject modernisering staatsnood- en crisisrecht bewaakt de minister van JenV tijdens de crisisbeheersing de relatie tussen de algemene en functionele keten.

Uit dit onderzoek blijkt dat de opschalingsstructuur van regionaal en bovenregionaal (en wellicht zelfs direct van lokaal) naar het Rijk op een betere manier wettelijk verankerd moet worden. Daarbij kan gedacht worden aan een uitbreiding van de GRIP-procedures. Opschaling gebeurt op initiatief van het lokale en regionale crisisgezag. Het behoeft verduidelijking hoe deze discretionaire bevoegdheid zich verhoudt tot de discretionaire bevoegdheid van het centrale crisisgezag.

Tot slot heeft de versterkingsopdracht geleid tot discussie over het onderscheid tussen de begrippen ramp en crisis. Het lijkt onnodig om toepassing van noodbevoegdheden, althans het opperbevel bij een ramp en bij een crisis te differentiëren. Het gezag bij crisisbeheersing dient eenduidig op te treden, ongeacht of er sprake is van een ramp of een crisis. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om het opperbevel specifiek toe te schrijven aan het crisisgezag in de algemene keten, waardoor de horizontale gezagsverhouding met gezagen uit de functionele ketens gerespecteerd blijft.

## 7.2 Beantwoording hoofdvraag: wat is nodig voor één samenhangend stelsel?

Crisisbeheersing op decentraal niveau verloopt goed, met burgemeestersbevoegdheden die bij opschaling bij crises of rampen van meer dan plaatselijke betekenis overgaan naar de voorzitters veiligheidsregio. De versterkingsopdracht zit op bovenregionale en landelijke crises. Ook bovenregionaal gaat het in de meeste gevallen goed in de regionale samenwerking (regie, coördinatie, afstemming). Het centraal eenhoofdig gezag in crisistijd wordt zo lang mogelijk

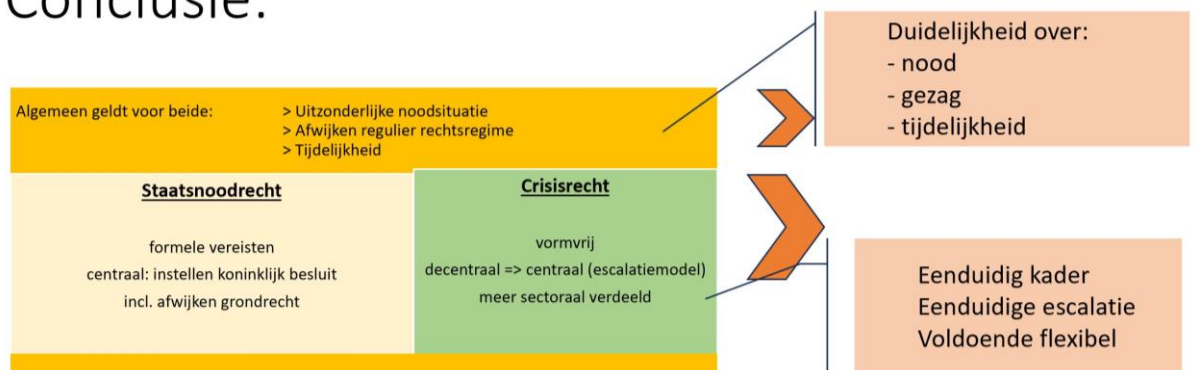
vermeden. Nederland kent een poldercultuur, waarbij ook of juist in crisistijd op basis van consensus en afstemming het algemene belang wordt gediend. Wat opvalt is dat optimale crisissamenwerking resulteert in eenvormig overheidshandelen ten behoeve van de crisisbeheersing. Ook al is er sprake van onduidelijke gezagsverhoudingen en van een verantwoordelijkheidsvacuüm, uiteindelijk wordt de crisis in samenspraak bezworen. Randvoorwaarden zijn rechtszekerheid, democratische legitimiteit, proportionaliteit en subsidiariteit.

Pas als stemmen staken, belangen van crisispartners conflicteren moet er een knoop worden doorgehakt en komt er de roep om centraal eenhoofdig gezag. Belangen kunnen botsen tussen voorzitters onderling, maar ook tussen het gezag in de algemene keten en de functionele keten. In het crisismanagement gaat het om het vinden van een goede balans in netwerksamenwerking tussen de verschillende bestuurslagen (met hun noodbevoegdheden), tussen de algemene en functionele ketens, tussen privaat en publiek. Onduidelijkheid in de gezagsverhoudingen zorgt voor disbalans.

Om tot één samenhangend stelsel van staatsnood- en crisisrecht te komen is een goede balans in netwerksamenwerking van centrale en decentrale gezagen en tussen gezagen van de verschillende functionele ketens nodig. Noodzakelijk voor deze balans is duidelijkheid in gezagsverhoudingen bij bovenregionale en landelijke crises. Dit is weergegeven in figuur 7. Daarbij is uitgegaan van de kenmerken van de stelsels van het staatsnoodrecht en het crisisrecht (gele blok); in de lichtrode blokken worden de aanbevelingen aangegeven.

Een uitzonderlijke noodsituatie rechtvaardigt kortstondig afwijken van het reguliere rechtsregime. Een duidelijke invulling van 1. nood, 2. gezag en 3. tijdelijkheid is noodzakelijk. Voor de keuze om het vormvrije crisisrecht dan wel het staatsnoodrecht in te zetten, is een eenduidig kader nodig, met een escalatiemodel dat evenwel voldoende flexibiliteit laat om de noodmaatregelen te treffen noodzakelijk om de crisis te beheersen.

## Conclusie:



Figuur 7: Van kenmerken naar verduidelijking van het staatsnoodrecht en crisisrecht

## 8. Aanbevelingen

Bij noodrecht gaat het om ingrijpende bevoegdheden die bij voorkeur alleen kortdurend zijn en alleen bij ernstige veiligheidsbedreigingen zouden moeten worden ingezet. Het stelsel van het crisisrecht moet als een handschoen passen in de handschoen van het stelsel van het staatsnoodrecht.

A. => In navolging van illustere wetenschappelijke auteurs is de aanbeveling om te komen tot één vereenvoudigd stelsel van het staatsnood- en crisisrecht, indachtig de fundamentele elementen relevant voor nood- en crisisrecht. Het zou goed zijn om met een 'schone lei' te starten om te komen tot een nieuw (nood)rechtsstelsel dat niet gebonden is aan de terminologieën van de huidige Grondwet en overige wetten.

B. => Mocht de eerste aanbeveling niet haalbaar blijken, dan verdient het bestaande stelsel van staatsnood- en crisisrecht aanpassingen. Om duidelijkheid aan te brengen in de toepassing van het gezag bij bovenregionale en landelijke crises en (daarmee) een optimale bovenregionale crisissamenwerking te bewerkstelligen behoeven in ieder geval vier elementen aandacht.

1. Ministeriële aanwijzingen in crisistijd: Momenteel werkt de wetgever in de moderniseringsopdracht staatsnoodrecht aan een inventarisatie van alle verschillende vormen van gezag van noodbevoegdheden om versnippering tegen te gaan. Ik onderschrijf het voorstel om één systeem van mandatering/aanwijzing/liaison in alle relevante noodwetgeving te introduceren (Kamerbrief, 2022). Duidelijke en eenvormige ministeriële aanwijzingen van crisisgezagen zou moeten leiden tot een beter passend en eenvormig stelsel. De wetgever zal in de herziene Wvr ook aandacht besteden aan hoe de gezagsverhoudingen bij bovenregionale crises liggen. Nadruk ligt op de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van JenV, ter vervanging van de aanwijzingsbevoegdheid van de CvK. Dit voorziet in de versterkingsopdracht tussen bovenregionale crisissamenwerking operationeel en bestuurlijk. Aandachtspunten hierbij zijn de samenwerking binnen de algemene keten en met de functionele ketens en de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging.
2. Tijdelijkheidsvereiste wettelijk verankeren: Het uitgangspunt van tijdelijkheid bij de toepassing van noodbevoegdheden moet steviger verankerd worden in alle noodwetgeving.
3. Expliciete bovenregionale opschalingsstructuur: Versterking van bovenregionale en internationale crisissamenwerking ziet op duidelijkheid in gezagsverhoudingen, zowel voor de operatie als voor de samenleving. De opschalingsstructuur voor de decentrale en centrale crisisbeheersing in de warme fase (GRIP-5/6/Rijk) moeten verder uitgewerkt worden.
4. Beter onderscheid maken tussen algemene keten en functionele ketens: De taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de burgemeester en voorzitter in de crisisbeheersing valt in de meeste gevallen binnen de algemene keten. Scherper onderscheid waar de verschillende algemene en functionele crisisgezagen over gaan, verduidelijkt de bovenregionale crisisbeheersing. Als voorbeeld kan de definitie opperbevel worden gespecificeerd tot het toepassen van noodbevoegdheden slechts binnen de algemene keten.



## Bronnen

- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M., & Teunissen, J. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff.
- Boogaard, G. (2023) *Het Veiligheidsberaad buiten crisistijd*. in Gemeentestem (Gst. 2023/69).
- Boin, A., & Overdijk, W. (2020). *Handboek Strategisch Crisismanagement*. Leiden: The Crisis University Press.
- Brainich von Brainich Felth, E.T. (2004). *Het systeem van crisisbeheersing; bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises*, Den Haag: BJU en COT.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. Quality Research in Psychology.
- Brouwer, J.G. & Wierenga, A.J. (2020). *Coronacrisis en het recht-deel 4*. <https://www.openbareorde.nl/tijdschrift/coronacrisis-en-het-recht-deel-4/>.
- Commissie Muller (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en Brandweezorg*. [pdf \(overheid.nl\)](#)
- Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg, (2022): Min. JenV, <https://open.overheid.nl/repository/ronl-43bc0c72c5fa6eb64e5cab6ddeebf2d4e48bac86/1/pdf/tk-bijlage-1-contourennota-versterking-crisisbeheersing-en-brandweezorg.pdf>.
- 't Hart, P. & Boin, A. (2001). *Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics*. In U. Rosenthal, A. Boin, & L.C. Comfort, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Hennekes, H. (2021). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: een staatsrechtelijke misser*. Column CPO Academie.
- Helsloot, I., & Groenendaal, J. (2017). It's meaning making, stupid! Success of public leadership during flash crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 25(2), 350-353.
- Inspectie JenV, (2021), Rapport Inspectie Justitie en Veiligheid 'Aanpak Covid-19 -deel 1: Samenwerking Rijkregio': <https://open.overheid.nl/repository/ronl-c037f36b-86ff-4917-940f-b714af017f6a/1/pdf/tk-bijlage-rapport-evaluatie-aanpak-covid-19-deel-1.pdf>.
- De Jong, M.A.D.W., Kummeling, H.R.B.M, e.a. (2016). *Orde in de Openbare Orde*, WODC rapport. Deventer: Wolters Kluwer.
- Kamerstukken II 2015/16, 30 821, nr. 32 (19 september 2016).
- Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48.
- Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 67 (Kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht, 6 december 2022).
- Kamerstukken II, 2021/22, brief 14 december 2021, kenmerk 3729814, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/14/tk-acute-noodopvang-asielzoekers>.
- Kamerstukken II, 2022/2023, 19 637, nr. 3002. (Kamerbrief 4 november 2022 noodrecht asiel).
- Kamerstukken II, 2022/23, beantwoording Kamervragen 10 januari 2022, kenmerk 3720660, <https://app.1848.nl/static/pdf/12/1c/121c20d89702c9af288c0e8ede99e4f91c291bc3.pdf>.
- Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3093 (aankondiging noodtoestand Oekraïne-opvang).
- Kamerstukken II, 2022/2023, 29668 en 29956, nr. 70 (Kamerbrief 10 oktober 2023).
- Kummeling, H.R.B.M (2014), *Recht in nood*. in preadviezen Nederlandse Juristenvereniging (NJV), Den Haag: Boom juridisch.
- Loof, J.P. (2016) *Noodtoestanden in het Nederlandse publiekrecht*. in preadviezen Vereniging voor vergelijkende studie van het recht, Den Haag: Boom juridisch.



- Modernisering van het staatsnoodrecht, quickscan (2021): Open Universiteit in opdracht WODC, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/14/tk-bijlage-modernisering-staatsnoodrecht-eindrapport>.
- Muller, E.R. (2014) *Crisis en recht*, in preadviezen Nederlandse Juristenvereniging (NJV), Den Haag: Boom juridisch.
- Muller, E, Brainich, E, Brouwer, J & Schilder, A. (2021) *Openbare Orde en Veiligheid – Tekst & Commentaar* (T&C), Deventer: Wolters Kluwer.
- NCTV (2022) Nationaal Handboek Crisisbeheersing. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- OvV (2022). [Aanpak coronacrisis – Deel 1: tot september 2020 - Onderzoeksraad](#).
- Podcast De Wettenfabriek (2023) Seizoen 2, Afl. 2: *Over spreiding en dwang: wanneer mag het Rijk gemeenten een taak opleggen?* <https://www.kcbr.nl/actueel/podcast-de-wettenfabriek>.
- Podcast NIPV (2023): *Beleids crisis: ‘als de overheid een deel van het probleem is’*. <https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2022/12/23/luistertip-de-crisis-van-de-toekomst-wordt-de-overheid-de-zondebok>.
- Rosenthal, U., Boin, R., & Comfort, L. (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Raad van State (2020), Advies ‘Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen’, Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 742.
- Raad van State (2021), *Ongevraagd advies ‘van noodwet tot crisisrecht’*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29668, nr. 65. [pdf \(overheid.nl\)](https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@121106/w04-20-0139-vo/).
- Rijksoverheid (2023) Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>.
- Scheepers, P, Tobi, H. & Boeije, H. (2016). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Taleb, N.N. (2010). *The Black Swan: The impact of the highly improbable*. New York: Random House.
- Stadermann, F. (2022) *Kabinet maakt oneigenlijk gebruik van wet verplaatsing bevolking*. in het Advocatenblad 2022, 05-05.
- Van Blommestein, E.W. (2021). Coronacrisisbeheersing: ervaringen uit de praktijk. in Nederlands Tijdschrift Bestuursrecht (NTB) 2021/174.
- Van Duin, M. (2011) Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere (lectorale rede). Apeldoorn: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van Duin, M. & Wijkhuijs, V. (red.) (2019). *Lessen uit crises en mini-crisis 2018*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Van Duin, M. & Wijkhuijs, V. (2023) IRBT wettelijk verankeren? Een onafhankelijk ongevraagd advies. Apeldoorn: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van Duin, M. (2014) Shell Moerdijk: de lakmoesproef? in: Van Duin, M. & Wijkhuijs, V. (red.) (2014). *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Van Hijum, H., & Johannink, R. (2019). Het stelsel van crisisbeheersing. Incidentmanagement in (buiten)gewone omstandigheden. Apeldoorn/Amersfoort.
- Van Hijum, H & Kamphuis, R. Versterken van het landschap van crisisbeheersing -een wenkend perspectief - [https://www.linkedin.com/posts/herman-van-hijum-24a7b8232\\_op-14-punten-de-contourennota-voorbij-activity-7079422753195323392-ARDg/](https://www.linkedin.com/posts/herman-van-hijum-24a7b8232_op-14-punten-de-contourennota-voorbij-activity-7079422753195323392-ARDg/).
- Van der Pot C.W. bewerkt door Elzinga, D.J., De Lange, R. Hoogers, H.G., (2014). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, (16-de druk), Deventer: Kluwer.

- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek: Praktijkboek voor methode en technieken*. Den Haag: Boom.
- Voermans, W. (2023) *Onze constitutie*. Amsterdam: Prometheus.
- Voermans, W. (2021) *Position Paper herziening staatsnoodrecht*. (Kamerstukken II).
- Wierenga, A. (2023) *Noodrecht moet nodig op de schop*. Binnenlands Bestuur 2023, week 39.
- Wierenga, A. (2023) *Herzie het rampen- en noodrecht ingrijpend vóór de volgende crisis*. in Liekuut opiniestukken RUG. <https://www.rug.nl/about-ug/latest-news/news/archief2023/nieuwsberichten/0828-liekuut-wierenga>.
- Wierenga, A. (2022). *Naar bruikbaar, eigentijds en logisch consistent staatsnoodrecht*, Nederlands Juristenblad (NJB), afl. 14, 865.
- Wierenga, A. (2017). *Noodbevelen en noodverordeningen in tijden van bijzondere noodsituaties*. in Van den Berg, P., & Molier, G. (red.), *In dienst van het recht* (Brouwerbundel). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Wildavsky, A. (1988). *Searching for safety* (2e druk). Social philosophy and policy Center: Transaction publishers.
- Zouridis, S. (2019) *De institutionele crisis van de rechtsstaat: Over de binnenkant van rechtsstatelijk bestuur*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

## Bijlagen

### Bijlage 1 – Afkortingenlijst

- COA - Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)
- Cwu - Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu)
- GGD - Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)
- GRIP - Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP)
- ICCb - Interdepartementale Commissies Crisisbeheersing (ICCb)
- JenV – (Ministerie) van Justitie en Veiligheid
- KB - koninklijk besluit (KB)
- MCCb - Ministeriële Commissies Crisisbeheersing (MCCb)
- MCPM8 - (opleiding) Master of Crisis and Public order Management leergang 8 (MCPM8)
- MP - Minister President (MP)
- NIPV - Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)
- OM – Openbaar Ministerie
- OvV - Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV)
- RCDV - Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV)
- Twm – Tijdelijke wet maatregelen covid 19 (Twm)
- VCB – (programma of contourennota) Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg
- VWS - (Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Wbbbg - Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg)
- Wpg – Wet publieke gezondheid (Wpg)
- Wvb - Wet verplaatsing bevolking (Wvb)
- Wvr – Wet veiligheidsregio's (Wvr)

## Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewde personen

Om inzicht te verkrijgen in waar zich knelpunten voordoen in de gezagsverhoudingen bij bovenregionale crises, heb ik een gevarieerde respondentengroep samengesteld. De respondenten zijn geselecteerd om enerzijds de theoretische kant en anderzijds de praktische kant van het onderwerp te belichten. Ten eerste heb ik in 2023 zowel met stelselverantwoordelijken (i.c. beleidsmakers) als met operationele leidinggevendenden gesproken over de ervaren knelpunten. De beleidsmakers zijn personen die deelnamen aan verschillende werkgroepen, waarvan ik ook zelf sinds 2022 deel uitmaakte: de werkgroep modernisering staatsnoodrecht en de taskforce Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg (VCB). De operationeel leidinggevendenden zijn ervaringsdeskundigen bij de cases die in dit onderzoek worden belicht. Daarnaast zijn wetenschappers benaderd vanwege hun expertise in het staatsnoodrecht of het crisisrecht. Onderstaand volgt een overzicht van de respondentengroep.

### Beleidsmakers:

- R. Hagedoorn, coördinerend beleidsmedewerker, DG Politie&Veiligheidsregio's Min. JenV
- M. Stokhof, coördinerend beleidsmedewerker, DG Politie&Veiligheidsregio's Min. JenV
- Drs. N. Manzoli, beleidscoördinator, DG Politie&Veiligheidsregio's, Min. JenV
- W. Maassen, secretaris taskforce Wet veiligheidsregio's RCDV, medewerker NIPV
- Mr W.J. Bijleveld, portefeuillehouder staatsnoodrecht RCDV
- Drs. M. Worp, beleidsmedewerker VRR, betrokken bij quickscan Modernisering staatsnoodrecht van Open Universiteit.

### Operationeel leidinggevendenden:

- Mw. Wilma Mansveld, algemeen Directeur Veiligheidsregio Groningen(VRG)
- Dhr. Camille Michel, Directeur Brandweezorg Veiligheidsregio Haaglanden (VRH)
- Mr. Arjen Littooi, algemeen Directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)
- Mw Edith van der Reijden, Directeur R&C Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)
- Maikel Lenssen, Regionaal Operationeel Leider Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)

### Wetenschappers:

- Prof. Dr. Arjen Boin hoogleraar Publieke Instuties en Openbaar Bestuur, Universiteit Leiden
- Dr. Menno van Duin, lector Crisisbeheersing, NIPV
- Prof. Dr. W. Voermans hoogleraar Staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden
- Mr. A.J. Wierenga, staatsnoodrecht expert Groningen Universiteit
- Dr. Peter L.J. Bos, voormalig directeur VRU, voormalig tijdelijk bestuurslid COA
- H. van Hijum, CRISIS-GOGME Training & Advies via de Politieacademie

### Individuele interviews:

- Menno van Duin – 18 januari 2023
- Maarten Worp – 3 juli 2023
- Maikel Lenssen – 6 juli 2023
- Peter Bos – 2 augustus 2023
- Herman van Heijum – 5 augustus 2023
- Nino Manzoli – 9 augustus 2023
- Richard Hagedoorn/Maarten Stokhof – 5 september 2023
- Wilma Mansveld/Arjen Littooi/Thijs van Lieshout/Edith van der Reijden
- Adriaan Wierenga – 12 september 2023

# Bijlage 3 – Gebruikte power-point presentatie bij de interviews

## Staatsnoodrecht versus crisistrecht

Presentatie ter begeleiding van interviews voor thesisonderzoek  
 Rotterdam, aug. 2023  
 • Willemijn van Blommestein

1

## Opzet interview

- Komen tot één samenhangend stelsel van staatsnood- en crisistrecht
- Doel interview is tweeledig:
  - Mijn blik op verbeteringen.
  - Meedenken over verbeteren door geïnterviewde
- Stelsels schetsen (trajecten contourennota en modernisering staatsnoodrecht)
  - Role draden en scharnierpunten
- Urgentie: beide stelsel worden tegelijkertijd herzien
  - Hoe gaan we naar stelsel waar veiligheidsregio's goed mee kunnen werken?

2



## Modernisering Staatsnoodrecht


- Wat is staatsnoodrecht?
- Welke waarborgen kent het staatsnoodrecht?
- Wat is probleem met staatsnoodrecht in relatie tot crisistrecht?
  - Beter aansluiten op crisistrecht
  - Behouden flexibiliteit en daadkracht van crisistrecht en praktijk

3

### Alle staatsnoodrecht in brede zin

<p><b>Klassiek Staatsnoodrecht</b>                  Categorie 1</p> <p>Algemeen = beperkte noodtoestand (tevens in staat van oorlog)</p>	<p><i>[Instelling KB]</i> <i>[Zonder KB Invoerbaar]</i></p> <p><b>Vormvrij staatsnoodrecht</b>                  Categorie 3</p> <p>Crisisrecht centraal bij sectoren/ketens</p> <p>Weg - etc.</p>
<p><b>Klassiek Staatsnoodrecht</b>                  Categorie 2</p> <p>Art. 53-54 Wv</p> <p>Separate toepassing (incl. ongeschreven staatsnoodrecht)</p>	<p>Crisisrecht decentraal gezag ketens/domeinen</p> <p>art. 175-176 Gem.wet art. 38 Wv</p>

4

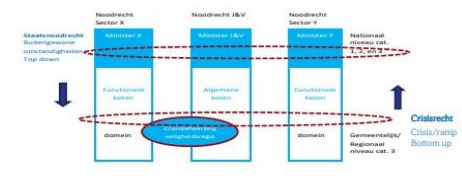


## Crisisbeheersing

- Werking crisistrecht: Gemeentewet, Wet veiligheidsregio's
- Bestuurlijke netwerkkaarten
- Gereedschapskist per crisistype: gezagsdragers => met bevoegdheden en maatregelen.

5

## Knelpunten



The diagram illustrates the flow of information and decision-making between different levels of government and emergency services. It shows three columns for 'Noodrecht Sector X', 'Noodrecht Xb/V', and 'Noodrecht Sector V'. Below these are boxes for 'Functionaire keten' and 'Algemene keten'. A central oval labeled 'Afstemming' connects the 'Algemene keten' to the 'Functionaire keten'. Arrows indicate 'Top down' and 'Bottom up' flows, with 'Crisis/ramp' at the bottom.

6

## Interviewprotocol

Interviews in het kader van de thesis “staatsnoodrecht naar crisisrecht: een vlucht naar voren?” voor de opleiding Master of Crisis and Public order Management, leergang (MCPM8)

### Inleiding staatsnoodrecht en crisisrecht:

Veiligheidsregio's zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met andersoortige crises dan kortstondige, acute crises. Denk aan de boerenprotesten, de vluchtelingen- en asielcrisis, de coronacrisis en bijvoorbeeld de gaswinning- en aardbevingsproblematiek. Het zijn langdurig crises, met een onvoorspelbaar karakter, een lang tijdsverloop en een grote impact op bovenregionaal niveau. Juist bij deze andersoortige crises speelt de vraag of het staatsnoodrecht wordt ingezet of dat het regionaal toepassen van het crisisrecht volstaat. Het staatsnoodrecht heeft lang bestaansrecht; het crisisrecht is relatief jong. Beide stelsels hebben zich grotendeels autonoom ten opzichte van elkaar ontwikkeld, maar zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Reden om het wettelijk stelsel van het klassieke (staats)noodrecht te beschouwen in relatie tot het crisisrecht.

Centrale onderzoeksvraag luidt “Wat is nodig om tot één samenhangend stelsel van het (staats)noodrecht en crisisrecht te komen?”

### Kaders

- Klassiek staatsnoodrecht en crisisrecht – definiëring
- Strategische begrippen: noodbevoegdheden en uitzonderingstoestand
- Gebruikte casestudy in de masterthesis: coronacrisis en asielopvangcrisis
- Cruciale thema's: Rijksheren, IRBT, opperbevel

### Inhoud interview:

- Datum/tijdstip: maanden juli en augustus 2023
- Interviewer: Willemijn van Blommestein (soms bijgestaan door de heer mr. W.J. Bijleveld)
- Lokatie interview: MS Teams of [adres].
- Duur interview maximaal 1,5 uur
  
- Voorstellen en waardering deelname
- Praktisch:
  1. Opname: vernietiging opname meteen na uitwerking
  2. Meetikken/-schrijven
  3. Toestemming om naam te vermelden in thesis
  4. Uitspraken/meningen zullen niet herleidbaar zijn
  5. Thesis ontvangen wanneer gereed
- Feitelijke interview: aan de hand van een powerpoint-presentatie (bijlage 3)
- Afsluiting: bedanken en afspraken herhalen

## Interviewvragen

Doel van verbetertraject crisisbeheersing is om beter ingespeeld te zijn op de langdurige crises van morgen. Momenteel sluit het nieuwere crisisrecht niet aan op het klassieke stelsel van het staatsnoodrecht. Graag reflecteert u op de volgende vragen/stellingen.

1. Wat is voor u het klassieke (staats)noodrecht?
2. Wat is voor u het crisisrecht?
3. Staat de crisisorganisatie onder hoogspanning bij langdurige bovenregionale crises?
4. Geldt dit niet alleen voor wat betreft capaciteitsproblemen (wegens uitputting van de crisisorganisatie), maar ook voor wat betreft leiderschap?
5. Herkent u het beeld van onduidelijkheid over wanneer het staatsnoodrecht gehanteerd wordt en wanneer er voor het crisisrecht wordt gekozen (gezagsonduidelijkheid)?
6. Vanuit het perspectief van de coronacrisis, hoe en wanneer was het crisisrecht of het (staats)noodrecht van toepassing?
7. Vanuit het perspectief van de asielopvangcrisis, hoe en wanneer was het crisisrecht of het (staats)noodrecht van toepassing?
8. In uw ervaring bij langdurige crisis is in alle gevallen terecht het (staats)noodrecht of crisisrecht gebruikt?
9. Zijn er situaties geweest waarin je vraagtekens kunt zetten of er wel echt sprake was van dringende spoed en/of kon het geconstateerde probleem niet anders worden opgelost?
10. In uw ervaring bij langdurige crisis veranderden de betrokken en/of verantwoordelijke actoren gedurende de tijd?
11. Bent u het met de stelling eens dat het in het crisismanagement gaat het om het vinden van een goede balans in netwerksamenwerking (verschillende bestuurslagen, algemene-functionele kolom, privaat-publiek).
12. Heeft het crisismanagement belang bij een flexibel en vereenvoudigd stelsel van één gezamenlijke (staats)nood- en crisisrecht?
13. Hoe zou volgens u het nieuwere crisisrecht beter kunnen aansluiten op het wettelijk stelsel van staatsnoodrecht?
14. Onderschrijft u dat het wetgevingstraject Wvr op dit punt en het moderniseren staatsnoodrecht moeizaam tot een verbinding komt?
15. Hoe komt het volgens u dat de samenhang niet of moeizaam op de politieke agenda komt?
16. Hoe moet er volgens u gecommuniceerd worden over regievoering bij een ongekende langdurige crisis?