

Vergaderjaar 2023–2024

29 668

Beleidsplan Crisisbeheersing

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

36 194

Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1, of een directe dreiging daarvan

E¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2023

Bij brief van 6 december 2022 heeft het kabinet uw Kamer deelgenoot gemaakt van de afwegingen die ten grondslag liggen aan het kader met algemene uitgangspunten voor de modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht.² Het kader gaat onder meer in op een categorisering van soorten noodbevoegdheden, procedures voor het in en buiten werking stellen van noodbevoegdheden en de betrokkenheid van het parlement daarbij. Als volgende stap richting de modernisering heeft het kabinet in die brief aangekondigd om een interdepartementale routekaart op te stellen, waarin betrokken bewindspersonen duidelijk maken welke noodwetgeving zij in de komende jaren willen moderniseren. Daarbij zal zoals eerder aangekondigd – met het oog op de grote hoeveelheid noodwetgeving – prioritering en fasering worden toegepast. Met deze brief wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging, evenals de toezegging aan het Eerste Kamerlid Baay-Timmerman (50PLUS) om deze routekaart met de Staten-Generaal te delen.³

Aangezien de verschillende bewindspersonen zelf verantwoordelijk zijn voor de (nood)wetgeving binnen het eigen vakgebied, zend ik u deze brief mede namens de betrokken bewindspersonen.

Inventarisatie lacunes en knelpunten

Zoals in de brief van 6 december jl. is aangekondigd, wordt door de betrokken bewindspersonen bij de modernisering van het (staats)nood- en crisisrecht ook gezien of, en welke lacunes en knelpunten er zijn in bestaande noodwetgeving. In de afgelopen maanden hebben de

¹ De letter E heeft alleen betrekking op 29 668.

² Kamerstukken 29 668 en 26 956, nr. 69.

³ T03612.

betrokken ministeries daarom de eigen (nood)wetgeving nader bekeken om meer zicht te krijgen op de moderniseringsopgave, alsook op mogelijke lacunes en knelpunten in bestaande (nood)wetgeving. In aanvulling daarop heeft mijn ministerie een aantal brede kennistafels georganiseerd met deelnemers uit de wetenschap, (decentrale) overheden en de uitvoering. Het doel van deze kennistafels was om meer zicht te krijgen op de door partners ervaren knelpunten en lacunes in het huidige (staats)nood- en crisisrecht. Daarmee kunnen beelden en ervaringen van «buiten» worden meegenomen in het moderniseringstraject en ontstaat meer zicht op mogelijke blinde vlekken. Op die manier is getracht om een brede blik te organiseren op de voorliggende moderniseringsopgave. De resultaten van deze kennistafels worden betrokken bij de inhoudelijke modernisering van de departementale noodwetgeving.

De betrokken ministeries zullen bij de modernisering blijven bezien of en waar noodwetgeving kan worden gebundeld. Dit sluit ook aan bij eerdere voornemens van het kabinet uit 2018 en bij terugkerende oproepen uit de eerdergenoemde kennistafels, waarbij meerdere malen is gepleit voor een vereenvoudiging van het stelsel en een overzichtelijker palet aan noodwetgeving.⁴

De inventarisatie heeft ook laten zien dat diverse noodbepalingen geen onderhoud behoeven, omdat ze recent al zijn bijgewerkt of reeds in voldoende mate aansluiten op de uitdagingen van de 21^e eeuw. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de noodbepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016, de Prijzennoodwet, de Postwet, de Telecommunicatiewet, de Vreemdelingenwet 2000, de Warenwet, de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen en de Wet bescherming staatsgeheimen. Voor enkele van deze wetten geldt dat in 2024 nog wel zal worden bezien of bestaande regelingen over rijksheren, schadeloosstelling en rechtsbescherming dienen te worden geharmoniseerd.

Interdepartementale routekaart

Voor het vervolg van het moderniseringstraject zal de benodigde wetgeving door de afzonderlijke bewindspersonen worden voorgesteld. Hieronder treft u de plannen van de betrokken bewindspersonen aan en is per ministerie aangegeven welke noodwetgeving in de komende jaren gemoderniseerd wordt en welk tijdspad zij daarbij voorzien. In de bijlage zijn deze plannen schematisch weergegeven. Dit geeft een overzicht van de tot nu toe geformuleerde plannen en betreft daarmee geen volledig overzicht van alle wetten die in dit moderniseringstraject meegenomen zullen worden.

Als eerste stap zal mijn ministerie de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in consultatie brengen. Deze wet vormt het fundament van het stelsel van staatsnoodrecht en regelt de procedure voor het afkondigen en beëindigen van een noodtoestand, evenals de procedures voor in en buiten werking stellen van noodbepalingen in een noodtoestand. Daarbij worden de in de brief van 6 december 2022 aangekondigde wijzigingen doorgevoerd.⁵ Zo zal het onderscheid tussen de algemene en de beperkte noodtoestand komen te vervallen en zal in de toekomst met één koninklijk besluit kunnen worden volstaan waarin afkondiging van de noodtoestand én de inwerkingstelling van de noodzakelijke noodbepalingen gezamenlijk zijn opgenomen. Naar verwachting zal dit voorstel in 2024 in consultatie worden gebracht.

⁴ Kamerstukken 29 668 en 26 956, nr. 48.

⁵ Kamerstukken 29 668 en 26 956, nr. 69.

Zoals in de brief van 6 december jl. aangekondigd zal mijn ministerie verder werken aan de modernisering van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, de Wet verplaatsing bevolking en modernisering van de noodbepalingen in de Wet Veiligheidsregio's en de Veiligheidswet BES. Ik verwacht deze wijzigingen in 2024 in consultatie te kunnen te brengen. Bij de wijziging van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag zal nauwe afstemming plaatsvinden met het Ministerie van Defensie met het oog op de Oorlogswet voor Nederland, aangezien beide wetten in grote lijnen overeenkomen maar in de toepassing verschillen tussen civiel en militair gezag. De Noodwet Rechtspleging vereist grondiger onderhoud. Deze zal daarom op zijn vroegst in 2025 in consultatie worden gebracht.

Mijn ministerie zal ook de noodbevoegdheden uit de onteigeningswet op hun noodzakelijkheid beoordelen. Dit gebeurt in samenspraak met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, gelet op de samenloop met de Vorderingswet en andere bevoegdheden die het mogelijk maken om in geval van buitengewone omstandigheden zaken en vermogensrechten te vorderen.

Tot slot zal er een interdepartementale verkenning plaatsvinden om te bezien in hoeverre het huidige palet aan noodwetgeving toereikende mogelijkheden biedt voor ingrijpen bij een nationale crisis met een digitale oorzaak. Deze verkenning is tevens aangekondigd in het actieplan van de Nederlandse Cybersecurity Strategie, verzonden aan de Tweede Kamer op 10 oktober 2022,⁶ en sluit aan bij de bevindingen van de hiervoor genoemde brede kennistafels die georganiseerd zijn in het kader van de modernisering (staats)nood- en crisisrecht.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Met het oog op pandemische paraatheid werkt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een wetsvoorstel voor een epidemieafdeling in de Kieswet. Deze afdeling kan in werking treden wanneer er sprake is van een dusdanig ernstige epidemiologische situatie dat één of meer maatregelen op grond van de Wet publieke gezondheid worden ingeroepen. De voorgenomen epidemieafdeling bevat een aantal basismaatregelen om te zorgen dat verkiezingen ook in tijden van een epidemie veilig doorgang kunnen vinden. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft over het wetsvoorstel advies uitgebracht. Dit wordt verwerkt, waarna het wetsvoorstel bij uw Kamer kan worden ingediend.

Daarnaast is een wijziging van het noodrecht in de Wet op de lijkbezorging in voorbereiding. Artikel 22a regelt al dat maatregelen getroffen kunnen worden in het geval van infectieuze lichamen. Het is belangrijk dat in buitengewone omstandigheden waarbij sprake is van uitzonderlijk veel overledenen en waardoor de procedures van de lijkbezorging ernstig onder druk komen te staan, zo veel mogelijk invulling gegeven kan worden aan een goede en respectvolle bestemming van lichamen van overledenen. Een aanvulling van het noodrecht op dit punt wordt betrokken bij de reeds aangekondigde modernisering van de wet, die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie en Veiligheid voorbereidt.

De Omgevingswet, die in werking zal treden op 1 januari 2024, zal voorzien in bevoegdheden voor diverse ongewone voorvallen en buitengewone omstandigheden. Hierin is onder meer noodrecht van de

⁶ Kamerstukken 26 643, nr. 925.

Woningwet en de Waterwet overgenomen. Bij de totstandkoming van het stelsel zijn de overgenomen noodbevoegdheden reeds geactualiseerd. Daarnaast introduceert de Omgevingswet nieuwe noodbevoegdheden. In het kader van de modernisering van het staatsnoodrecht wordt de komende periode bezien of het stelsel van noodbevoegdheden in de Omgevingswet nog verdere uitbreiding behoeft. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de Tweede Kamer in het eerste kwartaal van 2024 middels een Kamerbrief berichten over de uitkomst van dit onderzoek.

Door de vergaande digitalisering van processen in het publieke domein, is de beveiliging van (digitale) informatie en ICT-systemen van essentieel belang. Burgers, bedrijven, bestuursorganen en aangewezen organisaties moeten erop kunnen vertrouwen dat partijen in de keten hun informatie-beveiliging goed op orde hebben en beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid alsmede authenticiteit, onweerlegbaarheid, transparantie en flexibiliteit borgen. Zorgen dat (overheids)systemen en processen voldoen aan deze eisen is dan ook een van de voornaamste prioriteiten van de Wet digitale overheid (Wdo). De komende periode zal daarom door de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering verder worden nagedacht over manieren om de weerbaarheid van systemen en voorzieningen (bijvoorbeeld DigiD) te versterken en de beschikbaarheid te waarborgen in noodsituaties, waarbij naar de toekomst toe ook wordt gedacht aan het verzekeren van de digitale bereikbaarheid van de overheid in situaties waarin deze systemen voor langere tijd niet beschikbaar zijn.

Ministerie van Defensie

Sinds de laatste grote herziening van het staatsnoodrecht halverwege de jaren negentig is de wereld waarin de Nederlandse krijgsmacht opereerde aanzienlijk veranderd. Na de val van de muur heeft de krijgsmacht een transformatie doorgemaakt van een relatief groot dienstplichtenleger, dat als hoofdtaak had de verdediging van het Koninkrijk naar een kleiner beroepsleger bestaande uit vrijwillig dienenden dat ten behoeve van de tweede en derde hoofdtaak overal ter wereld werd ingezet. Het staatsnoodrecht ziet vooral op hoofdtaak 1. De Russische inval in Oekraïne in 2022 heeft Europa eraan herinnerd, dat een aanval van een buitenlandse mogendheid op het Europese continent geen theoretische situatie betreft. Dit betekent dat bij de moderniseringsoperatie van het staatsnoodrecht het Ministerie van Defensie parallel aan de herziening van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, de Oorlogswet voor Nederland zal herzien. De andere wetten die zien op buitengewone omstandigheden waar Defensie eerstverantwoordelijke is – zoals de Wet militaire inundatiën – zullen ook bekeken worden tegen de achtergrond van de veranderde krijgsmacht en overeenkomstig aangepast worden. Het Ministerie van Defensie zal tevens aansluiten bij herzieningsoperaties van andere departementen voor zover een bijzondere positie ten aanzien van de krijgsmacht benodigd is.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat zal de komende jaren de nadruk leggen op de wetgeving die in buitengewone omstandigheden verdelingsvraagstukken voor schaarse producten moet kunnen aanpakken. Dit betreft naast de Distributiewet, tevens de Vorderingswet en de Hamsterwet. Deze wetten die hun oorsprong hebben in het interbellum van de vorige eeuw hebben het meeste behoefte aan modernisering. Hierbij wordt onderzocht of de toegankelijkheid van de economische staatsnoodwetgeving kan worden vereenvoudigd door de

samenvoeging van een aantal wetten. Omdat de economische staatsnoodwetgeving tevens bevoegdheden regelt van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor wat betreft de voedselvoorziening, wordt dit ministerie nauw betrokken bij de uitwerking. Het streven is om in 2024 een ontwerp-wetsvoorstel gereed te hebben voor publieke consultatie. Dit is mede afhankelijk van de complexiteit van de gewenste aanpassingen.

Ministerie van Financiën

De Noodwet financieel verkeer bevat bevoegdheden van de Minister van Financiën om in buitengewone omstandigheden een aantal voorzieningen te treffen ten aanzien van verschillende onderdelen van het financieel verkeer. De Noodwet financieel verkeer stamt uit 1978. Dit is aanleiding om de Noodwet door te lichten om te bezien of en in hoeverre de Noodwet dient te worden gemoderniseerd. Daartoe zal in 2024 een verkenning worden gestart.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoekt in verband met droogte en andere situaties (zoals bijvoorbeeld verontreiniging van drinkwaterbronnen) of een wettelijke bevoegdheid voor het opleggen van beperkingen van het gebruik van drinkwater aan gebruikers van drinkwater (burgers en bedrijven) mogelijk is. Hierbij is de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een belangrijk aandachtspunt.⁷ In overleg met de VNG en het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt bekeken hoe hieraan vorm gegeven kan worden. Indien een dergelijke bevoegdheid wordt gecreëerd zal daarbij rekening worden gehouden met het in de brief van 6 december 2022 geschetste kader. Bezien moet nog worden bij een mogelijke wijziging van wet- en regelgeving voor gebruiksbeperkingen in welk wetgevingstraject deze wijziging kan meelopen.

Artikel 46 van de Kernenergiewet geeft bij een kernongeval de Minister die het aangaat de bevoegdheid tot het stellen van regels of het treffen van maatregelen om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Een van die maatregelen of regels betreft het verplaatsen van mensen binnen het verontreinigde gebied naar elders binnen of buiten het verontreinigde gebied. Voor het verplaatsen is geen voorafgaand koninklijk besluit vereist noch hoeft een verlengingswet aan het parlement te worden voorgelegd. De vergelijkbare bevoegdheid tot verplaatsing van de bevolking in artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking is wél onderworpen aan die vereisten. In de brief van juli 2018 heeft het kabinet aangegeven het onwenselijk te vinden dat voor de inzet van vergelijkbare bevoegdheden niet dezelfde regels gelden. Dit specifieke vraagstuk zal aan de orde zijn bij de voorgenomen modernisering van de Wet verplaatsing bevolking, welk wetsvoorstel naar verwachting in 2024 in consultatie wordt gebracht.

Het streven is in 2024/25 te onderzoeken hoe andere (staats)nood- en crisisrechtbepalingen en bevoegdheden op het terrein van Infrastructuur en Waterstaat zich verhouden tot het in de brief van 6 december 2022 geschetste kader voor modernisering van het staatsnoodrecht. Dit is mede afhankelijk van aanpassingen in ander (staats)nood- en crisisrecht en de omvang en complexiteit van de gewenste aanpassingen.

⁷ Zie ook Kamerstukken II 2022/2023, 27 625, nr. 630, p. 12.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Op het eerste gezicht is het niet noodzakelijk om de Noodwet voedselvoorziening te moderniseren. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan ook bevoegdheden verkrijgen in geval van een noodtoestand of in andere buitengewone omstandigheden op grond van de economische staatsnoodwetgeving. Het ministerie zal derhalve participeren in de werkgroep van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat die voor de herziening van desbetreffende wetgeving is ingericht.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt gewerkt aan het actualiseren van de bestaande noodbepalingen in de Mediawet 2008 en Archiefwet 1995. De COVID-19-pandemie en de opvang van ontheemden uit Oekraïne hebben uitgewezen dat aanvullende noodbepalingen noodzakelijk kunnen zijn. Daarom wordt tevens gewerkt aan het opstellen van nieuwe bepalingen op de terreinen van onderwijs en cultuur om (de gevolgen van) nood- en crisissituaties het hoofd te bieden. Het gaat dan meer specifiek om de sectorale onderwijswetten, de Leerplichtwet 1969, de Wet medezeggenschap op scholen en de Erfgoedwet. De beperkte wetgeving op het terrein van wetenschap biedt reeds voldoende flexibiliteit om in tijden van nood en crisis de noodzakelijk te achten voorzieningen te treffen. De drie verantwoordelijke bewindspersonen zijn voornemens om deze voorstellen te bundelen in één verzamelwet en die in 2024 in consultatie te brengen.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt onder andere met het oog op pandemische paraatheid momenteel de Crisisregeling personeelsbehoud uit. Voorts bevat de Noodwet arbeidsvoorziening mogelijk verouderd noodrecht. Het voornemen is om op een later moment te starten met de verkenning of, en zo ja hoe, deze wet modernisering behoeft.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Naar aanleiding van de evaluaties van en lessen tijdens de bestrijding van de COVID-19-pandemie is de beleidsagenda pandemische paraatheid opgesteld.⁸ Als onderdeel van de versterking van de publieke gezondheidszorg en infectieziektebestrijding wordt de Wet publieke gezondheid (Wpg) tranchegewijs aangepast. De Eerste tranche wijziging Wpg die gericht is op het creëren van bevoegdheidsgrondslagen om ingeval van een epidemie van een infectieziekte met pandemisch potentieel verplichtende collectieve maatregelen te kunnen treffen, is inmiddels in werking getreden. Nadat de aanpassingen van het bredere (staats)nood- en crisistrecht zijn afgerond, zal worden bezien of en, zo ja, welke aanpassingen van de Wpg nodig zijn om de consistentie te bewaken. De andere tranches tot wijziging van de Wpg volgen elk hun eigen tijdpad en raken vooralsnog niet aan de herziening van het (staats)nood- en crisistrecht. Een ander onderdeel van de beleidsagenda vormt de bredere inventarisatie van de inzet van personeel in de zorg ingeval van een crisis. In het kader daarvan zal uiterlijk in 2024 onder meer worden bezien of en, zo ja, op welke wijze de Noodwet geneeskundigen aanpassing behoeft.

⁸ Kamerstukken 25 295, nr. 1836 en nr. 1964.

Caribisch Nederland

Conform het principe van «comply or explain» zal bij de modernisering van noodwetgeving door de betrokken bewindspersonen gekeken worden of en waar voor Caribisch Nederland geldende noodwetgeving kan worden geïntegreerd met voor Europees Nederland geldende noodwetgeving. Waar dat niet mogelijk blijkt of waar – gelet op lokale omstandigheden – afwijkende keuzes gemaakt worden voor Caribisch Nederland, zal dit door de verantwoordelijke bewindspersonen worden toegelicht. Bij de modernisering zullen verder waar mogelijk en logisch de procedures voor in en buiten werking treden van noodbepalingen gelijkgeschakeld worden. Daarmee moet in ieder geval meer duidelijkheid ontstaan in de samenhang tussen bepalingen uit voor Europees en Caribisch Nederland geldende noodwetgeving, zoals de Wet veiligheidsregio's en de Veiligheidswet BES, de Mediawet 2008 en de Mediawet BES en de Wet op de lijkbezorging en de betreffende Caribisch Nederlandse wetgeving.⁹

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁹ Het gaat hierbij om de Begraafwet BES, Crematiewet BES en Wet verklaringen van overlijden BES.

Wetten die geen modernisering behoeven:¹⁰

- Comptabiliteitswet 2016
- Prijzennoodwet
- Postwet
- Telecomwet
- Vreemdelingenwet 2000
- Warenwet
- Wet bescherming staatsgeheimen
- Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen

2023: Wetsvoorstellen die met het oog op pandemische paraatheid reeds in consultatie zijn gebracht of op korte termijn in consultatie gaan

- Crisisregeling personeelsbehoud
- Kieswet
- Wet publieke gezondheid

2024: Wetten die in consultatie worden gebracht

- Coördinatiewet uitzonderingstoestanden
- Distributiewet
- Vorderingswet
- Hamsterwet
- Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag
- Oorlogswet voor Nederland
- Wet verplaatsing bevolking
- Wet Veiligheidsregio's
- Veiligheidswet BES
- Wet op de lijkbezorging
- Verzamelwet Onderwijs

2024: Verkenningen en nader onderzoek

- Omgevingswet
- Onteigeningswet
- Noodwet arbeidsvoorziening
- Noodwet Financieel verkeer
- Noodwet geneeskundigen
- Wet digitale overheid

2025: Wetten die in consultatie worden gebracht

- Noodwet Rechtspleging

¹⁰ Voor enkele van deze wetten geldt dat nog wel zal worden gezien of bestaande bepalingen rond rijksheren, schadeloosstelling en bezwaar/beroep dienen te worden geharmoniseerd. Dit ziet met name op de Prijzennoodwet, Postwet en Telecomwet.