

# **De burgemeester van de provincie?**

**Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan**

**Maart 2006**

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Samenvatting</b>	4
<b>1. Inleiding</b>	
1.1 Adviesaanvraag	6
1.2 Ter introductie	6
1.3 Opbouw	8
<b>2. De Commissaris van de Koningin in staatsrechtelijk perspectief</b>	
2.1 Inleiding	9
2.2 Staatsrechtelijke ontwikkeling van het ambt	9
2.3 Tweevoudige positie van de Commissaris	12
2.4 Provinciaal orgaan	15
2.4.1 Inleiding	14
2.4.2 Autonome taken	17
2.4.3 Medebewindstaken	18
2.5 Rijksorgaan	22
2.6 Conclusies	31
<b>3. De Commissaris als rijksorgaan in de praktijk</b>	
3.1 Inleiding	33
3.2 Rijkstaken: een toelichting op de praktijk	33
3.3 Verantwoordelijkheden die worden opgevat als ‘rijkstaken’	33
3.4 Overige bevindingen	39
3.5 Conclusies	40
<b>4. De toekomst van het ambt</b>	
4.1 Inleiding	42
4.2 Staatsrechtelijke aspecten	42
4.3 Bestuurlijke ontwikkelingen	45
4.4 Twee ideaaltypische modellen	50
4.5 Keuze van de Raad	52
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	58
<b>Aangehaalde literatuur</b>	62
<b>Bijlage I</b>	
Adviesaanvraag	64
<b>Bijlage II</b>	
Overzicht van wetten in formele zin op grond waarvan de Commissaris van de Koningin taken en bevoegdheden heeft	65

## Voorwoord

Met het onderhavige advies geeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevolg aan een verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om advies uit te brengen over de rol van de Commissaris van de Koningin als rijksorgaan.

Aanleiding voor het advies is de gevoelde noodzaak van een verduidelijking en nadere bezinning op de positie van de Commissaris als rijksorgaan, dit in relatie tot de positionering van de provincies in het binnenlands bestuur en een aantal ontwikkelingen op het gebied van interbestuurlijk toezicht, de veiligheidsketen en het middenbestuur.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep die als volgt was samengesteld: de heer drs. C.J.N. Verstedden (Raadslid); de heer prof. mr. dr. E. Muller (Raadslid); de heer drs. P.W. Tetteroo (adviseur) en de heer drs. P.C. de Goede (adviesmedewerker).

Tijdens de voorbereiding van het advies heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met de volgende Commissarissen van de Koningin (in alfabetische volgorde): de heer J.G.M. Alders (Groningen), de heer J. Franssen (Zuid-Holland) en de heer mr. G.J. Jansen (Overijssel). Daarnaast vond op 16 januari 2006 een gesprek plaats tussen de werkgroep en de Kring van Commissarissen. Tot slot heeft de Raad een vragenlijst doen uitgaan naar alle Commissarissen; vanuit tien van de twaalf provincies heeft de Raad een ingevulde vragenlijst retour ontvangen.

Den Haag, maart 2005

De heer prof. dr. J.A. van Kemenade,  
voorzitter

De heer drs. C.J.M. Breed,  
secretaris

## Samenvatting

Met dit advies geeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevolg aan een verzoek van de minister van BZK om te adviseren over de rol van de Commissaris van de Koningin (hierna: Commissaris) als rijksorgaan. Achtergrond hiervan is de gevoelde noodzaak van een verduidelijking van en bezinning op de positie van de Commissaris als rijksorgaan. Dit in relatie tot een aantal staatsrechtelijke ontwikkelingen (aanstellingswijze, invoering direct gekozen burgemeester en het voorzitterschap van raden en staten) alsook bestuurlijke ontwikkelingen, zoals de positionering van de provincies in het binnenlands bestuur, het interbestuurlijk toezicht en de vormgeving van de veiligheidsketen.

De positie van de Commissaris als rijksorgaan kan echter niet los worden gezien van een andere staatsrechtelijke functie die de Commissaris in ons bestel vervult, namelijk die van provinciaal orgaan.

Naar huidig staatsrecht is de Commissaris in de eerste plaats provinciaal orgaan, waarvan het voorzitterschap en het lidmaatschap van gedeputeerde staten en de verantwoordingsplicht tegenover provinciale staten de meest wezenlijke aspecten zijn. Het ambt van de Commissaris is in deze zin steeds meer gaan lijken op dat van de burgemeester. Daarnaast is de Commissaris ook 'rijksorgaan', voor zover de wetgever hieraan op grond van artikel 126 Grondwet invulling geeft. De tekst van het huidige artikel 126 Grondwet geeft aan dat de Commissaris grondwettelijk gesproken geen rijksorgaan meer is op basis van de huidige Grondwet; de grondwetgever heeft er namelijk in 1983 voor gekozen het aan de wetgever over te laten om al dan niet te voorzien in een wettelijke basis voor een door de regering te stellen ambtsinstructie.

Het onderscheid tussen de functie van de Commissaris als rijks- en provinciaal orgaan heeft vooral betekenis voor de verantwoordingsvraag. De Commissaris is als provinciaal orgaan verantwoording schuldig aan provinciale staten voor het door hem gevoerde bestuur, zowel als het gaat om 'overgelaten' bestuur op grond van de Provinciewet (autonomie) of bestuur dat wordt 'gevorderd' bij of krachtens andere wetten dan de Provinciewet (medebewind). Als rijksorgaan is de Commissaris echter over de uitvoering van de wettelijke taken, waarop de gestelde regels van de ambtsinstructie van toepassing zijn, alleen verantwoording schuldig aan de regering, waarbij de minister van BZK daarover door het parlement kan worden aangesproken. De huidige wetstechnische vormgeving van de positie van de Commissaris als rijksorgaan is onduidelijk. Binnen het kader van de huidige tekst van de Grondwet kan daarin verbetering worden gebracht.

De Raad constateert dat de veelal vage normstelling in de huidige ambtsinstructie de Commissaris ruimte geeft tot een zekere oprekking

van ‘rijkstaken’ zonder dat daarvoor een juridische basis bestaat. Verder is de Raad van mening dat het de Commissaris aan bevoegdheden of ‘doorzettingsmacht’ ontbreekt om bindende gezamenlijke afspraken te maken of te bemiddelen bij conflicten tussen de zogeheten ‘rijksheren in de regio’ (de ambtelijke hoofden van rijksdiensten en –inspecties in de provincies), het provinciebestuur en de besturen van gemeenten en waterschappen. Daarnaast geeft de praktijk in gemeenten volgens de Raad aanleiding tot een bezinning op de huidige taken en bevoegdheden van de Commissaris betreffende de herbenoeming van burgemeesters. Verder zou de bevoegdheid van de Commissaris om te voorzien in de waarneming van het burgemeestersambt een rijkstaak moeten worden.

In dit advies worden twee ideaaltypische modellen van het ambt van de Commissaris onderscheiden. Op grond van het eerste model heeft hij de positie van ‘de burgemeester van de provincie’. In het tweede model heeft de Commissaris een dubbelfunctie: hij is provinciaal orgaan en rijksorgaan, maar dit laatste in een gemoderniseerde betekenis waarbij geen sprake is van een hiërarchische gezagsrelatie tussen de regering en de Commissaris. In beide modellen wordt een einde gemaakt aan het als onhelder gevoelde onderscheid tussen rijksorgaan en provinciaal orgaan.

De Raad kiest voor een benadering conform het tweede model. Als provinciaal orgaan heeft de Commissaris zoveel mogelijk dezelfde positie als de burgemeester. Verder ziet de Raad een beperkt aantal, maar niet onbelangrijke taken voor de Commissaris dat hij onder verantwoordelijkheid van de regering, via de minister van BZK, zou kunnen uitoefenen:

1. coördinerende rol ten aanzien van de ‘rijksheren’ in de regio;
2. taken en bevoegdheden in verband met de (her)benoeming, de waarneming en het ontslag van burgemeesters;
3. toezichthoudende rol bij veiligheids- en crisisbeheersing;
4. bemiddeling bij problemen op het gebied van (inter)bestuurlijke verhoudingen;
5. adviserende rol bij Koninklijke onderscheidingen.

Deze taken liggen niet op voorhand vast. Ze kunnen bijvoorbeeld veranderen na invoering van de direct gekozen burgemeester. Wat de Raad betreft worden deze taken niet meer geregeld bij ambtsinstructie maar in de Provinciewet neergelegd, waarbij de regering krachtens delegatie nadere regels kan stellen. Gelet op diens bijzondere wettelijke taken en bevoegdheden is de Raad voorstander van handhaving van de benoeming van de Commissaris door de Kroon. Ten aanzien van de benoemingsprocedure moet een balans worden gevonden tussen reële inspraak van provinciale staten (recht van aanbeveling) en een stevigere positie van de minister van BZK als het gaat om de benoembaarheid van kandidaten.

## 1. Inleiding

### 1.1 Adviesaanvraag

Met dit advies geeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevolg aan een verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om advies uit te brengen over de rol van de Commissaris van de Koningin<sup>1</sup> (hierna: Commissaris) als rijksorgaan.<sup>2</sup>

Aanleiding voor het advies is de gevoelde noodzaak van verduidelijking van en een nadere bezinning op de positie van de Commissaris als rijksorgaan, dit in relatie tot de positionering van de provincies in het binnenlands bestuur en een aantal ontwikkelingen op het gebied van interbestuurlijk toezicht, de veiligheidsketen en het middenbestuur.

In de adviesaanvraag kunnen de volgende aspecten worden onderkend:

1. verheldering van de huidige functie vervulling van de Commissaris als rijksorgaan;
2. beschrijving van de feitelijke ontwikkelingen die daarbij een rol spelen met inbegrip van de vraag naar eventuele differentiatie van de functie vervulling van de Commissaris als rijksorgaan in de diverse provincies;
3. het aangeven van verschillende mogelijkheden voor de functie vervulling van de Commissaris als rijksorgaan in relatie tot:
  - a. de huidige positionering van de provincies in het binnenlands bestuur;
  - b. te verwachten ontwikkelingen op het terrein van het interbestuurlijk toezicht (zoals het recent verschenen rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Alders, getiteld 'Interbestuurlijk toezicht herijkt'), de veiligheid (politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen) en het middenbestuur.

### 1.2 Ter introductie

Een adviesaanvraag met betrekking tot de positie van de Commissaris van de Koningin is tevens een vraag naar de staatsrechtelijke en bestuurlijke inbedding van dit ambt in het openbaar bestuur. Het is voor een goed begrip van de rijkstaken van de Commissaris van belang de staatkundige oorsprong en de huidige staatsrechtelijke betekenis ervan te

---

<sup>1</sup> In ons staatsrecht wordt het ambt aangeduid met 'commissaris van de Koning'. Bij wet van 22 juni 1891, Stb. 125 werd bepaald dat, zolang een Koningin de Kroon draagt, het woord 'Koningin' in plaats van 'Koning' wordt gehanteerd in alle wettelijke vastgestelde formulieren, ambtstitels en officiële benamingen, met inachtneming van de daardoor noodzakelijk wordende taalkundige veranderingen. Het ambt wordt, zolang een Koningin regeert, aangeduid als 'Commissaris van de Koningin'.

<sup>2</sup> Brief van de minister van BZK van 18 juli 2005. Zie ook Bijlage I.

duiden, zeker gelet op het gegeven dat de Commissaris als rijksorgaan een positie inneemt die afwijkt van die van de burgemeester.

De positie van de Commissaris als rijksorgaan kan niet los worden gezien van een andere staatsrechtelijke functie die de Commissaris in ons bestel vervult, namelijk die van provinciaal orgaan. De Commissaris kan worden belast met regeling en bestuur in de sfeer van het medebewind, die hem als provinciaal orgaan in zeker opzicht een eigenstandige positie geven in het provinciebestuur. In het volgende hoofdstuk worden deze thema's beschreven.

In de adviesaanvraag wordt expliciet gevraagd om verduidelijking van de rol van de Commissaris als rijksorgaan in de praktijk. De Raad heeft deze vraag aldus opgevat dat in het advies antwoord moet worden gegeven op de vragen hoe de Commissaris invulling geeft aan de behartiging van rijkstaken, welke knelpunten in dat verband aan de orde zijn en welke verbeteringen er kunnen worden aangebracht (zie hoofdstukken 3 en 4).

Ten aanzien van één specifiek punt in de adviesaanvraag heeft de Raad er echter voor gekozen zijn bevindingen te betrekken bij een nader uit te brengen advies. Het betreft hier de mogelijkheid van, zoals het in de adviesaanvraag wordt geformuleerd, "eventuele differentiatie in de taakuitoefening van de Commissaris als rijksorgaan in de diverse provincies". De Raad is van mening dat differentiatie in taakuitoefening door ambtsdragers of decentrale bestuursorganen niet los kan worden gezien van het bredere thema van 'differentiatie in het openbaar bestuur', waarover de Raad een afzonderlijke adviesaanvraag van de minister van BZK heeft ontvangen.<sup>3</sup>

De adviesaanvraag komt er op neer dat in het advies met veel en uiteenlopende ontwikkelingen rekening moet worden gehouden. Dat vergroot op zich de complexiteit van het onderwerp. Die complexiteit neemt nog eens verder toe vanwege het gegeven dat er een enkele concrete voornemens van staatsrechtelijke en bestuurlijke aard bestaan, die niet in de adviesaanvraag worden genoemd maar niettemin wel relevant zijn voor het ambt van de Commissaris in de ( nabije) toekomst. In dat verband dient specifiek te worden gewezen op:

- het ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet ter invoering van de direct gekozen burgemeester<sup>4</sup>;
- het aangehouden wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in verband met invoering van de direct gekozen burgemeester<sup>5</sup>;
- het schrappen uit de Grondwet van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten<sup>6</sup>;

<sup>3</sup> Brief van de minister van BZK van 8 december 2005.

<sup>4</sup> Kamerstukken 30 422.

<sup>5</sup> Kamerstukken 28 509.

<sup>6</sup> Kamerstukken 29 978.

- de voorgenomen invoering van veiligheidsregio's;
- de aangekondigde integrale kabinetsvisie op de toekomst van het middenbestuur.<sup>7</sup>

Aldus wordt er op voorhand een probleem zichtbaar: de staatsrechtelijke, bestuurlijke context is in discussie en in beweging. Dit gegeven dwingt tot een bezinning op de plaats van het ambt van de Commissaris in ons bestel dat enerzijds recht doet aan, althans rekening houdt met veranderende staatsrechtelijke en bestuurlijke verhoudingen en anderzijds de bijzondere betekenis van het ambt markeert in het binnenlands bestuur dat is gebaseerd op het concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

### *Deelvragen*

Aldus geformuleerd, beoogt de Raad met dit advies een antwoord te geven op de volgende vragen:

- wat is de staatsrechtelijke positie van de Commissaris in het huidige bestel en in hoeverre ligt daaraan een heldere en consistente visie ten grondslag?
- wat is in ons bestel de staatkundige en staatsrechtelijke logica van een aparte positie van de Commissaris als rijksorgaan die afwijkt van de positie van de burgemeester?
- is de positie of zijn de taken van de Commissaris als rijksorgaan voldoende duidelijk geregeld of ingevuld?
- welke modaliteiten zijn er, binnen de context van de voornoemde bestuurlijke en staatsrechtelijke ontwikkelingen, denkbaar voor een modernisering van het ambt van de Commissaris en wat zijn daarvan de implicaties?

## **1.3**

### **Opbouw**

Het advies is als volgt opgebouwd. Het volgende hoofdstuk bevat een beschrijving en analyse van de staatsrechtelijke aspecten van het ambt van de Commissaris. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de praktische invulling van de taakbeartiging door de Commissaris in zijn functie als rijksorgaan. In hoofdstuk 4 worden twee ideaaltypische modellen voor een modernisering van het ambt beschreven, dit tegen de achtergrond van een aantal bestuurlijke en staatsrechtelijke ontwikkelingen. Dit hoofdstuk bevat tevens de keuze van de Raad. Het advies wordt gecompleteerd met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 30 300, hoofdstuk VII, nr. 2, p. 11.



## **2. De Commissaris van de Koningin in staatsrechtelijk perspectief**

### **2.1**

#### **Inleiding**

Zoals aangegeven is het voor een beter begrip van de functie van de Commissaris als rijksorgaan van belang zijn staatsrechtelijke positie in brede zin, zoals die zich allengs heeft ontwikkeld, in kaart te brengen. Bovendien geeft een nadere onderverdeling van de onderscheidenlijke functies of posities die aan het ambt kleven ook richting voor het verder doordenken en moderniseren van het ambt en de staatsrechtelijke en bestuurlijke verschuivingen die in dat verband in het geding zijn.

### **2.2**

#### **Staatsrechtelijke ontwikkeling van het ambt**

De intrede van het ambt van de Commissaris in ons staatsbestel dateert van de Grondwet van 1814, die voorschreef dat in alle provincies worden aangesteld “Commissarissen van den Souvereinen Vorst, onder zulke benaming, als Hij zal goedvinden” (artikel 76, eerste volzin). Deze rijksambtenaar was in de eerste plaats ‘rijkstoezichthouder’ namens het staatsgezag in de provincie op basis van een instructie van de Soevereine Vorst (artikel 76, tweede volzin). Daarnaast plaatste de Grondwet van 1814 de Commissaris midden in het provinciaal bestuur: aan hem werden het voorzitterschap van provinciale staten en van gedeputeerde staten opgedragen (artikel 76, derde volzin).

Het motief van de grondwetgever van 1814/1815 was te verzekeren dat de nog prille eenheidsstaat niet zou worden bedreigd door te machtige en eigenzinnige provinciale besturen. Men verkoos in de begindagen van het Koninkrijk der Nederlanden de idee van staatkundige eenheid en een centralistische benadering van het binnenlands bestuur boven de restauratie van de federatieve statenbond van vóór 1795.<sup>8</sup> Via de figuur van de Commissaris kon het staatsgezag toezicht houden en grip hebben op het provinciaal bestuur.

In de praktijk was de positie van de Gouverneur<sup>9</sup> meer dan die van controleur ten behoeve van het rijksbelang. De regering had een sterke greep op het provinciebestuur via de Gouverneur; hij kon niet alleen

---

<sup>8</sup> De grondwetgever in 1814 kon in dat verband terugrijpen op de ervaringen in de Bataafs-Franse tijd (1795-1813) toen ons land al kennis had gemaakt met door het centraal gezag benoemde Commissarissen en Landdrosten in elk departement (provincie).

<sup>9</sup> Op grond van de voorlopige Instructie van 1814 werd bepaald dat het ambt voortaan officieel werd aangeduid met ‘Gouverneur’ (letterlijk: vertegenwoordiger van het gouvernement).

instructies ontvangen van de Koning “tot de rigtige uitvoering der wetten [en] tot de waarneming van het belang van den lande en van de provincie”, doch de voorlopige Instructie van 1814 gaf hem bovendien en vooreerst de positie van ‘rijksbestuurder’ in het provinciebestuur. Zo had de Gouverneur de bevoegdheid in dringende zaken een “onverwijldde voorziening” te treffen als er geen mogelijkheid was provinciale staten of gedeputeerde staten bijeen te roepen.<sup>10</sup> Verder had de Commissaris beslissende stem in het geval in provinciale staten of in gedeputeerde staten de stemmen staakten. In 1820 kwam een definitieve ambtsinstructie tot stand, waarin de positie van de Gouverneur in het provinciaal bestuur in wezen werd aangescherpt. Hij kreeg als voorzitter stemrecht in provinciale staten en gedeputeerde staten, en bij het staken der stemmen gaf zijn stem de doorslag. Daarnaast werd de Gouverneur “alleen en persoonlijk verantwoordelijk” gesteld voor de handhaving van wetten, reglementen en koninklijke besluiten, inclusief die, waarvan de uitvoering aan gedeputeerde staten waren opgedragen.

#### *Grondwetsherziening 1848*

De grondwetsherziening van 1848 en de daarop steunende Provinciale wet van 1850 markeerden een nieuwe staatsrechtelijke fase van het ambt. Nu de Grondwet van 1848 de ministeriële verantwoordelijkheid voor de constitutionele Koning vastlegde, veranderde de primaire positie van de ‘Commissaris des Konings’<sup>11</sup> – al doet deze titel anders vermoeden – de facto in die van toezichthouder namens de regering.<sup>12</sup> De Commissaris kreeg in 1848 als grondwettelijke taken: de uitvoering van de bevelen van de constitutionele Koning (regering), “het toezigt op de verrigtingen der Staten” en het voorzitterschap van de vergaderingen van provinciale staten en gedeputeerde staten, waarbij hij alleen in het laatstgenoemd college stem had.<sup>13</sup> De Provinciale wet van 1850 bepaalde voorts dat de Commissaris in de vergadering van provinciale staten “raadgevende stem” had en uiting kon geven aan “zijn gevoelen, zo dikwijls als hij het nodig oordeelt”.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Dit gaf de Gouverneur een centrale bestuurlijke positie, omdat de Grondwet 1814/1815 voorschreef dat provinciale staten eens in het jaar vergaderden en verder zo dikwijls als zij door de Koning werden bijeengeroepen.

<sup>11</sup> De Provinciale wet 1850 verving de titel van ‘Gouverneur’ door die van ‘Commissaris’. Alleen in de provincie Limburg wordt het huidige ambt nog officieus aangeduid met Gouverneur.

<sup>12</sup> In de grondwettelijke terminologie van 1848 werd echter de Commissaris door “de Koning” aangesteld “met de uitvoering zijner bevelen (...) belast” (artikel 137, eerste volzin, Grondwet 1848).

<sup>13</sup> Artikel 137, tweede volzin, Grondwet 1848.

<sup>14</sup> Artikel 29 Provinciale wet 1850; in 1962 gewijzigd als artikel 58, tweede lid, Provinciewet. Deze bepaling is vervallen bij de herziening van de Provinciewet in 1992, in werking getreden op 1 januari 1994.

*Provincialisering van het ambt*

Na de grondwetsherziening van 1848 is de constitutionele positie van de Commissaris op hoofdlijnen nauwelijks meer veranderd, maar de feitelijke inhoud van het ambt des te meer. Allengs nam in het ambt het rijkstoezichthoudende element af en ontwikkelde de functie zich steeds meer tot die van provinciaal orgaan, een ontwikkeling die in grote lijnen, zij het met vertraging, dezelfde was wat betreft het burgemeestersambt.<sup>15</sup> Het staatsrechtelijke gegeven dat de Commissaris het voorzitterschap van de vergaderingen van provinciale staten en gedeputeerde staten bekleedt, is voor de ‘provincialisering’ van het ambt van doorslag gevende betekenis geweest.<sup>16</sup>

In 1956 werd de taak van de Commissaris om toezicht te houden op de “verrichtingen der Staten” uit de Grondwet geschrapt. In 1962 werd de Commissaris in de nieuwe Provinciewet (Pw), die de aloude Provinciale wet van 1850 verving, allereerst tot bestuursorgaan van de provincie verklaard. Hierdoor kwam feitelijk in provincierechtelijke zin een einde aan de primaire positie van de Commissaris als rijkstoezichthouder.

Het omslagpunt was de gewijzigde rol van de Commissaris in de sfeer van het medebewind. Tot 1962 kon worden aangenomen dat het door de Commissaris gevoerde medebewind door hem als rijkstoezichthouder werd verricht, nadien echter als provinciaal orgaan.<sup>17</sup> Artikel 95 Pw 1962 bepaalde dat de medewerking aan de uitvoering van wetten of algemene maatregelen van bestuur (medebewind) wordt “verleend door Gedeputeerde Staten, tenzij dat uitdrukkelijk van Provinciale Staten of van de commissaris van de Koning wordt gevorderd”. In deze bepaling moest worden gelezen - zo bleek ook bij de parlementaire behandeling van de ontwerp-Provinciewet (latere Provinciewet 1992) - “dat wanneer de Commissaris medewerking verleent aan de uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, hij dat pleegt te doen als provinciaal bestuursorgaan”.<sup>18</sup> Daarnaast verrichtte de Commissaris alleen nog rijkstaken voorzover de ambtsinstructie (van 1966) strekte.

In 1974 werd deze ontwikkeling verder geaccentueerd door invoering in de Provinciewet van de bepaling dat de Commissaris aan provinciale staten “verantwoording schuldig is voor het door hem gevoerde bestuur”. De wetgever ging bij de herziening van de Provinciewet in 1992 nog weer een stapje verder door te bepalen dat de Commissaris samen met de

<sup>15</sup> Zie voor de staatsrechtelijke ontwikkeling van het burgemeestersambt vóór 1945: Prinsen, 1946, p. 60 e.v. en voor de ontwikkelingen na 1945: Dölle, 2005, p. 76 e.v.

<sup>16</sup> De Monchy/Günther, 1976, p. 140; Rehorst, 1988, p. 220; Verkruisen, 1992, p. 1099.

<sup>17</sup> Vgl. Rehorst, a.w., p. 221; Van de Pot/Donner/Prakke e.a., 2001, p. 727.

<sup>18</sup> Rehorst, a.w., op. cit., p. 222.

gedeputeerden (het college van) gedeputeerde staten vormt.<sup>19</sup> Deze geleidelijke ontwikkeling van het ambt van de Commissaris in het provincierecht naar primair provinciaal bestuursorgaan, werd in constitutionele zin afgesloten met de laatste algemene grondwetsherziening van 1983; in de Grondwet werd vastgelegd dat de commissaris van de Koning deel uit maakt van het bestuur van de provincie (artikel 125, tweede lid, Grondwet).

#### *Aanstellingswijze*

In het voorafgaande is voorbij gegaan aan het staatsrechtelijke gegeven dat de Commissaris een benoemde ambtsdrager is, en wel vanaf het allereerste moment van introductie van dit ambt in ons staatsbestel in 1814. Het huidige artikel 131 van de Grondwet schrijft voor dat de commissaris van de Koning wordt benoemd bij koninklijk besluit. In de benoeming van de Commissaris ligt oorspronkelijk diens positie als functionaris namens het centrale overheidsgezag in de provincie besloten; voor het provinciaal bestuur was, te rekenen vanaf 1814, ruim 175 jaar geen enkele rol weggelegd in de aanstellingswijze van de Commissaris.

Allengs werd de wens van ‘democratisering’ van de benoemingsprocedure van de Commissaris sterker, zoals dat ook op gemeentelijk niveau het geval was met betrekking tot de burgemeester. Dit resulteerde in de herziene Provinciewet in 1992 in een rol van het provinciebestuur in de benoemingsprocedure van de Commissaris en wel via provinciale staten, die een profielschets voor de minister van BZK opstellen, uit hun midden een vertrouwenscommissie kunnen instellen en over het recht beschikken tot aanbeveling van kandidaten aan de minister.<sup>20</sup>

### **2.3**

#### **Tweevoudige positie van de Commissaris**

Zoals aangegeven, is het voor een verheldering van de positie van de Commissaris als rijksorgaan als onderscheidend element van belang de staatsrechtelijke aspecten van het ambt in de volle omvang onder de loep te nemen. Van het ambt van de Commissaris kan worden gezegd dat het meerdere posities of functies in zich verenigt. In staatsrechtelijk zin kunnen van het ambt twee posities worden onderscheiden: de Commissaris 1. als provinciaal orgaan en 2. als rijksorgaan.

In de wetstechnische systematiek wordt ervan uitgegaan dat indien “de wet volstaat met te bepalen dat aan de Commissaris een taak wordt opgedragen men dan steeds van doen heeft met een taak die door hem wordt uitgeoefend als provinciaal orgaan”. Wil men bereiken dat de

---

<sup>19</sup> De Commissaris was weliswaar voorzitter van gedeputeerde staten en had hierin stem, maar dat maakte hem juridisch gesproken nog geen lid van gedeputeerde staten.

<sup>20</sup> Thans artikelen 61-61c Pw.

Commissaris een taak uitoefent als rijksorgaan, dan is het noodzakelijk dat men de wettelijke taakopdracht vergezeld doet gaan van de bepaling dat die taak nader wordt geregeld in een ambtsinstructie. Een enkele vermelding van een taak in een wet, noch een enkele vermelding ervan in de ambtsinstructie is derhalve toereikend om van een rijkstaak te kunnen spreken.<sup>21</sup>

Het onderscheid tussen de Commissaris als provinciaal orgaan en rijksorgaan heeft vooral betekenis voor de vraag aan wie de Commissaris verantwoording schuldig is.

### *1. Provinciaal orgaan*

De Commissaris is als provinciaal orgaan verantwoording schuldig aan provinciale staten “voor het door hem gevoerde bestuur” en “geeft mondeling en schriftelijk de door een of meer leden van provinciale staten gevraagde inlichtingen, waarvan het verstrekken niet strijdig is met het openbaar belang”, zo schrijft artikel 179 Pw voor. Aldus vindt democratische controle plaats door provinciale staten op de taakuitoefening door de Commissaris, die als benoemde ambtsdrager een externe legitimatie heeft als provinciaal bestuurder. In het geval van een diepgaand conflict of vertrouwensbreuk tussen provinciale staten en de Commissaris ligt de sleutel overigens staatsrechtelijk gezien in handen van de Kroon, die bevoegd is tot ontslag van de Commissaris.

### *2. Rijksorgaan*

Als rijksorgaan wordt de Commissaris voor de behartiging van de aan hem opgedragen rijkstaken aangestuurd op basis van een door de regering vastgestelde ambtsinstructie. De Commissaris is over de uitoefening van de ambtsinstructie alleen verantwoording schuldig aan de regering. De minister van BZK kan daarover door het parlement worden aangesproken. Via aanwijzingen aan de Commissaris op basis van de ambtsinstructie kan de minister, mede met het oog op zijn politieke verantwoordelijkheid, het beleid van de Commissaris als rijksorgaan eventueel bijsturen. Praktijk is dat ter afstemming van het beleid maandelijks regulier overleg plaatsvindt tussen de minister en de Commissarissen.

Het ‘rijkselement’ van het ambt van de Commissaris veronderstelt, anders gezegd, de aanwezigheid van een gezagsrelatie tussen de regering

---

<sup>21</sup> Nota van toelichting behorende bij de Ambtsinstructie commissaris van de Koning, Stb. 1994, 445, p. 1. De tekst van artikel 126 Grondwet voorziet strikt genomen niet in het bij wet rechtstreeks toedelen van taken als rijkstaak, maar in het wettelijk machtigen van de Kroon om dat bij ambtsinstructie te doen. Strikt genomen is volgens de Grondwet bij rechtstreekse toedeling door de wet, zoals de Provinciewet doet, dus geen sprake van een rijkstaak. De wetgever (Provinciewet) en de besluitgever (ambtsinstructie) heeft zich echter op een ander standpunt gesteld.

en de Commissaris. De verantwoordingsplicht van de Commissaris aan Provinciale staten geldt niet voor zijn uitvoering van de ambtsinstructie, zo wordt bepaald in artikel 182, vijfde lid, Pw. Er bestaat zelfs geen rechtsplicht tot het geven van informatie door de Commissaris aan provinciale staten over de wijze waarop hij zijn taken als rijksorgaan vervult.<sup>22</sup> Overigens gaat de gezagsrelatie tussen de regering en de Commissaris naar de mening van de Raad niet zover dat de regering buiten de ambtsinstructie om, zonder dat de wet of de ambtsinstructie daarvoor uitdrukkelijk een grondslag bevat, opdrachten aan de Commissaris kan geven. De positie van de Commissaris onderscheidt zich hierin van die van rijksambtenaren.

## 2.4 Provinciaal orgaan

### 2.4.1

#### *Inleiding*

De constitutionele grondslag van de Commissaris als provinciaal orgaan is geregeld in artikel 125, tweede en derde lid, Grondwet.<sup>23</sup> Het tweede lid van deze bepaling schrijft voor dat de Commissaris van de Koning deel uit maakt van het provinciebestuur; het derde lid draagt het voorzitterschap van provinciale staten aan hem op.<sup>24</sup> De Commissaris heeft als provinciaal orgaan twee te onderscheiden verantwoordelijkheden:

1. het voorzitterschap van provinciale staten;
2. het voorzitterschap en het lidmaatschap van gedeputeerde staten.

#### *1. Voorzitter van provinciale staten*

Dat de Commissaris voorzitter is van de vergaderingen van provinciale staten wordt in de Provinciewet nog eens herhaald in artikel 9. De artikelen 14, 17, tweede lid, 19, eerste lid, 20, tweede lid, 21, 23, tweede lid, 25, tweede lid, en 26 Pw regelen de taken en bevoegdheden van de Commissaris als voorzitter van provinciale staten.

#### *2. Voorzitter en lid van gedeputeerde staten*

Artikel 34 Pw legt vast dat de Commissaris en de gedeputeerden samen gedeputeerde staten vormen (eerste lid) en dat de Commissaris voorzitter is van gedeputeerde staten (tweede lid). Als voorzitter stelt de Commissaris, met inachtneming van hetgeen gedeputeerde staten hebben bepaald, dag en plaats van de vergadering van gedeputeerde staten en het

<sup>22</sup> Van de Pot/Donner/Prakke e.a., a.w., p. 734.

<sup>23</sup> Dat er “in elke provincie een commissaris van de Koning” is, wordt vastgelegd in artikel 6 Pw.

<sup>24</sup> Dat de Grondwet vastlegt dat de commissaris van de Koning en de burgemeester voorzitter zijn van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad, is te danken aan een aangenomen amendement-Faber (Kamerstukken II, 1978/79 13 990, nr. 21).

tijdstip van de opening vast (artikel 53, eerste lid, Pw). De Commissaris is voorts belast met de bevordering van de eenheid van gedeputeerde staten. Indien bij een stemming, anders dan over personen voor het doen van benoemingen, voordrachten of aanbevelingen, de stemmen “andermaal staken over hetzelfde voorstel, dan geeft de stem van de voorzitter de doorslag” (artikel 59 Pw).

Het college van gedeputeerde staten is een collegiaal bestuursorgaan. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gelden voor het college als geheel en niet voor de individuele leden. De leden van gedeputeerde staten zijn, “te zamen en ieder afzonderlijk”, aan provinciale staten verantwoording verschuldigd voor het door hen gevoerde bestuur (artikel 167, eerste lid, Pw). In dat verband wordt geen onderscheid gemaakt tussen autonome taken en medebewindstaken van het college. Gedeputeerde staten geven verder provinciale staten mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang (artikel 167, tweede lid, Pw).

In de praktijk is sprake van een interne, functionele taakverdeling in portefeuilles waarbij artikel 166 Pw in beginsel (zeer) ruime mogelijkheden biedt tot mandatering van bevoegdheden aan een of meer leden van het college, zolang de wet waarop de te mandateren bevoegdheid berust en de mandaatsbepalingen van de Algemene wet bestuursrecht, zich daar niet tegen verzetten.<sup>25</sup> In principe verzet de wet zich er niet tegen dat de Commissaris binnen gedeputeerde staten verantwoordelijkheid draagt voor een of meer portefeuilles. Dit doet zich echter niet op grote schaal voor. Waar burgemeesters (van vooral kleinere) gemeenten nog wel eens de verantwoordelijkheid dragen voor een of meer beleidsterreinen, komt dat bij de Commissaris in de praktijk zelden voor. Een actueel overzicht van de interne taakverdeling binnen de colleges van gedeputeerde staten laat het volgende zien. Behoudens de reguliere wettelijke taken, zijn de twaalf Commissarissen ook nog verantwoordelijk voor: algemene coördinatie, externe betrekkingen en representatie, en (meestal ook voor) communicatie. Een enkele Commissaris heeft nog een wat afwijkende taak, zoals ‘ontwikkelingssamenwerking’ (Noord-Holland) of ‘strandvonderij’ (Friesland).<sup>26</sup>

#### *Autonomie en medebewind*

Voor een verheldering van de taakuitoefening van de Commissaris als provinciaal orgaan kan een onderscheid worden gemaakt tussen autonomie en medebewind. In de Grondwet (artikel 124) wordt niet gesproken van ‘autonomie’ of ‘medebewind’, maar van ‘overgelaten’

<sup>25</sup> Zie uitgebreider: Kortmann, 2001, p. 478.

<sup>26</sup> Bron: Provinciale almanak 2004.

respectievelijk ‘gevorderd’ bestuur. Dat wierp bij de herziening van de Provinciewet in 1992 de vraag op, of bestuur dat wordt gevorderd door de Gemeentewet en de Provinciewet zelf, nu als autonomie of als medebewind beschouwd moet worden. De wetgever heeft er - via een door de Tweede Kamer aangenomen amendement - voor gekozen dat gevorderd bestuur op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet wordt beschouwd als autonomie. Voor wat betreft de Provinciewet is dat te zien in de termen “een andere dan deze wet” in artikel 105, tweede lid. Dit brengt voor de Commissaris mee dat bestuur, dat van hem wordt gevorderd op grond van de Gemeentewet, als medebewind geldt. Het rechtsgevolg hiervan is echter niet bijzonder groot, omdat immers ten aanzien van beide rechtsfiguren geldt dat de Commissaris verantwoording schuldig is aan provinciale staten. Het onderscheid tussen ‘autonomie’ en ‘medebewind’ is echter wel van betekenis voor de vraag of de taakverwaarlozingsregelingen van artikel 121, eerste lid, Pw en artikel 124, eerste lid, Gemeentewet van toepassing zijn.

#### 2.4.2

##### *Autonome taken*

De Commissaris is als provinciaal orgaan belast met een aantal specifieke taken op grond van de artikelen 175, 176, 179-181 van de Provinciewet. Samengevat gaat het daarbij voor de Commissaris om de volgende zes taken, bevoegdheden en verplichtingen (in volgorde van de artikelen):

1. algemene taakopdracht:
  - a. het toezicht op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het provinciaal beleid en daaruit voortvloeiende besluiten alsook een goede samenwerking van de provincie met andere provincies en andere overheden;
  - b. het toezicht op een zorgvuldige afhandeling van bezwaarschriften en klachten door het provinciebestuur;
  - c. het uitbrengen van een burgerjaarverslag over de kwaliteit van de provinciale dienstverlening en de bevindingen op het gebied van de kwaliteit van procedures op het gebied van burgerparticipatie;
  - d. bevordering van een goede behartiging van provinciale belangen;
2. vertegenwoordiging van de provincie in en buiten rechte;
3. verantwoording over het gevoerde bestuur tegenover provinciale staten;
4. de (schriftelijke en mondelinge) informatieplicht aan een of meer leden van provinciale staten, indien de verstrekking niet in strijd is met het openbaar belang;
5. indien administratieve geschillen zijn onderworpen aan de beslissing van de Commissaris zijn de artikelen 168-170<sup>27</sup> van overeenkomstige toepassing;

---

<sup>27</sup> De artikelen 168-170 Pw geven voorschriften voor de behandeling van administratieve geschillen die hier verder buiten beschouwing blijven.



6. indien een besluit van een burgemeester van een gemeente in zijn provincie naar het oordeel van de Commissaris voor vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan mededeling aan de minister wie het aangaat.

Tot slot is nog een belangrijke taak van de Commissaris in een ander Hoofdstuk (XVIII) van de Provinciewet geregeld, namelijk het toezicht op provinciale besluiten. Indien een besluit van een provinciaal bestuursorgaan naar het oordeel van de Commissaris voor (spontane) vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan kennis aan de minister wie het aangaat. Dit besluit wordt dan in eerste aanleg niet uitgevoerd (artikel 266 Pw).

### 2.4.3

#### *Medebewindstaken*

Er zijn naar de huidige stand van zaken, buiten de Grondwet en de Provinciewet, nog circa 40 andere wetten in formele zin op grond waarvan de Commissaris bepaalde taken en bevoegdheden heeft (zie Bijlage II).<sup>28</sup> Het gegeven dat de wetgever de Commissaris als provinciaal orgaan rechtstreeks medebewindstaken en -bevoegdheden toekent, geeft hem in zekere zin een eigenstandige positie<sup>29</sup> binnen het provinciebestuur die gelijkenis vertoont met de positie van de burgemeester.<sup>30</sup> Dat laat onverlet dat de verantwoordings- en informatieplicht van de Commissaris aan provinciale staten zich ook uitstrekt over het gevoerde bestuur in de sfeer van het medebewind.

Daar staat tegenover het feit dat het Rijk (wetgever), zoals bij veel medebewindswetten, een zekere verantwoordelijkheid aan zich heeft gehouden. Daarom wordt in wet- en regelgeving dikwijls een grondslag gelegd voor een bijzondere verantwoordingsrelatie tussen de minister wie het aangaat, doorgaans de minister van BZK, en de Commissaris. Deze relatie kan bijvoorbeeld variëren van informatieverplichtingen voor de Commissaris tot de bevoegdheid van de minister tot het geven van aanwijzingen aan de Commissaris. Benadrukt wordt dat dergelijke bevoegdheden rechtstreeks zijn gebaseerd op de desbetreffende wetgeving en niet volgt uit de ambtsinstructie.

Tot slot moet worden gewezen op de bijzondere voorziening in artikel 121, eerste lid, Pw voor het geval dat sprake is van taakverwaarlozing in de sfeer van het medebewind door de Commissaris (of gedeputeerde

<sup>28</sup> Bron: [www.overheid.nl/wetten](http://www.overheid.nl/wetten).

<sup>29</sup> Toonen (2003, p. 25) spreekt in dit verband van de Commissaris als “eenhoofdig bestuursorgaan” die “langs andere weg rechtstreeks – dus niet als lid van het college van gedeputeerde staten - ‘in medebewind’ kan worden geroepen dan alleen via de ambtsinstructie”.

<sup>30</sup> Vgl. Van de Pot/Donner/Prakke e.a., a.w., p. 727.

staten). Indien de Commissaris (of gedeputeerde staten) de “bij of krachtens een andere dan [de Provinciewet] gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren nemen”, voorziet de minister van BZK daarin namens de Commissaris (of gedeputeerde staten) en ten laste van de provincie. Ofschoon, zoals de Raad hiervoor opmerkte dat naar zijn mening geen sprake is van een volledige hiërarchische verhouding tussen de regering en de Commissaris, kan tegen eventuele taakverwaarlozing door de Commissaris als rijksorgaan (in het uiterste geval) slechts worden opgetreden door ontslag door de Kroon, niet bijvoorbeeld door middel van disciplinaire maatregelen, zoals bij rijksambtenaren het geval is.

#### *Gemeentewet*

De Commissaris heeft een aantal taken op grond van de Gemeentewet die allen betrekking hebben op specifiek toezicht op de burgemeester. Met uitzondering van de taken genoemd in de artikelen 61, 61a en 61b<sup>31</sup>, betreft het hier geen rijkstaken. Op grond van de Gemeentewet heeft de Commissaris de volgende vijf taken en bevoegdheden.

1. Indien de burgemeester langer dan zes weken buiten de gemeente wenst te verblijven, heeft hij toestemming van de Commissaris die de toestemming alleen mag verlenen indien het belang van de gemeente zich daar niet tegen verzet (artikel 72, eerste lid);
2. De Commissaris kan, indien hij dat in het belang van de gemeente nodig oordeelt, op een andere wijze voorzien in de waarneming van het burgemeesterambt dan is bepaald in artikel 77 (artikel 78, eerste lid).
3. De Commissaris kan de werking van algemeen verbindende voorschriften op grond van noodverordeningen door de burgemeester (die verplicht is deze zo spoedig mogelijk ter kennis te brengen van de Commissaris) opschorten, zolang zij niet bekrachtigd zijn door de raad. Het opschorten heeft onmiddellijke werking (artikel 176, tweede en zesde lid).
4. Indien de raad de voornoemde voorschriften niet bekrachtigt, kan de burgemeester binnen vierentwintig uur administratief beroep instellen bij de Commissaris, die binnen twee dagen beslist; gedurende de beroepstermijn en de behandeling van het beroep blijven de voorschriften van kracht (artikel 176, vierde lid).
5. Indien de burgemeester “bij of krachtens een andere dan [de Gemeentewet] gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt”, voorziet de Commissaris daarin namens de burgemeester en ten laste van de gemeente (artikel 124, eerste lid).

#### *Overige medebewindstaken: interbestuurlijk toezicht*

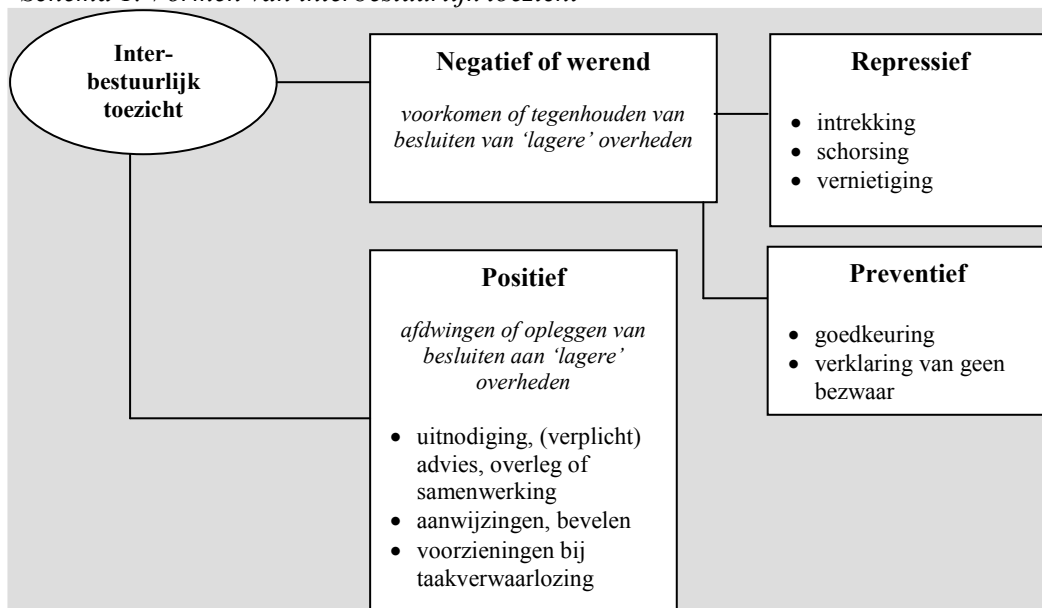
Voor een goed begrip van de overige taken van de Commissaris in de sfeer van het medebewind is het van belang eerst stil te staan bij enkele

---

<sup>31</sup> Zie ook noot 50.

noties van het thema ‘Interbestuurlijk toezicht’. Het centrale motief van toezicht is trachten te bevorderen dat bepaalde handelingen in overeenstemming worden gebracht met gestelde normen, waarbij altijd sprake is van een reactie op handelingen of (voorgenomen) besluiten van andere partijen.<sup>32</sup> Eén van de toezichtvormen is interbestuurlijk toezicht dat als volgt kan worden gedefinieerd: “het geheel van processen dat plaatsvindt binnen het kader van die rechtsbetrekkingen tussen Rijk, provincies en gemeenten die strekken tot de controle van de taakbehartiging van de ‘lagere’ door de ‘hogere’ overheden”.<sup>33</sup> Interbestuurlijk toezicht kan worden onderscheiden in negatief of werend (repressief en preventief) toezicht en positief toezicht (zie schema 1).

*Schema 1. Vormen van interbestuurlijk toezicht*



Een belangrijk onderdeel van het ambt van de Commissaris als provinciaal orgaan is dat de wetgever aan hem rechtstreeks bepaalde taken opdraagt op het gebied van toezicht op andere overheidsorganen. In de terminologie van de Bestuurlijke Werkgroep Alders is hier sprake van specifiek interbestuurlijk toezicht. Specifiek interbestuurlijk toezicht kan aangewezen zijn op grond van drie motieven die zijn verbonden aan bepaalde vormen van medebewind:

1. het bewaken van een hoger bestuurlijk belang;
2. het voorkomen van afwentelgedrag van een overheidsorgaan op andere overheden;
3. het voorkomen van patstellingen, belangenverstremeling en vermijden van belangenconflicten tussen overheden.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Eijlander en Van Gestel, 2004, pp. 4-5.

<sup>33</sup> Visser, 1986, p. 4, geciteerd in: Eijlander en Van Gestel, a.w., p. 10.

<sup>34</sup> Rapport Bestuurlijke Werkgroep Alders, 2005, p. 8.

Bij het uitoefenen van toezicht is telkens sprake van een cyclus van drie opeenvolgende activiteiten:

1. informatieverzameling (het waarnemen);
2. beoordeling van de informatie aan de hand van normen (het toetsen);
3. afweging of correctie van de praktijk is aangewezen (de interventie).<sup>35</sup>

Wanneer deze aspecten van de toezichtcyclus worden toegepast op de taken en bevoegdheden van de Commissaris op bijvoorbeeld het terrein van veiligheid en openbare orde, rampen- en crisisbeheersing<sup>36</sup> ontstaat, ter illustratie, het volgende beeld (zie kader).

*Taken en verplichtingen voor en interventies tegenover de Commissaris*  
 Als keerzijde van het voorafgaande staat de Commissaris bij de uitoefening van zijn bijzondere taakopdrachten onder toezicht van de minister wie het aangaat, in de meeste gevallen de minister van BZK. Uit deze toezichtrelatie tussen de minister en de Commissaris, op grond van de wet, vloeien voor de Commissaris bepaalde taken en verplichtingen voort. Daarnaast kan de minister, afhankelijk van het bepaalde in de wet, verschillende interventiemogelijkheden benutten tegenover de Commissaris.

Wanneer het voorafgaande stamien wordt toegepast op de relatie tussen de minister en de Commissaris ontstaat een vergelijkbaar beeld als wat betreft verhouding tussen de Commissaris en bestuursorganen waarop toezicht wordt uitgeoefend. De Commissaris kan op grond van de wet allerlei verplichtingen hebben tegenover de minister tot overleg en informatieverstrekking, het doorzenden van besluiten of verzoeken van derden, het ter kennis brengen van zelfstandig genomen beslissingen, enzovoort.

Indien een hoger belang in het geding is of als naar het oordeel van de minister een correctie op de taakuitoefening van de Commissaris is aangewezen, kan de minister, afhankelijk van het bepaalde in de wet, interveniërend optreden. Dit door bijvoorbeeld regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, aanwijzingen te geven, de operationele leiding (bij crises) of het bevoegd gezag van de Commissaris over te nemen of, in het uiterste geval, gebruik te maken van de bijzondere voorziening bij taakverwaarlozing en aldus zelf te voorzien in bestuur en regeling.

---

<sup>35</sup> Eijlander en Van Gestel, a.w., p. 5.

<sup>36</sup> De volgende wetten zijn in dat verband geanalyseerd: de Politiewet 1993, de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO), de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (WGHOR), de Wet Verplaatsing Bevolking (WVB) en de Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag (WBBBG).

## 1. Algemeen toezicht door de Commissaris

De wet kan bepalen dat de Commissaris toeziet op de taakuitoefening van bestuursorganen of overheidsorganisaties, bijvoorbeeld de Politie en de Koninklijke Marechaussee (artikel 18, eerste en tweede lid, Politiewet 1993).

## 2. Specifiek interbestuurlijk toezicht door de Commissaris

### 2a. Informatieverzameling

- *Overleg*: de wet kan voorschrijven dat bestuursorganen of overheidsfunctionarissen overleg dienen te voeren met de Commissaris, op grond waarvan hij onder meer informatie kan krijgen (zie bijv. artikel 20, eerste lid, Politiewet 1993).
- *Informatieplicht van derden*: bij wet kan worden bepaald dat bestuursorganen of overheidsfunctionarissen gevraagd dan wel ongevraagd informatie of inlichtingen moeten verstrekken aan de Commissaris (vgl. artikel 20, tweede lid, Politiewet 1993, artikelen 3, zevende lid, 5, zesde lid, 10b, eerste lid, 10d WRZO).
- *Coördinatie en samenwerking*: indien de wet voorschrijft dat de Commissaris is belast met de coördinatie of het bevorderen van de samenwerking tussen bestuursorganen, gaat dat in de regel gepaard met bepalingen betreffende de onderlinge informatie-uitwisseling.

### 2b. Normatieve beoordeling van de informatie (toetsing)

- *Algemene toetsing*: de Commissaris kan bij wet worden belast met de kwalitatieve beoordeling van besluiten van bestuursorganen (vgl. artikel 4, zesde lid, WRZO).
- *Verzoek*: de wet kan voorschrijven dat een bestuursorgaan een verzoek voor bijvoorbeeld hulp of bijstand van derden moet richten aan de Commissaris (vgl. artikel 15 WRZO, artikel 17, eerste lid, WGHOR).
- *Tussenkoms*t: de wet kan bepalen dat in de rechtsbetrekking tussen twee bestuursorganen de tussenkoms

### 2c. Interventie ('handhaving')

- *Uitnodiging*: de wet kan voorschrijven dat de Commissaris een ander bestuursorgaan kan verzoeken of uitnodigen tot het nemen van een besluit (vgl. artikel 8, eerste t/m derde lid, WRZO).
- *Zelfstandig besluiten bij nalatigheid*: in bepaalde gevallen kan de Commissaris zelfstandig een besluit nemen indien een bestuursorgaan niet ingaat op de uitnodiging een besluit te nemen (vgl. artikel 8, vierde lid, WRZO).
- *Beslissingsbevoegdheid*: aan de Commissaris kan de taak worden opgedragen zelfstandig besluiten te nemen, hetzij zonder meer (vgl. artikel 6, eerste lid, WRZO), hetzij als beslissing op het ingediende verzoek van een bestuursorgaan (vgl. artikel 17, tweede lid, WGHOR).
- *Aanwijzingen*: de wet kan bepalen dat de Commissaris in bepaalde gevallen aanwijzingen kan geven aan bestuursorganen (vgl. artikel 16, eerste lid, Politiewet 1993, artikel 10, eerste lid en 12 WRZO, artikel 6, tweede lid, WBBBG).
- *Bijzondere bevoegdheden*: de Commissaris kan in bijzondere omstandigheden bevoegdheden uitoefenen die een ieder kunnen treffen, waarbij zelfs sprake kan zijn van een (tijdelijke) beperking van vrijheidsrechten (vgl. artikel 2 WVB, artikel 18, eerste lid, WBBBG).

## 2.5

### Rijksorgaan

Voor de staatsrechtelijke grondslag van de functie van de Commissaris als rijksorgaan zijn drie rechtsbronnen van belang: 1. de Grondwet; 2. de Provinciewet en 3. de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

### Grondwet

De constitutionele grondslag van de functie van de Commissaris als rijksorgaan is neergelegd in artikel 126 van de Grondwet dat als volgt luidt:

#### Artikel 126

Bij de wet kan worden bepaald, dat de commissaris van de Koning voorts wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie.

#### *Totstandkoming en betekenis*

De tekst van artikel 126 Grondwet is het resultaat van een compromis tijdens de aanloop van de grondwetsherziening in 1983 tussen een voorstel van de regering en een aangenomen amendement door de Tweede Kamer. In het wetsontwerp van de regering<sup>37</sup> in eerste lezing werd een andere tekst voorgesteld:

#### Artikel 7.4

De commissaris van de Koning is voorts belast met de uitvoering van door de regering gegeven opdrachten.

Op grond van artikel 150 Grondwet 1972 fungeerde de Commissaris in de eerste plaats als rijksorgaan (eerste lid) en in de tweede plaats als provinciaal bestuursorgaan (tweede lid). In het wetsontwerp van de regering werden opnieuw beide aspecten van het ambt tot uitdrukking gebracht, zij het dat nu eerst het provinciale karakter in de Grondwet zou worden opgenomen (het huidige artikel 125, tweede lid, Grondwet) en het rijksaspect in een daarop volgende bepaling (het huidige artikel 126 Grondwet). Deze volgorde en de term “voorts” in het regeringsvoorstel moesten duidelijk maken dat het provinciale karakter van het ambt van de Commissaris voortaan voorop stond.

Het regeringsvoorstel kreeg een kritische ontvangst in de Tweede en

---

<sup>37</sup> Het regeringsvoorstel was niet gebaseerd op het advies van de Staatscommissie Cals/Donner die zich op het standpunt stelde dat bij behoefte aan een ambtsinstructie voor de Commissaris, hetzij 1. de wet daarin zou kunnen voorzien, hetzij 2. dat de Kroon de Commissaris met een taak zou kunnen belasten door middel van een instructie vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur overeenkomstig de wet.

Eerste Kamer. Bij de behandeling in eerste lezing vroeg een deel van de Tweede Kamer zich af wat de meerwaarde was van het regeringsvoorstel boven de medebewindsbepaling van het huidige artikel 124, tweede lid, Grondwet. Alle taken en bevoegdheden die de regering de Commissaris als rijksorgaan zou willen toekennen, zouden ook aan hem als provinciaal orgaan in medebewind kunnen worden verleend, inclusief het geven van aanwijzingen of bevelen indien daarvoor een wettelijke grondslag bestaat, zo luidde de redenering.<sup>38</sup>

De regering erkende enerzijds dat door de evolutie van de Commissaris als provinciaal bestuursorgaan er meer mogelijkheden waren om hem bij de uitvoering van in de bij of krachtens de wet geregelde taken te betrekken, maar stelde anderzijds dat er in de taken van de Commissaris elementen aanwezig zijn die het onjuist maken hem uitsluitend als provinciaal orgaan te zien. Ter motivering verwees zij naar het belang van een nauwe samenhang tussen rijksbeleid en provinciaal beleid ten aanzien van de rijkstaken van de Commissaris op het gebied van rampenbestrijding, civiele verdediging en de benoeming van burgemeesters. Verder benadrukte de regering het belang van de Commissaris als verbindingsschakel tussen centrale overheid en de besturen van “de lagere territoriale lichamen”.<sup>39</sup> Tot slot stelde de regering zich (in tweede lezing) op het aanvullende standpunt dat het verschil maakt of zij via een hiërarchische lijn bevelen kon geven dan wel aan een provinciaal bestuursorgaan; dat laatste zou op meer beperkingen voor de regering stuiten.<sup>40</sup>

De behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer resulteerde uiteindelijk in het indienen van een amendement<sup>41</sup> op het regeringsvoorstel. De indiener van het amendement, Faber, beoogde een compromis te bieden tussen het standpunt van de regering en de gevoelens in de Kamer: “Ik heb er oog voor dat de commissaris in zekere zin functioneert als rijksorgaan, als hij de ambtsinstructie uitvoert. Ik zou dat ook willen neerleggen in een amendement, dat hierop neerkomt dat bij de wet kan worden bepaald dat de commissaris van de Koning voorts wordt belast met de uitvoering van een door de Regering te geven ambtsinstructie”.<sup>42</sup> Minister Wiegel van Binnenlandse Zaken verklaarde dat “het positieve in het amendement [is] dat thans wordt voorzien, ook in de Grondwet, in een duidelijke basis voor de rijksfunctie van de commissaris”.<sup>43</sup> Het

<sup>38</sup> Zie o.m. Kamerstukken II, 1976/77, 13 990, nr. 5, pp. 13-14; Kamerstukken II, 1977/78, 13 990, nr. 8, p. 6; Handelingen II, 1978/79, p. 3655, p. 3691.

<sup>39</sup> Kamerstukken II, 1976/77, 13 990, nr. 3, Agh deel VIIa, p. 15.

<sup>40</sup> Handelingen II, 1978/79, p. 4028. Kortmann (1987, p. 353) stelt dat de regering niet duidelijk kon maken waarin de door haar genoemde beperkingen bestaan.

<sup>41</sup> Kamerstukken II, 1978/79, 13 990, nr. 32.

<sup>42</sup> Handelingen II, 1978/79, Agh deel VIIb, p. 117.

<sup>43</sup> Handelingen II, 1978/79, Agh deel VIIb, p. 153.

amendement werd door de Tweede Kamer aangenomen en lag ten grondslag aan het huidige artikel 126 Grondwet.

*Is nu de Commissaris op grond van de tekst van artikel 126 Grondwet te bestempelen als rijksorgaan?*

Binnen bepaalde nuances luidt het antwoord in de literatuur op deze vraag negatief. Kortmann<sup>44</sup> stelt dat deze bepaling niet vastlegt dat de Commissaris rijksorgaan is, doch het mogelijk maakt dat de wetgever hem als zodanig bestempelt. Verkruisen<sup>45</sup> is van mening dat wat met artikel 126 Grondwet is beoogd - een grondwettelijke basis te bieden voor de Commissaris als rijksorgaan - niet door de tekst wordt ondersteund, omdat het er niet expliciet staat. Volgens Rehorst<sup>46</sup> is de Commissaris op basis van deze bepaling grondwettelijk gesproken geen rijksorgaan meer.

Voor een goed begrip van de constitutionele betekenis van de functie van de Commissaris als rijksorgaan is het op zich niet noodzakelijk dat de term 'rijksorgaan' expliciet in de Grondwet wordt genoemd. Dat was ook nimmer het geval in de voorafgaande grondwettelijke bepalingen. Dat de Commissaris 'rijksorgaan' was of rijkstaken had, kon tot 1983 in grondwettelijke zin steeds worden aangenomen op grond van het feit dat hij van origine werd benoemd, maar belangrijker nog dat hij van het staatsgezag 'instructies' kon ontvangen of kon worden belast met de 'uitvoering van bevelen'.

De algemene grondwetsherziening van 1983 betekende in zoverre een trendbreuk met het verleden dat de Commissaris nu op grond van artikel 126 Grondwet slechts dan rijksorgaan 'is' indien aan twee noodzakelijke voorwaarden is voldaan:

- de desbetreffende functie moet geregeld zijn in een door de regering gegeven ambtsinstructie;
- die ambtsinstructie kan eerst worden gegeven (vastgesteld) indien de wet daartoe machtiging geeft.<sup>47</sup>

Verder impliceert de formulering "Bij de wet *kan* worden bepaald" dat aan de wetgever de keuze wordt gelaten de functie van rijksorgaan van de Commissaris al dan niet te continueren. Tevens geeft de tekst van artikel 126 Grondwet de wetgever in principe de ruimte om een brede inhoud te geven aan de functie van de Commissaris als rijksorgaan, dit door taken die de Commissaris naar geldend recht als provinciaal orgaan uitvoert om te zetten in rijkstaken.

<sup>44</sup> Kortmann, a.w., p. 354.

<sup>45</sup> Verkruisen, a.w., p. 1101.

<sup>46</sup> Rehorst, a.w., p. 224.

<sup>47</sup> Op grond van het grondwettelijke overgangsrecht (artikel 140 Grondwet 1983) bleef de Commissaris belast met de rijkstaken in de ambtsinstructie 1966 zolang de nieuwe ambtsinstructie ex artikel 126 Grondwet 1983 niet tot stand was gekomen.



### **Provinciewet**

Ook in de wettelijke uitwerking van artikel 126 Grondwet is de opvatting van de regering later niet gevolgd door de wetgever. Met de formulering “Bij de wet” in artikel 126 Grondwet werd door de regering uitdrukkelijk niet bedoeld op nadere regeling in de Provinciewet.<sup>48</sup>

De wetgever heeft echter anders beslist. In de herziene Provinciewet is in 1992 wél voor een provincierechtelijke uitwerking van artikel 126 Grondwet gekozen. Dit met als resultaat dat een aantal rijkstaken eerst in de Provinciewet zijn opgesomd (artikel 182, eerste lid) en vervolgens in de ambtsinstructie worden herhaald en vervolgens nader worden uitgewerkt. Er is zelfs niet voor gekozen de rijkstaken systematisch binnen de Provinciewet te onderscheiden van een aantal specifieke taken die de Commissaris als provinciaal orgaan uitoefent. Beide typen taken zijn namelijk neergelegd in hetzelfde hoofdstuk XI van de Provinciewet; de specifieke provinciale taken in de artikelen 175, 176, 179-181, en de rijkstaken in artikel 182. Hier zijn verder van belang het eerste, tweede en vijfde lid van artikel 182 Pw die als volgt luiden:

#### **Artikel 182**

1. De commissaris is, volgens regels te stellen bij een door de regering gegeven ambtsinstructie, belast met:
  - a. het bevorderen van de samenwerking tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren onderling en met het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen;
  - b. het regelmatig bezoeken van de gemeenten in de provincie;
  - c. het uitbrengen van adviezen aan de regering of aan Onze Ministers over andere onderwerpen dan die bedoeld in artikel 116, eerste lid;
  - d. de coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging door de in de provincie werkzame rijksambtenaren, het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen;
  - e. de bewaring en registratie van aan hem gerichte stukken, verband houdende met zijn ambtsinstructie.
2. Bij de wet kan de commissaris, volgens regels te stellen bij de in het eerste lid bedoelde ambtsinstructie, worden belast met andere dan de in dat lid genoemde taken.
 

(...)
5. De artikelen 79 en 179 zijn niet van toepassing op de uitvoering van de ambtsinstructie.

De strekking van het tweede lid van artikel 182 Pw is dat de in het eerste lid genoemde rijkstaken niet uitputtend bedoeld zijn. Ook op grond van

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 1976/77, 13 990, nr. 6, p. 17 e.v., Agh deel VIIa, p. 77.

andere wetten dan de Provinciewet kan de Commissaris, volgens regels te stellen bij deze ambtsinstructie, worden belast met rijkstaken (zie hierna). Het vijfde lid van artikel 182 Pw heeft als strekking dat de kennisgeving van besluiten (artikel 79 Pw) en de verantwoordings- en informatieplicht van de Commissaris tegenover provinciale staten (artikel 179 Pw) niet van toepassing zijn op de uitvoering van de ambtsinstructie.

### **Ambtsinstructie**

In de Ambtsinstructie commissaris van de Koning<sup>49</sup> worden nadere regels gesteld “inzake de taken die de commissaris van de Koning op grond van artikel 126 Grondwet als rijksorgaan vervult”. In de Ambtsinstructie komen de taken die in artikel 182, eerste lid Pw worden opgesomd samen met de rijkstaken op grond van de andere wetten als bedoeld in artikel 182, tweede lid, Pw. Uit de aanhef van de Ambtsinstructie blijkt dat het gaat om de volgende wettelijke bepalingen: artikel 182 Pw, artikel 61 van de Gemeentewet (moet echter zijn: artikelen 61, 61a en 61b Gemeentewet<sup>50</sup>), de artikelen 25, 32, 34-35 Politiewet 1993 en artikel IV van de wet die het in 1994 vernieuwde civiele decoratiestelsel regelt.<sup>51</sup>

### *Bestending en terugtred*

De huidige Ambtsinstructie vertoont, wanneer zij wordt vergeleken met haar voorgangster – de ambtsinstructie van 1966, die weer een modernisering was van de aloude ambtsinstructie van 1850 – ten aanzien van een aantal rijkstaken een grote mate van bestendigheid. Huidige taken als de samenwerking tussen en het geven van aanwijzingen aan rijksambtenaren en leden van de krijgsmacht in de provincie, het afleggen van werkbezoeken aan gemeenten en de rol van de Commissaris bij de benoeming van burgemeesters gaan in wezen terug tot de ambtsinstructie 1850.

Dit neemt niet weg dat de achtereenvolgende ambtsinstructies ook een terugtred van de wetgever laten zien. Zo kwam de modernisering van de ambtsinstructie 1966 er in materiële zin op neer, dat enkele taken ook een plaats kregen in de Provinciewet dan wel rijkstaken intussen waren achterhaald door de totstandkoming van de Politiewet van 1957.<sup>52</sup> De totstandkoming van de Rampenwet 1993 had op haar beurt een

<sup>49</sup> Besluit van 10 juni 1994, Stb. 1994, 445, in werking getreden op 15 augustus 1994; laatste wijziging: Stb. 2004, 60.

<sup>50</sup> Anders dan het bepaalde in de aanhef van de ambtsinstructie geeft artikel 61d, eerste lid, Gem.wet expliciet aan, dat de Commissaris ook de werkzaamheden, genoemd in de artikelen 61a en 61b, verricht volgens de ambtsinstructie.

<sup>51</sup> Te weten voluit: de Wet tot wijziging van de wet van 4 april 1892, houdende instelling van de orde van Oranje-Nassau en van de wet van 29 september 1815, houdende instelling van de Orde van de Nederlandse Leeuw, alsmede instelling van het Kapittel voor de civiele orden (Stb. 1994, 350).

<sup>52</sup> Zie uitgebreider: De Monchy/Günther, a.w., pp. 160, 165 e.v.

belangrijke aderlating tot gevolg als het ging om de taken van de Commissaris op het gebied van de rampenbestrijding die nog in de ambtsinstructie 1966 waren opgenomen.<sup>53</sup> De Commissaris voert deze taken, die thans zijn geregeld in de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO), uit als provinciaal orgaan.

*Huidige taken op grond van de Ambtsinstructie*

De huidige Ambtsinstructie geeft de volgende regels die de Commissaris bij de uitoefening van de onderscheidenlijke rijkstaken in acht heeft te nemen.

*1. De Commissaris is belast met het bevorderen van de samenwerking tussen rijksambtenaren en personen van de krijgsmacht en het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen (artikel 1).*

De Commissaris heeft daartoe de volgende bevoegdheden (artikel 2):

- de voornoemde functionarissen zijn verplicht de gevraagde inlichtingen te verstrekken en aan het overleg deel te nemen (indien zij dat weigeren brengt de Commissaris de minister wie het aangaat en de minister van BZK hiervan op de hoogte);
- hij kan aanwijzingen geven aan de voornoemde functionarissen, met uitzondering van ambtenaren van het Openbaar Ministerie, in het geval van een (dreigende) ramp, zwaar ongeval of ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis. Deze aanwijzingen moeten worden opgevolgd;
- de Commissaris kan aan het College van procureurs-generaal verzoeken de ambtenaren van het Openbaar Ministerie de nodige instructies te geven.

*2. Werkbezoeken aan de gemeenten in de provincie (artikel 3)*

Van bijzondere bevindingen tijdens een bezoek doet de Commissaris verslag aan de minister van BZK en, indien van belang, aan gedeputeerde staten.

*3. Advies aan de regering of minister(s) (artikel 4)*

De Commissaris brengt uit eigen beweging dan wel op verzoek advies uit aan de regering of aan ministers over “andere onderwerpen” als bedoeld in artikel 116 Pw (dat handelt over de algemene informatieplicht van gedeputeerde staten tegenover de minister wie het aangaat). Tevens adviseert de Commissaris binnen vier weken over de aanbeveling inzake de benoeming van een korpschef van politie en enige andere politieambtenaren, nadat de minister van BZK hem om advies heeft gevraagd.

---

<sup>53</sup> Rehorst, a.w., p. 227.

*4. Coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging (artikel 5)*

De Commissaris is belast met de coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging door de in de provincie werkzame rijksambtenaren en personen die deel uitmaken van de krijgsmacht, het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en waterschapsbesturen, met in achtneming van de aanwijzingen van de coördinerend minister voor de civiele verdediging. Ter wederzijdse afstemming van het beleid zit de Commissaris het overleg voor tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren, leden van de krijgsmacht, de burgemeesters en de voorzitters van de waterschapsbesturen.

*5. Taken die verband houden met een ordelijk verloop van de procedure inzake de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de burgemeester (artikelen 6-7a)*

*Benoeming (artikel 6)*

De Commissaris:

- overlegt met de raad over de eisen die aan het burgemeesterschap worden gesteld voordat de vacature wordt opengesteld. Zonodig geeft hij, bij gebrek aan overeenstemming met de vertrouwenscommissie, aan welke afwijkende eisen hij zal hanteren bij zijn oordeel over de geschiktheid van kandidaten;
- verschaft de vertrouwenscommissie een opgave van de sollicitanten, vergezeld van zijn oordeel over kandidaten die hij in beginsel geschikt acht voor benoeming en van een afschrift van de sollicitatiebrieven van deze kandidaten. Desgevraagd informeert hij de vertrouwenscommissie over de gehanteerde selectiecriteria. Op verzoek van de commissie geeft hij zijn oordeel over de andere kandidaten alsmede een afschrift van de sollicitatiebrieven;
- verschaft zich de informatie over de sollicitant welke hij, of welke de vertrouwenscommissie door zijn tussenkomst, nodig acht. De verkregen inlichtingen worden in beginsel ter beschikking gesteld aan de vertrouwenscommissie;
- rapporteert aan de minister van BZK met betrekking tot de inhoud en het verloop van de procedure zodra de raad zijn aanbeveling heeft vastgesteld.

*Herbenoeming (artikel 7)*

De raad overlegt met de Commissaris over het functioneren van de burgemeester voordat de raad een aanbeveling doet tot herbenoeming. De Commissaris zendt de aanbeveling door aan de minister vergezeld van zijn advies daarover. Tevens rapporteert hij over de inhoud en het verloop van de procedure.

*Ontslag (artikel 7a)*

De Commissaris onderzoekt de mogelijkheid of een gerezen conflict tussen de raad en de burgemeester kan worden opgelost. Hij adviseert voorts de minister op diens verzoek ingeval van een mogelijk verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad ter voorbereiding van het oordeel van de minister als bedoeld in artikel 46a, eerste lid, onder b, van het Rechtspositie-besluit burgemeesters. Tot slot zendt de Commissaris de aanbeveling van de raad tot ontslag van de burgemeester, vergezeld van zijn advies aan de minister en het rapport met betrekking tot de inhoud en het verloop van de procedure.

*6. Taken in verband met Koninklijke onderscheidingen (artikel 8)*

De commissaris zendt zijn advies met dat van de burgemeester over een ingekomen voorstel tot verlening van een Koninklijke onderscheiding door aan het Kapittel voor de civiele orden. Een voorstel tot verlening van een onderscheiding aan een burgemeester wordt gedaan door de Commissaris die het voorstel met zijn advies zendt aan het Kapittel.

*7. Taken betreffende administratief beroep (artikel 9)*

Op grond van de artikelen 32, eerste lid, 34, en 35, tweede lid, Politiewet 1993 is de Commissaris bevoegd tot het nemen van beslissingen als administratief beroepsorgaan. Artikel 9, eerste lid, Ambtsinstructie bepaalt dat de Commissaris onverwijld een afschrift van het beroepschrift en binnen tien weken daarna het ontwerpbesluit dient toe te zenden aan het College van procureurs-generaal. Indien de Commissaris en het voornoemde College geen overeenstemming bereiken over het ontwerpbesluit, stelt de Commissaris de minister van BZK onverwijld schriftelijk daarvan in kennis (artikel 9, tweede lid).

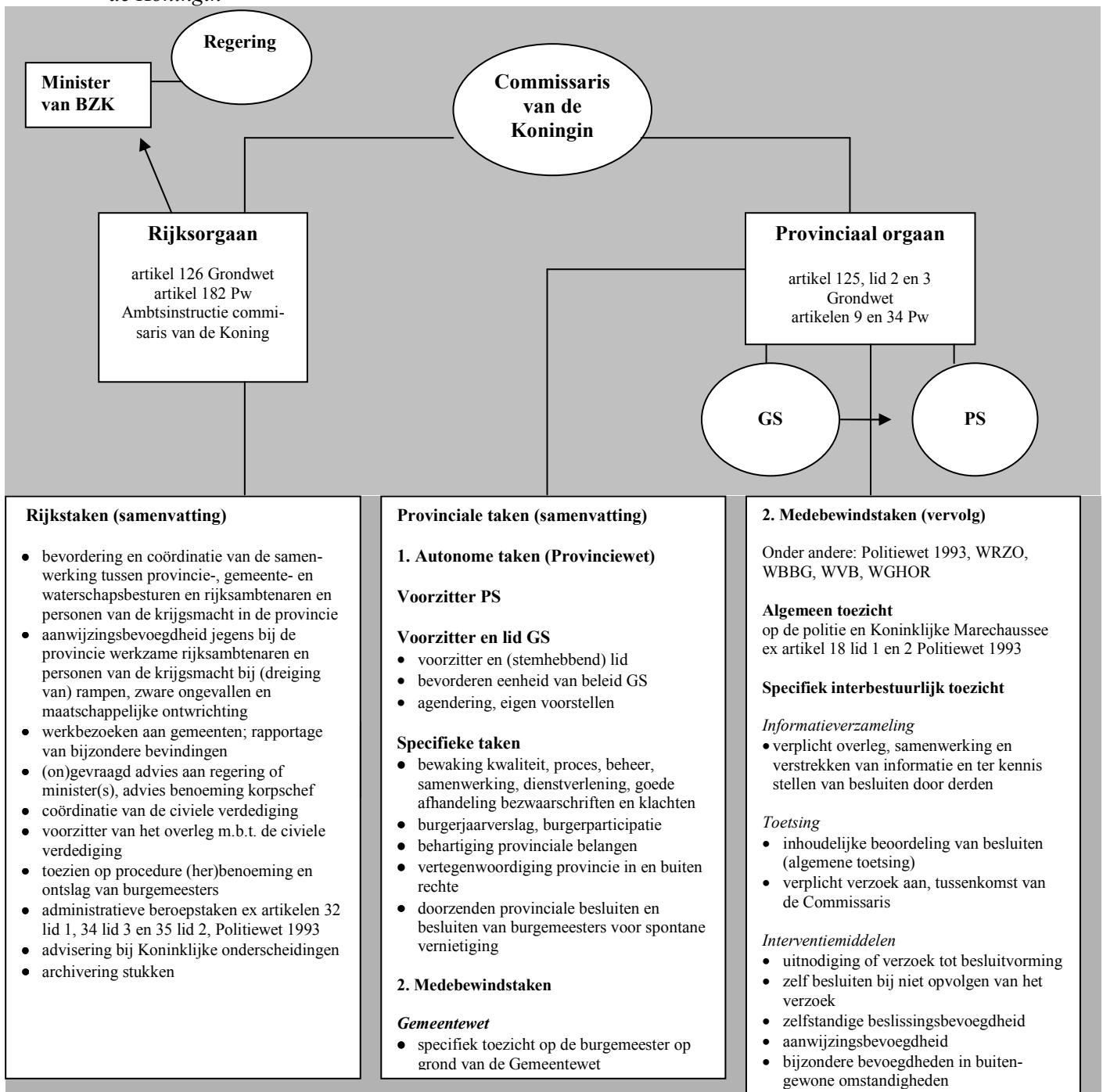
*8. Verplichtend verzoek om bericht en raad (artikel 10)*

De Commissaris kan, indien hij dat nodig acht in verband met de bij de ambtsinstructie opgedragen taken, een ieder die in de provincie is belast met bevoegdheden in de openbare dienst verzoeken om bericht en raad; aan deze verzoeken dient te worden voldaan.

*9. Archivering (artikel 11)*

Tot slot is de Commissaris belast met de bewaring en registratie van de door hem verzonden en aan hem gerichte stukken die verband houden met de uitvoering van de ambtsinstructie.

Schema 2. Overzicht van de huidige staatsrechtelijke positie van de Commissaris van de Koningin



—> = gezags-, informatie- en/of verantwoordingsrelatie

## 2.6

### Conclusies

Het ambt van Commissaris van de Koningin is sinds het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden een unieke functie in ons bestel geweest. In historisch perspectief was de Commissaris of Gouverneur van origine een door het staatsgezag aangestelde rijkstoezichthouder die was belast met de uitvoering van de instructies van de constitutionele Koning. Daarnaast hield hij als voorzitter van provinciale staten en gedeputeerde staten toezicht op deze organen, inclusief een goede uitvoering van wet- en regelgeving.

Na de grondwetsherziening van 1848 is de constitutionele positie van de Commissaris op hoofdlijnen nauwelijks meer veranderd, maar de feitelijke inhoud van het ambt des te meer. Het bekleden van het voorzitterschap van gedeputeerde staten en provinciale staten leidde allengs tot een ‘provincialisering’ van het ambt, een ontwikkeling die in een stroomversnelling kwam vanaf de helft van de jaren vijftig van de vorige eeuw.

Met de totstandkoming van de Provinciewet in 1962 werd de Commissaris in provincierechtelijke zin primair een provinciaal orgaan. Daarnaast verrichte de Commissaris alleen nog rijkstaken op grond van de ambtsinstructie van 1966. In constitutionele zin was de Commissaris echter nog primair rijksorgaan op grond van de Grondwet 1972. Hieraan kwam een einde met de algemene grondwetsherziening van 1983. De Commissaris is thans ook in grondwettelijke zin in de eerste plaats provinciaal orgaan (artikel 125, tweede, lid, Grondwet). Daarnaast is hij ‘rijksorgaan’, voorzover de wetgever hieraan krachtens artikel 126 Grondwet invulling geeft.

De tekst van het huidige artikel 126 Grondwet, het resultaat van een compromis tussen regering en parlement, geeft aan dat de commissaris van de Koning grondwettelijk gesproken geen rijksorgaan meer is op basis van de huidige Grondwet. De grondwetgever heeft er in 1983 namelijk voor gekozen het aan de wetgever over te laten al dan niet te voorzien in een wettelijke basis voor een door de regering te stellen ambtsinstructie. Deze noodzakelijke wettelijke basis kwam pas in 1992 tot stand in de Provinciewet (artikel 182), de vaststelling van de huidige Ambtsinstructie commissaris van de Koning volgde twee jaar later.

Het onderscheid tussen de Commissaris als provinciaal en rijksorgaan heeft vooral betekenis voor de verantwoordingsvraag. De Commissaris is als provinciaal orgaan verantwoording schuldig aan provinciale staten voor het door hem gevoerde bestuur. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen ‘overgelaten’ bestuur op grond van de Provinciewet

(autonomie) of bestuur dat wordt 'gevorderd' bij of krachtens andere wetten dan de Provinciewet (medebewind). Als rijksorgaan is de Commissaris echter over de uitvoering van de wettelijke taken waarop de gestelde regels van de Ambtsinstructie van toepassing zijn alleen verantwoording schuldig aan de regering, waarbij de minister van BZK daarover door het parlement kan worden aangesproken. De gezagsrelatie tussen de regering en de Commissaris naar de mening van de Raad gaat niet zover dat de regering buiten de ambtsinstructie om, zonder dat de wet of de ambtsinstructie daarvoor uitdrukkelijk een grondslag bevat, opdrachten aan de Commissaris kan geven. De positie van de Commissaris onderscheidt zich hierin van die van rijksambtenaren.

De tekst van artikel 126 Grondwet laat de wetgever in principe de ruimte om een brede inhoud te geven aan de functie van de Commissaris als rijksorgaan, dit door medebewindstaken om te zetten in rijkstaken. Een dergelijke ontwikkeling zou overigens haaks staan op de terugtrekking die de wetgever bij de totstandkoming van achtereenvolgens de ambtsinstructie 1966 en de huidige Ambtsinstructie heeft betracht en de zeer voorzichtige koers die nadien is gevaren. Wanneer men de huidige rijkstaken in de geldende Ambtsinstructie overziet, kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat de regering een beperkte inhoud heeft willen geven aan de rijksorgaanfunctie van de Commissaris.

Dit neemt niet weg dat de wetgever als gevolg van nieuwe ontwikkelingen of gewijzigde inzichten voor de vraag kan worden gesteld of een uitbreiding van rijkstaken wenselijk is. Bij het toedelen van nieuwe wettelijke taakopdrachten aan de Commissaris als rijksorgaan zal de wetgever echter moeten aangeven of de aard van die taken zich er tegen verzet om daarover aan provinciale staten verantwoording af te leggen. Aldus geformuleerd, betekent dit dat er op de wetgever in wezen een bewijslast rust om aan te geven om welke reden(en) een bepaalde taak met zich brengt dat verantwoording aan de regering - en in het verlengde daarvan de verantwoording van de minister van BZK aan het parlement - het meest aangewezen is.

Dit vraagt niet alleen om heldere en consistente keuzes op het terrein van wet- en regelgeving. Het staatsrechtelijke gegeven van een – in ons bestel unieke – rijksorgaanfunctie van de Commissaris is een erfenis met een lange staatkundige achtergrond, waarvan het maar de vraag is of zij in deze vorm en in deze omvang bestand zal zijn tegen bestuurlijke en staatsrechtelijke ontwikkelingen waarmee het ambt geconfronteerd zal worden.



### **3. De Commissaris als rijksorgaan in de praktijk**

#### **3.1**

##### **Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de praktische invulling van de taakbehartiging door de Commissaris in zijn functie als rijksorgaan. Uitvoering van deze taken geschiedt bij wet volgens regels te stellen bij een door de regering gegeven ambtsinstructie, zo heeft de grondwetgever het in artikel 126 van de Grondwet bepaald. Dit betekent dat taken en bevoegdheden die de Commissaris als rijksorgaan uitoefent zowel in de wet in formele zin als in de ambtsinstructie moeten zijn terug te vinden. Deze ambtsinstructie is in 1994 vastgesteld als Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

Er is gekozen voor een bespreking van de belangrijkste rijkstaken in de volgorde van de artikelen in de Ambtsinstructie. De Raad heeft daarbij gebruikgemaakt van aanvullende informatie in de vorm van een schriftelijke enquête. De rijkstaken van de Commissaris die betrekking hebben op administratief beroep op grond van de Politiewet 1993, de benoeming van korpschefs en enige andere ambtenaren van politie, de toekenning van Koninklijke onderscheidingen en de archivering van stukken (artikelen 4, tweede lid, 8, 9 en 11 Ambtsinstructie) zijn hier verder beschouwing gelaten.

#### **3.2**

##### **Rijkstaken: een toelichting op de praktijk**

###### *1. Bevordering samenwerking (artikelen 1 en 2)*

De Commissaris heeft op grond van artikel 1 van de Ambtsinstructie als bijzondere taak het bevorderen van de onderlinge samenwerking tussen rijksambtenaren en personen van de krijgsmacht in de provincie en tussen deze functionarissen en het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen. De specifieke bevoegdheden die de Commissaris in dat verband kan uitoefenen, zijn al besproken in paragraaf 2.5. Aan deze rijkstaak van de Commissaris liggen in wezen twee motieven ten grondslag.

###### *a. Afstemming algemeen en functioneel bestuur*

De departementale inrichting van de rijksoverheid heeft ertoe bijgedragen dat de behartiging van overheidstaken niet alleen veelal is geregeld in sectorale wetten, maar ook de inspectie, handhaving, uitvoering en het beheer zijn opgedragen aan gedeconcentreerde rijksinspecties en -diensten met een regionaal werkgebied. De hoofden van deze inspecties en diensten vormen de zogeheten 'rijksheren in de regio'. Het gaat dan

bijvoorbeeld om de inspecteur voor de ruimtelijke ordening, de hoofdingenieur van Rijkswaterstaat, de regionaal militair commandant en de hoofdofficier van justitie. Deze functionele taakbehartiging door gedeconcentreerde rijksinspecties en -diensten in de provincie vraagt om afstemming met het beleid van territoriale lichamen met een algemene bestuurstaak: provincies, gemeenten (en waterschappen). Het vraagstuk van samenwerking en coördinatie in dit verband is op zich niet van recente datum. Zo concludeerde de toenmalige Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) al in 1984 dat de verschillende rijksinspecties en -diensten wel op individuele basis goed samenwerken met gemeenten en de provincie, maar de onderlinge samenwerking verder kan worden verbeterd.<sup>54</sup>

*b. Zelfstandige positie van rijksheren in buitengewone omstandigheden*

Het tweede motief voor een op bevordering van samenwerking gerichte taak van de Commissaris is gelegen in het feit dat de rijksheren in de regio een relatief zelfstandige positie hebben in het geval van bijzondere omstandigheden (rampen, calamiteiten en noodstanden). Ter illustratie kan dienen de Wet tot modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken (Stb. 2004, 686). Hierin worden de desbetreffende rijksheren opnieuw gepositioneerd. Op grond van deze wet kunnen rijksheren krachtens mandaat bepaalde bevoegdheden uitoefenen die op grond van noodwetgeving aan een minister zijn toegekend. In de wet is voorzien in een coördinerende rol voor zogeheten regionale crisisberaden (RCB's) tegenover de rijksheren.

Het is evident, dat indien zich daadwerkelijk een calamiteit voordoet er zo goed mogelijk moet worden samengewerkt en afstemming van beleid plaatsvindt tussen de verschillende betrokken overheden en overheidsfunctionarissen, te meer ook daar de Commissaris zelf (en overigens ook de burgemeester) eigenstandige verantwoordelijkheden heeft op de genoemde terreinen.

*Bevindingen*

De op bevordering van samenwerking gerichte taak van de Commissaris krijgt concreet gestalte via periodiek overleg. De vorm en de vergaderfrequentie van het overleg kan, zo blijkt uit ontvangen informatie, per provincie verschillen. Meestal vindt er één keer per jaar een zogeheten 'rijksvertegenwoordigersoverleg' plaats. Daarnaast is er "regelmatig contact en overleg" met burgemeesters en waterschapsbestuurders. De contacten met bijvoorbeeld inspecteurs zijn veeleer incidenteel van aard. Nut en noodzaak van overleg worden door Commissarissen vooral geplaatst in het licht van onderlinge informatie-uitwisseling tussen de rijksheren, die aldus op de hoogte zijn van elkanders activiteiten.

---

<sup>54</sup> Rbb, 1984.

In dit verband speelt er overigens ook een aantal knelpunten, zo blijkt uit ontvangen informatie. Vanwege schaalvergroting van de werkgebieden zijn rijksinspecties en -diensten niet meer fysiek in elke provincie gevestigd. Hierdoor neemt de betrokkenheid van rijksheren met de desbetreffende provincies af.

Verder wordt niet in alle gevallen door rijksheren een hoge prioriteit gegeven aan het overleg. In een enkel geval zitten niet de rijksheren zelf, maar ondergeschikte ambtelijke vertegenwoordigers zonder mandaat aan tafel. Dit bemoeilijkt het maken van bindende afspraken, terwijl ook de Ambtsinstructie de Commissaris daartoe geen materiële bevoegdheden aanreikt. Alleen in het geval van (een ernstige vrees voor) een ramp, zwaar ongeval of een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis kan de Commissaris aan de in zijn provincie werkzame rijksambtenaren (met uitzondering van ambtenaren van het Openbaar Ministerie) en personen deel uitmakend van de krijgsmacht de nodige aanwijzingen geven met betrekking tot de onderlinge samenwerking en met het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen.

## *2. Werkbezoeken (artikel 3)*

Eén van de rijkstaken van de Commissaris is het “met tussenpozen” brengen van een bezoek aan gemeenten in de provincie, zo schrijft artikel 3, eerste lid, Ambtsinstructie voor. Historisch gezien oefende de Commissaris deze taak uit in zijn voormalige rol als rijkstoezichthouder. Vanwege de nog gebrekkige fysieke ontsluiting van (delen van) ons land en bij gebrek aan moderne communicatiemiddelen in de negentiende eeuw was het afleggen van werkbezoeken van oorsprong een belangrijke mogelijkheid voor de Commissaris om zich op de hoogte te stellen van de toestand ter plaatse. Vermeldenswaardige indrukken die de Commissaris bij zijn bezoek opdeed rapporteerde hij vervolgens aan de Koning (tot 1848) en de minister van Binnenlandse Zaken (na 1848/1850).

Met de staatsrechtelijke ontwikkeling van het ambt van Commissaris van rijkstoezichthouder naar primair provinciaal orgaan is ook de functie van het werkbezoek veranderd. In plaats van het uitoefenen van toezicht staat het werkbezoek veeleer in het teken van zaken als informatie-uitwisseling over gemeentelijke en regionale aangelegenheden die het provinciale beleid raken, het leggen en intensiveren van goede onderlinge relaties en het informeren naar de stand van zaken ten aanzien van crisisbeheersing. De toelichting bij de Ambtsinstructie geeft verder aan dat het werkbezoek mede van belang is ten aanzien van de taken van de Commissaris in het kader van de (her)benoeming van burgemeesters.

Het eerste lid van artikel 3 Ambtsinstructie geeft de Commissaris alsook de gemeentebesturen zelf veel vrijheid om het werkbezoek naar eigen inzicht vorm te geven. Wat er besproken moet worden of welke

informatie er wordt uitgewisseld ligt in materiële zin niet vast. Zo kan de Commissaris het werkbezoek benutten om het gemeentebestuur te informeren over relevante nationale en provinciale bestuurlijke ontwikkelingen. Omgekeerd wordt het bezoek van de Commissaris door gemeentebestuurders vaak aangegrepen om specifieke lokale problemen nog eens duidelijk onder zijn aandacht te brengen. Het is niet uitgesloten dat dit laatste samenhangt met het ontbreken van een formele titel op grond waarvan de besturen van gemeenten hun belangen kunnen voorstaan bij de rijksoverheid, het parlement of de provincie, zoals dat nog tot in de Grondwet naar de tekst van 1972 was geregeld.<sup>55</sup>

### *Bevindingen*

Uit ontvangen informatie blijkt dat, rekening houdend met de verschillen in het aantal gemeenten per provincie, de Commissarissen ongeveer gemiddeld één keer per drie jaar een werkbezoek brengen aan dezelfde gemeente. Of anders geformuleerd, de Commissarissen bezoeken jaarlijks gemiddeld ongeveer eenderde van het aantal gemeenten in de provincie. Het tijdsbeslag van het werkbezoek, inclusief voorbereiding en nazorg, vertoont significante verschillen per provincie, waarbij sprake is van een bandbreedte van 5 tot 96 uur.

De Commissaris wordt tijdens zijn bezoek meestal vergezeld door de chef van het kabinet, maar het komt ook voor dat een of meer gedeputeerden aan het werkbezoek deelnemen. Van een werkbezoek wordt meestal een verslag gemaakt, dat wordt besproken in gedeputeerde staten. Dat kan enerzijds opmerkelijk worden genoemd omdat het hier immers om een rijkstaak gaat. Anderzijds illustreert dit dat de grens tussen provinciale en rijkstaken aan het vervagen is en werkbezoeken aan gemeenten kennelijk als een bredere provinciale verantwoordelijkheid worden gezien. De bezochte gemeente ontvangt in een enkel geval een afschrift van het verslag. Eventuele actiepunten, die uit het werkbezoek voor de provincie voortvloeien, worden vervolgens doorgeleid naar de desbetreffende ambtelijke diensten of afdelingen.

In algemene zin geven de Commissarissen aan dat het werkbezoek voor hen waardevol is om zich een beeld te kunnen vormen van de desbetreffende gemeente en het lokale bestuur. Het werkbezoek kan nuttige informatie opleveren voor de uitoefening van andere taken en activiteiten door de Commissaris, zoals functioneringsgesprekken met burgemeesters, voor het specifieke toezicht op de burgemeester, voor bestuurlijke bemiddeling door de Commissaris en zijn rol bij de procedure van burgemeestersbenoemingen.

---

<sup>55</sup> Artikel 157 Grondwet 1972.

Ofschoon het oorspronkelijke oogmerk van toezicht meer op de achtergrond is geraakt, ligt er in het werkbezoek nog wel één specifieke toezichthoudende taak voor de Commissaris besloten. Het tweede lid van artikel 3 van de Ambtsinstructie schrijft voor dat de Commissaris van “bijzondere bevindingen” mededeling doet aan de minister van BZK en, indien van belang, aan gedeputeerde staten. Een dergelijke rapportage vindt zeer incidenteel plaats. Onderwerpen waarover aan de minister incidenteel wordt gerapporteerd, zijn:

- (mogelijke) integriteitproblemen bij gemeentebestuurders;
- de onderlinge bestuurlijke verhoudingen tussen raad en college;
- twijfels ten aanzien van de bestuurskracht van gemeenten;
- “kwesties rondom herbenoemingen van bestuurders of ambtenaren”.

### *3. Advies aan de regering of minister (artikel 4, eerste lid)*

De Commissaris heeft onder andere als taak de regering en de minister wie het aangaat gevraagd en ongevraagd te adviseren over alle “andere onderwerpen” dan die bedoeld in artikel 116, eerste lid, Pw. Hier is sprake van een schoolvoorbeeld van vage normstelling die de Commissaris een zeer ruime vrijheid laat deze taak naar eigen inzicht in te vullen.

#### *Bevindingen*

Uit ontvangen informatie blijkt dat Commissarissen slechts zeer incidenteel advies uitbrengen aan de minister van BZK als bedoeld in artikel 4, eerste lid, Ambtsinstructie. Een concreet genoemd voorbeeld betrof “problemen rondom het functioneren van een burgemeester”. Vaak wordt in dit verband verwezen naar het maandelijks overleg met de minister van BZK. Dit overleg functioneert blijkbaar als het geïnstitutionaliseerde moment ter advisering van de minister.

### *4. Coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging (artikel 5)*

De Commissaris is belast met de coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging door de in de provincie werkzame rijksambtenaren en personen die deel uitmaken van de krijgsmacht, het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en waterschapsbesturen, met in achtname van de aanwijzingen van de coördinerend minister voor de civiele verdediging. Ter wederzijdse afstemming van het beleid zit de Commissaris het overleg voor tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren, leden van de krijgsmacht, de burgemeesters en de voorzitters van de waterschapsbesturen.

#### *Bevindingen*

Coördinatie, zo wordt aangegeven, vindt alleen plaats indien daadwerkelijk sprake is van een crisis, wanneer afstemming niet meer voldoet. In alle gevallen vindt er een periodiek overleg plaats met de

korpsbeheerders, de voorzitter van de brandweerregio, de voorzitter van het GHOR-bestuur, de hoofdofficier van justitie en de rijksheren. Veelal zijn ook de voorzitters van de waterschapsbesturen en vertegenwoordigers van de krijgsmacht aanwezig. In de meeste provincies vindt een maal per jaar een zogeheten algemeen afstemmingsoverleg plaats, daarnaast is er sprake van veel bilateraal contact. Uit ontvangen informatie blijkt verder dat in de provincies regelmatig rampen-oefeningen plaatsvinden alsook simulaties van bestuurlijk crisisoverleg, dit meestal één keer per jaar, in sommige provincies vaker.

De vraag is relevant of de Commissarissen voor de opgedragen coördinerende taak voldoende uit de voeten kunnen met de huidige bepaling van artikel 5 van de Ambtsinstructie. Veelzeggend in dit verband is de totstandkoming van een ‘Proeve van een nieuwe Instructie rijkstaken commissaris van de Koning’ die is opgesteld door de Kring van Commissarissen (mei 2005). Deze Proeve verschilt vooral van de huidige Ambtsinstructie op het gebied van openbare orde en veiligheid en ‘crisisbeheersing’, een term die men in de plaats wil zien van het verouderde begrip ‘civiele verdediging’.

Zo bevat de Proeve het voorstel tot het invoegen van een nieuw hoofdstuk 3, getiteld ‘Openbare Orde en Veiligheid’. Hierin wordt expliciet gemaakt dat de Commissaris is belast met de voorbereiding en coördinerende uitvoering van de crisisbeheersing. In artikel 4 van de Proeve is opgenomen dat de Commissaris het overleg voorziet met de rijksheren, de burgemeesters en de voorzitters van de waterschapsbesturen over de wederzijdse afstemming van hun beleid met betrekking tot de crisisbeheersing. In artikel 5 zijn de huidige bevoegdheden van de Commissaris op grond van de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) opgenomen, onder meer de aanwijzingsbevoegdheid ex artikel 12 WRZO. Artikel 6 bevat de huidige aanwijzingsbevoegdheden van de Commissaris op grond van de Politiewet 1993, onder andere het huidige artikel 16 van deze wet (het geven van aanwijzingen aan burgemeesters in het geval van een (dreigende) ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis).

*5. Toezicht op een ordelijk verloop van de procedure inzake benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters (artikelen 6-7a)*

In de literatuur<sup>56</sup> wordt het standpunt ingenomen dat de taken die verband houden met de benoeming van burgemeesters het “meest wezenlijke” onderdeel zijn gebleven van het rijkstakenpakket van de Commissaris. Deze stelling wordt door de verstrekte informatie bevestigd; van de rijkstaken legt de taakuitoefening betreffende de (her)benoeming van burgemeesters ver weg het grootste tijdsbeslag op de Commissaris (en

---

<sup>56</sup> Rehorst, a.w., p. 227.

diens kabinet). Uiteraard bestaan er in dit verband onderlinge verschillen tussen provincies, die sterk worden bepaald door factoren als het aantal gevallen (in 2005 was sprake van een bandbreedte van 3 tot 33 procedures), de mate van soepelheid waarin procedures verlopen, enzovoort.

### 3.3

#### **Verantwoordelijkheden die worden opgevat als ‘rijkstaken’**

Zoals gezegd, is een rijkstaak in wetstechnische zin een taakopdracht aan de Commissaris in een wet in formele zin die vergezeld gaat van de bepaling dat die taak nader wordt geregeld in de ambtsinstructie. De categorie rijkstaken is limitatief beperkt tot de taken die worden genoemd in artikel 182, eerste lid Pw én die wettelijke taken waarvoor artikel 182, tweede lid, Pw de grondslag biedt, die samen nader worden geregeld in de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

Uit verstrekte informatie komt naar voren dat Commissarissen bepaalde activiteiten verrichten waarvan wordt aangenomen dat wel waaraan de opvatting ten grondslag ligt dat het rijkstaken betreft. Dit terwijl de wet, noch de Ambtsinstructie daarvoor aanknopingspunten biedt.

Soms betreft het een activiteit die weliswaar niet is geregeld in de wet of Ambtsinstructie, maar door een ruimere wetsinterpretatie of taakopvatting echter toch als een verantwoordelijkheid van de Commissaris als rijksorgaan wordt gezien. Een voorbeeld hiervan is het houden van functioneringsgesprekken met burgemeesters. Weliswaar zwijgen de wet en Ambtsinstructie daarover, maar men ziet het houden van functioneringsgesprekken kennelijk in het verlengde van de adviserende taak in het kader van de herbenoeming van burgemeesters op grond van artikel 61a Gemeentewet jo artikel 7, derde lid, Ambtsinstructie.

In een enkel geval worden bepaalde feitelijke handelingen van de Commissaris opgevat als activiteiten die direct verband houden met zijn functie als rijksorgaan. Dit terwijl wordt erkend dat de bewuste activiteiten niet zijn omschreven in de wet of de Ambtsinstructie. Concreet worden genoemd de werkzaamheden ter voorbereiding van een bezoek door een lid van het Koninklijk Huis aan een provincie en audiënties van een Commissaris bij de Koningin.

### 3.4

#### **Overige bevindingen**

Er is één specifieke taak waarvan de juridische grondslag niet wordt gemist in de wet en in de Ambtsinstructie, maar die naar de opvatting van de Commissarissen wél tot de competentie van de Commissaris zou moeten behoren. Het betreft een bemiddelende rol van de Commissaris indien er binnen de provincie een bestuurlijk conflict ontstaat (of dreigt te

ontstaan) tussen de in artikel 1 van de Ambtsinstructie genoemde functionarissen en besturen. Dat het hier om een toekomstige taak en bevoegdheid van de Commissaris als rijksorgaan zou moeten gaan, kan worden afgeleid uit het feit dat deze is opgenomen in de voornoemde Proeve.

In het verlengde hiervan wordt vanuit de Kring van Commissarissen gewezen op de toenemende betekenis van activiteiten die zijn gemoeid met bemiddeling, verzoeken om hulp en advies of waarbij anderszins een beroep wordt gedaan op de ervaring en expertise van de Commissaris. Zonder dat hier sprake is van een expliciet wettelijke taak voor de Commissaris kunnen bijvoorbeeld gemeenten, burgers of instanties zich tot hem richten met het verzoek tot bemiddeling, hulp of advies. Ook doen burgers soms een beroep op de Commissaris om te interveniëren in een gemeente vanwege een vermeend gebrek aan lokale bestuurlijke daadkracht of in het geval van ernstig verstoorde bestuurlijke verhoudingen.

Samenvattend geven de Commissarissen aan te hechten aan de dubbele positie als provinciaal orgaan en rijksorgaan, onder erkenning van het feit dat in de praktijk niet altijd duidelijk is op grond van welke titel feitelijk wordt opgetreden. Er wordt op gewezen dat beide functies elkaar kunnen versterken, waarbij de bestuurlijke praktijk dikwijls complexer is dan het huidig juridisch kader. Benadrukt wordt dat voor de kwaliteit van het feitelijk handelen en bestuurlijk optreden de kwaliteiten van de bekleder van het ambt doorslaggevend zijn.

De huidige Ambtsinstructie biedt enerzijds veel ruimte voor een sterk persoonlijke invulling van het ambt, anderzijds biedt zij de Commissaris op onderdelen te weinig materiële bevoegdheden of doorzettingsmacht ten aanzien van de rijksheren in de regio, het lokale bestuur en de waterschapsbesturen. Dat vraagt naar de mening van de Commissarissen om continuering van de scharnierfunctie tussen Rijk en decentrale overheden in een of andere vorm. In het bijzonder heeft de Commissaris van de Koningin een verantwoordelijkheid als het gaat om het functioneren van het decentraal bestuur, het toezicht op de interbestuurlijke verhoudingen en het bewaken van de integriteit van bestuurders.

### 3.5

#### **Conclusies**

Uit het voorafgaande komt naar voren dat de huidige Ambtsinstructie een aantal voorbeelden bevat van vage normstelling. Dit biedt de Commissaris de nodige vrijheid tot feitelijk handelen en verrichten van werkzaamheden waarvan men aanneemt of vindt dat het gaat om rijkstaken. De vage normstelling in de Ambtsinstructie geeft kennelijk ruimte tot



oprekking van ‘rijkstaken’ zonder dat er een juridische basis voor aanwezig is.

Analyse van de informatie maakt duidelijk dat er sprake is van een grote mate van diversiteit in de concrete invulling van rijkstaken door de Commissaris. Dit hangt, zo kan worden aangenomen, sterk samen met de rolopvatting van individuele ambtsdragers. De Ambtsinstructie geeft daartoe, zoals gezegd, ook de nodige ruimte.

De vooronderstelling dat de kern van de functie van de Commissaris als rijksorgaan (in termen van tijdsbesteding) wordt gevormd door zijn taken die verband houden met de (her)benoeming van burgemeesters, wordt bevestigd op grond van ontvangen informatie. Ook de werkbezoeken aan gemeenten vormen een substantieel onderdeel van de rijkstaken, zij het dat de praktische invulling ervan veeleer wijst op een breder gevoelde verantwoordelijkheid van het provinciebestuur, waarbij de grens tussen rijkstaak en provinciale taak allengs is vervaagd.

Daar staat tegenover dat de Raad de indruk heeft dat sommige rijkstaken in de praktijk een wel erg summiere betekenis hebben, of dat te dien aanzien op voorhand niet (meer) onomstotelijk kan worden gezegd dat de taakuitoefening door de Commissaris onder verantwoordelijkheid van de regering het meest aangewezen is. Dit terwijl er wellicht ook taken zijn aan te wijzen die, in het licht van nieuwe ontwikkelingen, zich eerder lenen voor een bijzondere verantwoordelijkheid van de Commissaris als rijksorgaan. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

## **4. De toekomst van het ambt**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk gaat de Raad in op de eerder gestelde vraag welke modaliteiten er denkbaar zijn voor een modernisering van het ambt van de Commissaris tegen de achtergrond van een aantal bestuurlijke en staatsrechtelijke ontwikkelingen die in dat verband manifest zijn. Om de keuzes ten aanzien van het ambt van Commissaris helder en scherp te maken, worden twee ideaaltypische modellen beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de keuze en het standpunt van de Raad.

### **4.2 Staatsrechtelijke aspecten**

In het voorafgaande is geconstateerd dat de Commissaris in staatsrechtelijke zin in overwegende mate de positie heeft als provinciaal orgaan. De kern hiervan wordt gevormd door het voorzitterschap en lidmaatschap van gedeputeerde staten door de Commissaris en diens verantwoordings- en informatieplicht over het door hem gevoerde bestuur tegenover provinciale staten. In deze zin is het ambt van Commissaris steeds meer gaan lijken op dat van de burgemeester. Dat neemt niet weg dat het ambt van de Commissaris op één wezenlijk onderdeel een unieke positie inneemt in ons bestel; hij is als rijksorgaan belast met de uitvoering van een aantal wettelijke taken en over de taakuitoefening verantwoording schuldig aan de regering.

In deze combinatie van provinciaal en rijksorgaan, die in het ambt van Commissaris ligt opgesloten, ligt het huidige zwaartepunt in staatsrechtelijke zin op diens positie als provinciaal orgaan. De lijn die in het verleden is gekozen is er een van een zekere terugtred van de wetgever als het gaat om de toekenning van rijkstaken aan de Commissaris. Daarnaast zijn er geen noemenswaardige pogingen ondernomen door de wetgever om, binnen de mogelijkheden van artikel 126 Grondwet, het aantal rijkstaken uit te breiden door taken die naar geldend recht door de Commissaris als provinciaal orgaan worden uitgeoefend om te zetten in rijkstaken. De wetgever geeft aldus op deze manier invulling aan het principe dat de verantwoordingsrelatie tussen de Commissaris en provinciale staten het uitgangspunt dient te zijn, tenzij de aard van de taken zich daar tegen verzet.

Deze lijn spreekt de Raad in principe aan, omdat zij past bij de hoofdopzet van het decentraal bestuur. Met de algemene grondwetsherziening van 1983 geldt het algemene uitgangspunt dat de staatsrechtelijke inrichting van het provinciaal en gemeentelijk bestel zoveel mogelijk

identiek is. Sindsdien zijn de posities van de Commissaris en de burgemeester verder naar elkaar toegegroeid. De totstandkoming van de gewijzigde Provinciewet en Gemeentewet in de jaren negentig van de vorige eeuw en de dualisering van meer recente datum hebben de convergentie tussen beide ambten in belangrijke mate versterkt. Dat neemt niet weg dat de staatkundige ontwikkeling van het burgemeestersambt in sterke mate leidend is geweest voor de veranderingen die het ambt van Commissaris heeft ondergaan. Bovendien, zo constateert de Raad, is de positie van het burgemeestersambt wederom dominant in de discussies over de aanstellingswijze, het voorzitterschap van raden en staten, openbare orde en veiligheid, en rampen- en crisisbeheersing.

Daarmee is echter volgens de Raad allerminst op voorhand gezegd dat het ambt van Commissaris en van burgemeester geheel identiek zouden moeten zijn. Maar het gegeven dat de positie van de burgemeester zo dominant is in de actuele discussie accentueert de noodzaak van een bezinning op de toekomstige positie van het ambt van Commissaris.

#### *Opgaven voor de wetgever*

Op het niveau van wet- en regelgeving vraagt de Raad aandacht voor kwaliteit en zorgvuldigheid bij de vormgeving van taken van de Commissaris. Daarbij wordt ook gedacht aan het juridische instrumentarium dat de Commissaris ter beschikking staat.

Op basis van de bevindingen, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, constateert de Raad dat de veelal vage normstelling in de Ambtsinstructie de Commissaris kennelijk ruimte geeft tot een zekere oprekking van 'rijkstaken' zonder dat daarvoor een juridische basis bestaat.

Dat is naar de mening van de Raad problematisch, omdat er aldus twijfel kan ontstaan aan wie de Commissaris verantwoording moet afleggen over bepaalde werkzaamheden en activiteiten. Onhelderheid in juridische posities en competenties kan bovendien onnodig leiden tot misverstanden, competentiegeschillen of patstellingen. Specifiek kan dat gelden ten aanzien van overheden en rijksheren met zelfstandige taken en bevoegdheden in de sfeer van crisis- en rampenbeheersing. De Bestuurlijke Werkgroep Alders wijst er in haar rapport – volgens de Raad terecht – op dat adequaat interbestuurlijk toezicht begint bij heldere (normstelling in) wet- en regelgeving. Waar posities onvoldoende duidelijk zijn vraagt dat om doorlichting en zonodig aanpassing van wet- en regelgeving. Tot slot moet het ook voor burgers duidelijk zijn wat ze van de Commissaris mogen verwachten, anders slaat dit in negatieve zin terug op het ambt.

*Keuze van de Raad*

Aldus zal helder moeten zijn waarom specifieke taken door de Commissaris onder verantwoordelijkheid van de regering moeten worden uitgeoefend en aldus een hiërarchische gezagsrelatie tussen de regering, specifiek de minister van BZK, en de Commissaris het meest is aangewezen.

Dat doet de vraag rijzen of voor de toekomst moet worden vastgehouden aan de gekozen systematiek waarbij via een door de regering gegeven ambtsinstructie regels worden gesteld voor een aantal wettelijke taakopdrachten van de Commissaris. Dat er enkele taken zijn, die naar hun aard slechts onder verantwoordelijkheid van de regering kunnen worden uitgeoefend, staat voor de Raad niet ter discussie. De vraag is veeleer of de verantwoordingsrelatie tussen de Commissaris en de regering slechts in wetstechnische zin tot uitdrukking kan worden gebracht via een ambtsinstructie, een algemene maatregel van bestuur die regels geeft die de Commissaris bij de uitoefening van bepaalde wettelijke taken in acht heeft te nemen.

De Raad constateert dat deze constructie het resultaat is van een compromis tussen twee benaderingen, zoals dat naar voren is gekomen bij de behandeling en totstandkoming van het huidige artikel 126 van de Grondwet.

De eerste benadering is dat de Commissaris kan worden belast met de uitvoering van wettelijke taken, waarbij de aard van die taken met zich brengt dat de regering opdrachten, aanwijzingen of bevelen kan geven aan de Commissaris aangaande de wijze waarop de taakuitvoering moet plaatsvinden. Dit veronderstelt de aanwezigheid van een hiërarchische relatie tussen de regering en de Commissaris. In juridische zin is daar voor een (grond)wettelijke basis nodig die het de regering mogelijk maakt nadere regels te stellen. Deze benadering stoelt in wezen op het uitgangspunt dat de verantwoordingsrelatie tussen de regering en de Commissaris niet ten volle invulling kan krijgen indien de Commissaris alleen provinciaal orgaan is. In dat geval zou immers ook de verantwoordingsrelatie tussen de Commissaris en provinciale staten aan de orde zijn, wat de sturingsmogelijkheden van de regering zou beperken.

Daar tegenover staat de benadering dat artikel 124, tweede lid, Grondwet jo artikel 108, tweede lid, Pw de grondslag biedt voor de wetgever de Commissaris als provinciaal orgaan te belasten met de uitvoering van wettelijke taken, waarbij de regering krachtens delegatie, dit blijkt uit de formulering “bij of krachtens de wet”, de bevoegdheid kan worden aangereikt nadere regels te stellen, inclusief het geven van instructies, aanwijzingen of bevelen aan de Commissaris.

Deze benadering spreekt de Raad het meest aan. Dit op grond van de overweging dat het onderscheid tussen provinciaal en rijksorgaan in wetstechnische zin, en in het bijzonder de betekenis en invulling van de Ambtsinstructie, in de praktijk veel onduidelijkheid oproept. De Raad ziet bovendien niet in waarom de Commissaris als provinciaal orgaan niettemin toch bepaalde wettelijke taken onder verantwoordelijkheid van de regering zou kunnen uitoefenen. Dit zonder dat sprake is van een formeel hiërarchische ondergeschikte positie van de Commissaris, die overigens afwijkt van de positie van de burgemeester.

Het uitgangspunt voor de Raad is het beginsel in ons bestel dat ambtsdragers over hun taakuitoefening verantwoording afleggen aan de direct gekozen volksvertegenwoordiging, onder erkenning dat er niettemin taken kunnen zijn die een ambtsdrager uitvoert onder verantwoordelijkheid van een ‘hogere’ overheidsorgaan. Dit omdat het wenselijk en noodzakelijk kan zijn dat hogere bestuurlijke belangen worden behartigd en bewaakt op het niveau van decentrale overheden, zonder dat dit op een centralistische manier wordt vormgegeven.

### 4.3

#### **Bestuurlijke ontwikkelingen**

De positie van het ambt van Commissaris is in de praktijk complexer dan alleen het vraagstuk van het onderscheid tussen provinciaal en rijksorgaan. De staatsrechtelijke vormgeving is niet onbelangrijk, maar geeft geen compleet beeld van het ambt in de bestuurlijke praktijk. Zo stoelen de – in omvang en betekenis toenemende – activiteiten en werkzaamheden van de Commissaris als het gaat om bemiddeling, advisering en onderzoek op verzoek van derden niet op enige wet.

Van minstens even grote betekenis is het gegeven dat de bestuurlijke context in beweging is, waarbij volgens de Raad in het bijzonder de ontwikkelingen op drie terreinen van belang zijn:

1. de positionering van de provincies in het binnenlands bestuur;
2. interbestuurlijk toezicht;
3. ontwikkelingen in de veiligheidsketen.

Deze ontwikkelingen worden hierna besproken en toegelicht.

#### *Ad 1. De positionering van de provincies in het binnenlands bestuur*

In algemene zin kan worden gezegd dat discussies over de inrichting en positie van de provincies of het middenbestuur in het binnenlands bestuur regelmatig zijn én worden gevoerd. Er zijn vele studies, rapporten en adviezen uitgebracht en initiatieven ondernomen, die dikwijls in een andere richting wijzen, waarbij de schaalgrootte, democratische inbedding van regionaal beleid alsook differentiatie in taaktoedeling aan het middenbestuur de meest in het oogspringende vraagstukken zijn. De

minister van BZK heeft aangekondigd eind 2006 te komen met een integrale visie over de toekomst van het middenbestuur.<sup>57</sup>

Los hiervan en enigszins vooruitlopend op deze discussie, kan volgens de Raad gewezen worden op de tendens waarbij provincies zich steeds meer (wensen te) profileren als een zelfstandige, volwaardige bestuurslaag in het binnenlands bestuur. De dualisering van de provincierechtelijke verhoudingen, die enerzijds wijst op een zelfbewustere rol van provinciale staten en anderzijds van gedeputeerde staten<sup>58</sup>, lijkt aan deze meer geprofileerde opstelling van provinciebesturen bij te dragen.

De provincie is in dit perspectief, om met een eerder advies van de Rob<sup>59</sup> te spreken, niet zozeer meer het “bestuurlijk kraakbeen” tussen het Rijk, regionale bestuursvormen, de gemeenten en waterschappen, maar profileert zich sterker op een aantal gebundelde eigenstandige taken die vooral betrekking hebben op de openbare ruimte (ruimtelijke ordening, milieu, waterhuishouding) alsook op de leefbaarheid van het landelijk gebied. Een van de gevolgen hiervan is dat de aandacht van de provincies voor de meer ‘klassieke’ institutionele provinciale toezichtstaken (toezicht op de gemeentelijke financiën en bestemmingsplannen) verschuift naar aandacht voor de vaststelling en uitvoering van provinciaal beleid.

#### *Ad 2. Interbestuurlijk toezicht*

De breed gevoelde noodzaak om te komen tot een herbezinning op bestaande en mogelijk nieuwe vormen van interbestuurlijk toezicht is aanleiding geweest tot de instelling van de zogeheten Bestuurlijke Werkgroep Alders die in december 2005 haar rapport heeft uitgebracht. Een van de aanbevelingen in het rapport is het aanbrengen van een scheiding tussen informatieverzameling (en toetsing) en interventie. Dit door informatieverzameling (en beoordeling) toe te kennen aan een onafhankelijke signalerende toezichthouder, terwijl interventiebevoegdheden toekomen aan een democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan. Tevens wordt gesteld dat het hanteren van “basisinterventies” (schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing) voorop staat bij het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht, waarbij de huidige situatie “van beperkt gebruik [wel] moet worden verruimd, met name de toetsing aan het algemeen belang”.

Toegepast op het ambt van Commissaris constateert de Raad dat de Commissaris zowel als rijksorgaan als provinciaal orgaan nauwelijks zware interventiemogelijkheden heeft; zijn wettelijke taken en

<sup>57</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 30 300, hoofdstuk VII, nr. 2, p. 11.

<sup>58</sup> Vgl. Rapport Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering (commissie-Hermans), 2005.

<sup>59</sup> Rob, 1999.

bevoegdheden liggen vooral op het gebied van informatieverzameling en toetsing.

Als rijksorgaan oefent de Commissaris zijn wettelijke taakopdrachten immers uit ten behoeve van de regering. Zo ligt de bevoegdheid tot interventie (beslissingsbevoegdheid) in het kader van de (her)benoeming, schorsing en het ontslag van burgemeesters bij de Kroon. Ten aanzien van een andere rijkstaak - het bevorderen van de onderlinge samenwerking tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren en de besturen van de provincie, gemeenten en waterschappen – beschikt de Commissaris niet over zware handhavingsbevoegdheden of doorzettingsmacht. Alleen in het geval van rampen, zware ongevallen of maatschappelijke ontwrichting van bovenlokaal belang heeft de Commissaris als rijksorgaan aanwijzingsbevoegdheid (met uitzondering tegenover ambtenaren van het Openbaar Ministerie).

Ook van de wettelijke toezichtstaken die de Commissaris als provinciaal orgaan uitoefent kan worden gezegd dat het zwaartepunt vooral ligt op samenwerking, coördinatie, overleg en toetsing, waarbij de daadwerkelijke handhaving is beperkt tot vormen van positief toezicht op bestuursorganen. Zo beschikt de Commissaris niet zelfstandig over bevoegdheden tot intrekking, (spontane) schorsing of vernietiging van besluiten. Aldus komt de feitelijke praktijk voor een belangrijk deel overeen met de door de werkgroep-Alders gewenste situatie als het gaat om het ambt van Commissaris.

### *Ad 3. Ontwikkelingen in de veiligheidsketen*

De Commissaris heeft verschillende rolposities in de veiligheidsketen, zowel als rijksorgaan als provinciaal orgaan, dit laatste op grond van een aantal bijzondere wetten. Onderzoek door prof. Toonen<sup>60</sup> toont vrij overtuigend aan dat de huidige positie van de Commissaris in de veiligheidsketen in een aantal opzichten onduidelijk en onevenwichtig is. Zo is de huidige Ambtsinstructie, aldus Toonen, op dit moment niet toereikend voor een gedegen toezichtrol van de Commissaris op het toekomstig bestuur van de veiligheidsregio. Bovendien is het onderscheid tussen rijksorgaan en provinciaal orgaan in dat verband niet productief.

### *Politie en brandweer*

Ten aanzien van de taakuitoefening door de politie (en de Koninklijke Marechaussee) heeft de Commissaris een algemeen toezichthoudende taak op grond van de Politiewet 1993. Deze taak oefent hij uit als provinciaal orgaan. Deze taak richt zich vooral op de politieregio's, zónder dat de Commissaris over “zware bevoegdheden”<sup>61</sup> beschikt, met

---

<sup>60</sup> Toonen, 2003.

<sup>61</sup> Toonen, a.w., p. 26.

uitzondering van de aanwijzingsbevoegdheden op grond van de Politiewet 1993. Als rijksorgaan heeft de Commissaris een adviserende taak aan de minister betreffende de benoeming van de korpschef van politie en enige andere politieambtenaren.

De coördinerende bevoegdheden van de Commissaris betreffen op het gebied van de openbare orde en veiligheid vooral de verlening van hulp en bijstand van politie en brandweer. Bij de brandweer gaat de wet uit van gemeentelijke brandweer, waarbij op basis van gemeenschappelijke regelingen regionale structuren kunnen ontstaan. De enige rol die de Commissaris heeft op grond van de Brandweerwet betreft verzoeken om bijstand die via hem moeten lopen. Wel heeft de Commissaris op grond van de WRZO aanwijzingsbevoegdheid tegenover het bestuur van de regionale brandweer als het gaat om de bevordering van de uitvoering van de - in een regionaal beheersplan neergelegde - beleidsmaatregelen en het opleidings- en oefenprogramma. De meest vergaande bevoegdheden heeft de Commissaris als provinciaal orgaan echter op grond van een aantal wetten op het gebied van openbare orde en veiligheid, en crisisbeheersing in buitengewone omstandigheden (zie het kader op pagina 22).

De Raad constateert dat het kabinet voornemens is de Politiewet te wijzigen om te komen tot een reorganisatie van de politie, waarbij de regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) deel zullen gaan uitmaken van een landelijke politieorganisatie met eigen rechtspersoonlijkheid.<sup>62</sup> De organisatie zal bestaan uit 25 regionale eenheden, een landelijke operationele eenheid, een nationale *shared service* eenheid met daarboven een directieraad, die opereert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Het dagelijks beheer in de korpsen komt bij de korpschef te liggen; de functies van korpsbeheerder en de regionale beheersdriehoek zullen verdwijnen.

De ministers van BZK en Justitie stellen periodiek, ten minste eens in de vier jaar, een landelijk veiligheidsprogramma op dat wordt vertaald in beleidsdoelstellingen per korps. De regionale politiebesturen moeten deze doelstellingen uitwerken in regionale beleidsplannen. De beide ministers kunnen zonodig tussentijds aanvullende doelstellingen formuleren. Zij beschikken over aanwijzingsbevoegdheid tegenover de korpsen als het gaat om de uitvoering van landelijke beleidsdoelstellingen.

Wat de exacte gevolgen zullen zijn van deze voornemens voor de huidige taken van de Commissaris op grond van de Politiewet, kan de Raad in dit stadium niet overzien. Maar dát een versteviging van centrale aansturing

---

<sup>62</sup> Persbericht ministerraad/ministerie van BZK van 14 oktober 2005.



van de regionale korpsen gevolgen heeft voor de huidige rol van de Commissaris is voor de Raad evident.

#### *Veiligheidsregio's*

In de plannen van het kabinet zal het regionaal brandweerbestuur en het GHOR-bestuur (geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen) per 1 juli 2006 worden samengevoegd tot een regionaal veiligheidsbestuur. Vervolgens is het voornemen dat het regionaal veiligheidsbestuur per 1 januari 2008 wordt geïntegreerd in het regionaal politiebureau.

Bij aanvaarde motie<sup>63</sup> heeft de Tweede Kamer aangedrongen op handhaving van de positie van de Commissaris ten opzichte van de voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur. De Kamer constateert dat “na het uitbrengen van het beleidsplan crisisbeheersing discussie is ontstaan over de aantasting van de aanwijzingsbevoegdheid en doorzettingsmacht van de Commissaris van de Koningin” en stelt zich op het standpunt dat “de invoering van een superburgemeester, zijnde de voorzitter van het regionaal college met aanwijzingsbevoegdheid c.q. doorzettingsmacht in crisissituaties, grote staatsrechtelijke en praktische bezwaren heeft en niet kan rekenen op voldoende draagvlak bij gemeenten en provincies, noch bij de Commissarissen van de Koningin en derhalve ongewenst is”.

Naar aanleiding van deze motie heeft de minister van BZK bekendgemaakt dat het wetsvoorstel op onderdelen zal worden bijgesteld.<sup>64</sup> In de thans voorziene opzet wordt de positie van de voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur, die tevens voorzitter is van het Regionaal Beleidsteam (RBT), “zo sterk mogelijk gemaakt zonder te tornen aan de aanwijzingsbevoegdheid van de commissaris van de Koningin”. Zo kan de Commissaris van zijn aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 12 WRZO gebruik maken “bij gebrek aan overeenstemming in het RBT, te weinig voortgang of andere problemen”.

Het maken van afspraken over de informatiepositie en het concentreren op de operationele aansturing op regionaal niveau leiden ertoe dat “de commissaris van de Koningin zich niet langer op de operationele aansturing hoeft te richten. De voorziening die artikel 12 van de WRZO biedt inzake de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval door de commissaris van de Koningin kan komen te vervallen. Evenzo kan [zijn] huidige rol in de bijstandsverlening komen te vervallen. De voorzitter van het RBT richt dan het verzoek voor bijstandsverlening rechtstreeks aan de minister van BZK” met een

<sup>63</sup> Motie van het lid Cornielje c.s., Kamerstukken II, 2004/05, 29 517, nr. 5.

<sup>64</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 29 517/29 668, nr. 9.

afschrift van het verzoek aan de Commissaris die in geval van twijfel de minister van BZK hiervan in kennis kan stellen”.<sup>65</sup>

De Raad constateert dat deze opzet op hoofdlijnen aansluit bij een eerder advies, waarin hij ondermeer aangaf dat “de provincie naar het oordeel van de Raad geen beleidsmatige of operationele bevoegdheden heeft ten aanzien van vraagstukken van veiligheidszorg”.<sup>66</sup> Dit sluit evenwel niet uit dat de Commissaris een taak kan blijven behouden als het gaat om toezicht op de randvoorwaarden die nodig zijn voor een adequate voorbereiding op rampen- en crisisbeheersing van bovenlokale aard (zie verder paragraaf 4.4).

#### 4.4

##### **Twee ideaaltypische modellen**

Uit het voorafgaande wordt duidelijk dat de bestuurlijke omgeving in discussie en beweging is, maar van deze ontwikkelingen niet gezegd kan worden dat zij in een eenduidige richting wijzen voor wat betreft het ambt van Commissaris. Bij het ontwikkelen van modellen voor het ambt zijn er naar de mening van de Raad drie algemene uitgangspunten in het geding:

- de gevoelde noodzaak van het scheppen van staatsrechtelijke duidelijkheid in wetstechnische zin;
- bij de vormgeving van het ambt wordt recht gedaan aan voortschrijdende bestuurlijke en staatsrechtelijke ontwikkelingen;
- de bijzondere positie van het ambt van Commissaris binnen het openbaar bestuur.

De hierna volgende twee modellen hebben een ideaaltypisch karakter in die zin dat beide modellen zijn gestoeld op één van de voornoemde uitgangspunten. Aldus worden de keuzes ten aanzien van het ambt van Commissaris helder en scherp gemaakt. Beide modellen hebben gemeenschappelijk dat zij een einde maken aan het als onhelder gevoelde onderscheid tussen rijksorgaan en provinciaal orgaan.

##### **Model a**

##### **“Burgemeester van de provincie”**

In dit model is de Commissaris van de Koningin zuiver provinciaal orgaan met medebewindstaken en bevoegdheden in de sfeer van het repressief toezicht vergelijkbaar met de bevoegdheden van de burgemeester. Dit model sluit aan bij de eerder beschreven ontwikkeling van ‘provincialisering’ van het ambt en de positionering van de provincies in het binnenlands bestuur.

<sup>65</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 29 517/29 668, nr. 9, p. 3.

<sup>66</sup> Rob, 2003, p. 47.

De Commissaris heeft geen eigen zelfstandige taken en bevoegdheden meer ten opzichte van de gemeenten. Deze rol valt ten dele toe aan de diensten en inspecties die onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid vallen. De Commissaris is tegenover provinciale staten evenzeer verantwoordingsplichtig als de burgemeester tegenover de gemeenteraad.

De aanstellingswijze en het voorzitterschap van provinciale staten geschieden op dezelfde wijze als bij de burgemeester. Wordt ten aanzien van het ambt van de burgemeester gekozen voor directe verkiezing of voor beëindiging van het voorzitterschap van de gemeenteraad, dan gebeurt dit ook voor het ambt van de Commissaris.

### **Model b**

#### **“De burgemeester met rijksverantwoordelijkheden”**

Dit model moet worden gezien tegen de achtergrond van de behoefte aan een ambtsdrager met een bijzondere positie als verbindingsschakel tussen het Rijk (de regering) en de decentrale overheden, die toezicht houdt op de kwaliteit en integriteit van bestuurders. Een functionaris ook die een bijzondere plaats heeft in de veiligheidsketen en met zijn bestuurlijke ervaring en statuus een specifieke verantwoordelijkheid heeft voor de borging van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De Commissaris heeft in dit model een dubbelfunctie: hij is provinciaal orgaan én rijksorgaan, maar dan in een gemoderniseerde betekenis. Dit laatste zonder dat sprake is van een formele hiërarchische gezagsrelatie met de regering. De Commissaris heeft de taken en bevoegdheden als provinciaal orgaan, zoals die genoemd zijn bij model a. Hij kan voorts de volgende taken en bevoegdheden hebben, die hij uitoefent onder verantwoordelijkheid van de regering:

- bepaalde, meer institutionele provinciale toezichttaken en -bevoegdheden ten opzichte van het gemeentebestuur kunnen bij hem worden gelegd. Ook kan worden gedacht aan toezichthoudende en ordenende taken en bevoegdheden op het vlak van de bestuurlijke organisatie, waaronder gemeentelijke indeling, en bestuurlijke integriteit;
- bepaalde toezicht- en sturingstaken en -bevoegdheden ten opzichte van de burgemeester, voor wat betreft diens specifieke taken en bevoegdheden op het gebied van de handhaving van openbare orde en veiligheid;
- idem, ten aanzien van handhaving van wetten, anderszins veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing e.d.;
- taken en bevoegdheden met betrekking tot de benoeming door de Kroon van de burgemeester, en ook de benoeming van de voorzitters van waterschappen door de Kroon;
- coördinatie (met bevoegdheden) tussen het provinciebestuur, de besturen van gemeenten en waterschappen en de rijksheren in de regio.

Gelet op het gemengd karakter van de functie is de Commissaris voor zijn taakuitoefening als provinciaal bestuurder verantwoording schuldig aan provinciale staten en voor zijn rijksverantwoordelijkheden aan de regering, via de minister van BZK.

Benoeming en ontslag van de Commissaris zouden in dit model moeten geschieden door de Kroon, met (reële) inspraak van provinciale staten. De rijksverantwoordelijkheden van de Commissaris worden niet meer bij ambtsinstructie geregeld, maar bij en krachtens de wet. De Commissaris is in dit model dus geen hiërarchisch ondergeschikte ambtsdrager aan de regering meer.

## 4.5

### **Keuze van de Raad**

Geplaatst voor een keuze tussen beide modellen staat voor de Raad het uitgangspunt voorop dat de Commissaris als provinciaal orgaan zoveel mogelijk dezelfde positie heeft als de burgemeester in de gemeente. Dit gegeven de hoofdopzet van het decentraal bestuur waarvan de kern wordt gevormd door verantwoordingsrelatie van (de leden van) het college aan de direct gekozen volksvertegenwoordiging. Aldus wordt het ambt van Commissaris, wat de Raad betreft, geheel ingebed in het provinciaal bestuur.

De vraag luidt vervolgens of het daarbij kan blijven of dat er toch een aantal taken resteert dat de Commissaris als provinciaal orgaan uitoefent onder verantwoordelijkheid van de regering. De Raad ziet een beperkt aantal, maar niet onbelangrijke taken voor de Commissaris die hij onder verantwoordelijkheid van de regering uitoefent; de Raad kiest dus voor een benadering conform model b. De Commissaris is aldus méér dan louter de “burgemeester van de provincie”. In de ogen van de Raad gaat het daarbij in ieder geval om de volgende vijf taken en bevoegdheden:

1. coördinerende rol ten aanzien van de ‘rijksheren’ in de regio;
2. taken en bevoegdheden in verband met de (her)benoeming, de waarneming en het ontslag van burgemeesters;
3. toezichhoudende rol bij veiligheids- en crisisbeheersing;
4. bemiddeling bij problemen op het gebied van (inter)bestuurlijke verhoudingen;
5. adviserende rol bij Koninklijke onderscheidingen.

#### *Ad 1. Coördinerende rol ten aanzien van de rijksheren*

De Raad constateert dat de huidige Ambtsinstructie de Commissaris relatief weinig interventiemogelijkheden aanreikt om bepaalde rijkstaken adequaat te kunnen vervullen. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de rijksheren in de regio. De nadruk ligt sterk op taken en bevoegdheden die betrekking hebben op informatieverzameling, samenwerking, coördinatie en overleg (de eerste fase van de toezichtcyclus). Het

ontbreekt de Commissaris in de huidige situatie aan bevoegdheden om tot bindende gezamenlijke afspraken te komen of bemiddelend te kunnen optreden.

De Raad is daarom voorstander van een verduidelijking en aanscherping van de coördinerende rol van de Commissaris op dit punt. Temeer daar rijksheren in voorkomende gevallen ook betrokken zullen worden bij het RBT van de veiligheidsregio. Wel vraagt de Raad aandacht voor de vraag hoe, gegeven de schaalvergroting van het werkgebied van rijksdiensten en –inspecties, de betrokkenheid van de rijksheren bij alle provincies beter kan worden geborgd.

De Raad heeft nog de mogelijkheid overwogen van een verdere verzwaring van de coördinerende rol van de Commissaris, waarbij deze bijvoorbeeld de positie zou krijgen van voorzitter van het overleg van rijksheren in de provincie. Dit biedt als voordeel dat er één ambtsdrager in het bijzonder kan worden aangesproken op de onderlinge samenwerking tussen decentrale overheden en de rijksheren. Een praktische complicatie is in dat geval de afwezigheid van een standplaats van rijksdiensten en –inspecties in elke provincie. Belangrijker is echter het bezwaar dat de Commissaris zou worden geplaatst voor een complexe verantwoordingsplicht aan de afzonderlijke bewindslieden van de departementen waaronder de diensten en inspecties ressorteren. Dit nadeel zou enigszins kunnen worden ondervangen door de minister van BZK verantwoordelijk te maken voor de afstemming tussen de betrokken ministers en de Commissaris.

Alles afwegende, is de Raad echter van mening dat de voordelen van een zwaardere coördinerende rol van de Commissaris niet opwegen tegen de nadelen.

*Ad 2. Taken en bevoegdheden in verband met (her)benoeming, waarneming en ontslag van burgemeesters*

De huidige rol van de Commissaris bij de (her)benoeming en het ontslag van burgemeesters vormt de kern van diens rijksorgaanfunctie. Deze taken lenen zich bij uitstek minder goed om zich ten overstaan van provinciale staten politiek te verantwoorden. Aldus is het meest aangewezen dat de Commissaris deze taken uitoefent onder regeringsverantwoordelijkheid. Zolang de burgemeester door de Kroon wordt benoemd, ziet de Raad geen aanleiding om de huidige taken en bevoegdheden van de Commissaris ten aanzien van benoeming en ontslag van burgemeesters in materiële zin te veranderen.

De Raad ziet op grond van de praktijk in gemeenten wel aanleiding om de rol van de Commissaris bij de herbenoeming van burgemeesters nog eens goed tegen het licht te houden.

De Commissaris heeft thans de bevoegdheid te voorzien in de waarneming van het burgemeestersambt in een gemeente (artikel 78 Gemeentewet). De Ambtsinstructie is hierop niet van toepassing, waaruit volgt dat de Commissaris deze bevoegdheid uitoefent als provinciaal orgaan. De Raad is van mening dat hier sprake is van inconsistentie ten opzichte van de taken en bevoegdheden betreffende de (her)benoeming en het ontslag van de burgemeester die de Commissaris uitvoert als rijksorgaan. Het komt de Raad voor dat, onverlet het bepaalde in artikel 77 Gemeentewet, bij de benoeming van een waarnemend burgemeester voor een langere periode evenzeer de belangen van de Kroon in het geding zijn als bij een benoeming van een burgemeester voor een reguliere ambtstermijn. Dit pleit er voor dat de Commissaris zijn bevoegdheid te kunnen voorzien in waarneming van het burgemeestersambt zou moeten uitvoeren onder verantwoordelijkheid van de regering, met inachtneming van te stellen regels.

De Raad ziet voorts in samenhang met het vorenstaande nadrukkelijk een rol voor de Commissaris weggelegd in het geval waarin rond de burgemeester problemen ontstaan. De Raad meent dat de Commissaris in dergelijke situaties kan bevorderen dat zorgvuldig tot besluitvorming wordt gekomen. Het is bij uitstek de Commissaris met een gezaghebbende positie als rijksorgaan die, in samenhang met zijn andere taken op dit gebied, kan voorkomen dat onnodig schade wordt aangericht en dat mogelijkheden tot verbetering van verhoudingen zoveel mogelijk worden benut.

*Ad 3. Toezichthoudende taken bij veiligheids- en crisisbeheersing (na invoering veiligheidsregio's)*

Naar de opvatting van de Raad zou de Commissaris een rol kunnen behouden als het gaat om toezicht op de *voorbereiding* van veiligheid- en crisisbeheersing na invoering van de veiligheidsregio. Dit past, zoals gezegd, in de lijn van eerdere advisering door de Raad.

De Commissaris zou concreet adviezen kunnen geven aan de minister over zaken als de bestuurlijke, organisatorische en facilitaire randvoorwaarden die nodig zijn voor een goede regionale voorbereiding op rampen en crises van bovenlokaal belang of betekenis. Een (zware) bestuurlijke of uitvoerende rol van de Commissaris in het geval zich daadwerkelijke rampen of crises voordoen ligt, met het oog op risico's van bestuurlijke drukte, volgens de Raad minder voor de hand. De Raad staat daarom in beginsel positief tegenover de eerder beschreven nieuwe opzet van de invoering van de veiligheidsregio.

*Ad 4. Bemiddeling bij problemen op het gebied van (inter)bestuurlijke verhoudingen*

Het algemeen belang kan vergen dat voor de oplossing van problemen die spelen in de (inter)bestuurlijke verhoudingen, een bemiddelende rol is

weggelegd voor een ambtsdrager met voldoende gezag, kennis van zaken en distantie tot betrokken partijen. Een definitie van “problemen in de (inter)bestuurlijke verhoudingen” is bewust achterwege gelaten; er kan worden gedoeld op geschillen tussen overheden of bestuursorganen onderling om (vermeende) integriteitproblemen van bestuurders (ambtenaren), maar ook om bemiddeling of *mediation* op verzoek van niet-overheden. Dit alles tegen de achtergrond van het hogere belang dat conflicten die het functioneren en de continuïteit van het openbaar bestuur in gevaar brengen, zo snel mogelijk worden opgelost. De Commissaris kan daartoe een waardevolle bijdrage leveren.

*Ad 5. Adviserende rol bij Koninklijke onderscheidingen*

Koninklijke onderscheidingen worden verleend onder verantwoordelijkheid van de regering. Onderscheidingen worden onder meer verleend aan lokale, regionale en provinciale bestuurders die zich maatschappelijk verdienstelijk hebben gemaakt. Het komt de Raad voor dat de Commissaris in dergelijke gevallen bij uitstek in de positie is te adviseren over de toekenning van Koninklijke onderscheidingen.

*Staatsrechtelijke uitwerking*

Het staat voor de Raad niet vast dat de voornoemde taken in een nieuwe ambtsinstructie moeten worden geregeld. Zoals gezegd, staat de Raad een situatie voor ogen waarin de Commissaris de genoemde taken uitoefent onder verantwoordelijkheid van de regering. Dit kan, gelet op artikel 124, tweede lid, Grondwet jo artikel 108, tweede lid, Pw, immers ook door deze taken aan de Commissaris in medebewind te geven, dat wil zeggen te regelen bij of krachtens de wet, inclusief het geven van opdrachten, aanwijzingen of bevelen indien de wet daarvoor mogelijkheid biedt. Zoals gezegd, spreekt deze benadering de Raad aan.

De wetstechnische uitwerking komt in dat geval neer op het volgende. In de Provinciewet zou expliciet moeten worden aangegeven welke taken de Commissaris uitvoert onder verantwoordelijkheid van de regering, via de minister van BZK, wat zou moeten blijken uit een bepaling dat de verantwoordings- en informatieplicht van de Commissaris aan provinciale staten (thans artikel 179 Pw) niet van toepassing zijn op de uitvoering van deze taken. Maar anders dan het bepaalde in het huidige artikel 182, eerste en tweede lid, Pw verdient het de voorkeur om *alle* taken die de Commissaris uitvoert onder verantwoordelijkheid van de regering uitputtend te beschrijven. De wijze waarop de taakuitoefening door de Commissaris moet plaats vinden kan via een delegatiebepaling aan de regering worden overgelaten. Tot slot verdient het aanbeveling om deze taken expliciet in de Provinciewet te onderscheiden van de taken als bedoeld in de artikelen 175, 176, 179-181 van de Provinciewet.

Aldus wordt duidelijkheid geboden om welke taken het gaat en hoe de verantwoordingsrelatie is geregeld. Hieruit volgt dat activiteiten of handelingen van de Commissaris die aldus *niet* in de wet zijn beschreven, moeten worden aangemerkt als activiteiten of handelingen die onder het bereik vallen van de verantwoordings- en informatieplicht tegenover provinciale staten.

#### *Takenpakket kan veranderen*

Verder wordt benadrukt dat het takenpakket van de Commissaris kan veranderen. Zo is het bijvoorbeeld evident dat de rol van de Commissaris ten aanzien van (her)benoeming en ontslag van burgemeesters zal veranderen, indien de burgemeester rechtstreeks wordt gekozen. In dat verband constateert de Raad dat de Commissaris zowel als provinciaal als rijksorgaan nieuwe taken worden toebedacht in het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester (Kamerstukken 28 509), waarbij de gemaakte keuzes en aldus de gevolgen voor de verantwoordingsvraag niet op voorhand helder zijn.

Als provinciaal orgaan krijgt de Commissaris de taak de geloofsbrieven van de tot het burgemeestersambt gekozenen te onderzoeken. Daarnaast kan de Commissaris zelfstandig besluiten tot ontslag van de burgemeester indien niet is voldaan aan de kiesrechtelijke eisen, wegens verboden betrekkingen en op eigen verzoek of wegens ziekte van de burgemeester. De Commissaris krijgt als rijksorgaan<sup>67</sup> ondermeer de taak te bemiddelen bij een ernstig conflict of vertrouwensbreuk tussen de raad en de burgemeester. Daarnaast wordt de Commissaris de bevoegdheid toegekend de burgemeester te schorsen, hangende een ontslagprocedure door de gemeenteraad, indien dat naar het oordeel van de Commissaris “om dringende aan het openbaar ontleende redenen noodzakelijk is”. Zoals gezegd, ziet de Raad verder een specifieke taak weggelegd voor de Commissaris bij de benoeming van een waarnemend burgemeester, een taak die hij onder verantwoordelijkheid van de regering zou moeten uitoefenen.

#### *Aanstellingswijze*

Eventuele invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester betekent voor de Raad niet dat de Commissaris óók rechtstreeks gekozen moet worden. De toekomstige positie van het ambt is, wat de Raad betreft, immers méér dan die van de “burgemeester van de provincie”, gelet op de bijzondere taken die de Commissaris uitvoert onder verantwoordelijkheid van de regering. Dat vraagt om een goede balans in de aanstellingswijze van de Commissaris. De beste garantie daarop ziet de

---

<sup>67</sup> Dit blijkt uit de formulering “volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie in art. 64a (voorstel) dat van toepassing wordt verklaard op onderscheidenlijk art. 63b, eerste lid en art. 63, tweede lid (voorstel).



Raad in een benoeming van de Commissaris door de Kroon, waarbij in procedurele zin enerzijds sprake is van reële inspraak van provinciale staten via een recht van aanbeveling en anderzijds de minister van BZK de mogelijkheid heeft zich in een vroegtijdig stadium uit te spreken over de benoembaarheid van kandidaten. De Raad constateert overigens, tot slot, dat het ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet (Kamerstukken 30 422) ook geen voornemen bevat tot wijziging van de huidige aanstellingswijze van de Commissaris.

## **5. Conclusies en aanbevelingen**

### **5.1**

#### **Staatsrechtelijke positie**

De Commissaris van de Koningin heeft naar huidig staatsrecht op de eerste plaats de positie als provinciaal orgaan, waarvan het voorzitterschap en het lidmaatschap van gedeputeerde staten en de verantwoordingsplicht tegenover provinciale staten de meest wezenlijke aspecten zijn. In deze zin is het ambt van Commissaris steeds meer gaan lijken op dat van de burgemeester. Dat neemt niet weg dat het ambt van Commissaris op één wezenlijk aspect een unieke plaats inneemt in ons bestel; hij is ook ‘rijksorgaan’, voorzover de wetgever hieraan op grond van artikel 126 Grondwet invulling geeft.

Het onderscheid tussen de taakuitoefening door de Commissaris als provinciaal orgaan en rijksorgaan heeft vooral betekenis voor de verantwoordingsvraag.

De Commissaris is als provinciaal orgaan verantwoording schuldig aan provinciale staten voor het door hem gevoerde bestuur. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen ‘overgelaten’ bestuur op grond van de Provinciewet (autonomie) of ‘bestuur dat wordt ‘gevorderd’ bij of krachtens andere wetten dan de Provinciewet (medebewind). Als rijksorgaan is hij over de uitoefening van wettelijke taken, volgens door de regering te stellen regels van de Ambtsinstructie commissaris van de Koning, alleen verantwoording schuldig aan de regering, waarbij de minister van BZK daarover door het parlement kan worden aangesproken.

Naar de mening van de Raad gaat de gezagsrelatie tussen de regering en de Commissaris niet zover dat de regering buiten de ambtsinstructie om, zonder dat de wet of de ambtsinstructie daarvoor uitdrukkelijk een grondslag bevat, opdrachten aan de Commissaris kan geven. De positie van de Commissaris onderscheidt zich hierin van de positie van rijksambtenaren.

### **5.2**

#### **Opgaven voor de wetgever**

Op het niveau van wet- en regelgeving vraagt de Raad aandacht voor de kwaliteit en zorgvuldigheid bij de vormgeving van taken van de Commissaris, onder erkenning van het feit dat de juridische vormgeving geen compleet beeld geeft van het ambt in de bestuurlijke praktijk. De Raad constateert niettemin dat de veelal vage normstelling in de huidige Ambtsinstructie de Commissaris ruimte geeft tot een zekere

oprekking van ‘rijkstaken’ zonder dat daarvoor een juridische basis bestaat.

*Helderheid in posities en taken begint bij heldere wet- en regelgeving. Waar posities onvoldoende duidelijk zijn, vraagt dat om doorlichting en zonodig aanpassing van wet- en regelgeving. Volgens de Raad mag er geen twijfel bestaan aan wie de Commissaris verantwoording moet afleggen over zijn activiteiten en werkzaamheden. Bovendien is het binnenlands bestuur er bij gebaat dat ook voor burgers helder is in welke hoedanigheid de Commissaris zijn wettelijke taken uitoefent of bepaalde werkzaamheden verricht.*

Verder constateert de Raad dat de Commissaris op grond van de geldende Ambtsinstructie weinig interventiemogelijkheden heeft om bepaalde rijkstaken adequaat te kunnen vervullen. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de samenwerking en coördinatie tussen de zogeheten ‘rijksheren in de regio’ (de ambtelijke hoofden van rijksdiensten en -inspecties in de provincies), het provinciebestuur en de besturen van gemeenten en waterschappen. Het ontbreekt de Commissaris in de huidige situatie aan bevoegdheden of doorzettingsmacht om bindende gezamenlijke afspraken te maken of te bemiddelen bij conflicten.

*De Raad bepleit een verduidelijking en aanscherping van de coördinerende rol van de Commissaris als het gaat om samenwerking, besluitvorming, afstemming van beleid en bemiddeling tussen de rijksheren en de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen. Een specifiek punt van aandacht is hoe, gelet op de toenemende schaalvergroting van hun werkgebieden, de betrokkenheid van de rijksheren bij de provincie beter kan worden geborgd.*

Artikel 126 Grondwet biedt de wetgever in principe de ruimte om een brede inhoud te geven aan de functie van de Commissaris als rijksorgaan. De wetgever heeft er echter bij de vaststelling van de Ambtsinstructie voor gekozen een beperkte invulling te geven aan de rijkstaken van de Commissaris. Aldus wordt invulling gegeven aan het principe dat de verantwoordingsrelatie tussen de Commissaris en provinciale staten voorop staat, tenzij de aard van de taken zich daartegen verzet.

*De wetgever zal bij het toedelen van nieuwe wettelijke taakopdrachten aan de Commissaris als rijksorgaan moeten aangeven op grond waarvan deze taakuitoefening onder verantwoordelijkheid van de regering het meest is aangewezen.*

*De Raad is van mening dat de praktijk in gemeenten aanleiding geeft tot een bezinning op de huidige taken en bevoegdheden van de Commissaris*

*betreffende de herbenoeming van burgemeesters. Verder is de Raad van opvatting dat de Commissaris zijn bevoegdheid te voorzien in waarneming van het burgemeestersambt zou moeten uitoefenen als rijksorgaan.*

### **5.3**

#### **De toekomst van het ambt**

*Bij het ontwikkelen van modellen voor het ambt van Commissaris zijn de volgende drie afwegingen in het geding:*

- 1. de gevoelde noodzaak van het scheppen van staatsrechtelijke duidelijkheid in wetstechnische zin;*
- 2. bij de vormgeving van het ambt moet recht worden gedaan aan voortschrijdende bestuurlijke en staatsrechtelijke ontwikkelingen;*
- 3. er dient rekening te worden gehouden met de bijzondere positie van het ambt van Commissaris binnen het openbaar bestuur.*

#### *Twee modellen*

In dit advies onderscheidt de Raad twee ideaaltypische modellen van het ambt van de Commissaris van de Koningin. Aldus worden de keuzes ten aanzien van het ambt helder en scherp gemaakt. Op grond van het eerste model heeft de Commissaris de positie van ‘de burgemeester van de provincie’. In het tweede model heeft de Commissaris een dubbelfunctie: hij is provinciaal orgaan en rijksorgaan, maar dit laatste in een gemoderniseerde betekenis waarbij geen sprake is van een hiërarchische gezagsrelatie tussen de regering en de Commissaris. Beide modellen hebben gemeenschappelijk dat zij een einde maken aan het als onhelder gevoelde onderscheid tussen rijks- en provinciaal orgaan.

#### *Keuze van de Raad*

De Raad ziet voor het ambt van Commissaris van de Koningin in de toekomst een positie weggelegd van provinciaal orgaan die tevens is belast met een aantal taken welke hij uitvoert onder verantwoordelijkheid van de regering. De Raad kiest dus voor een benadering conform het tweede beschreven model.

Als provinciaal orgaan heeft de Commissaris zoveel mogelijk dezelfde positie als de burgemeester. Verder ziet de Raad een beperkt aantal, maar niet onbelangrijke taken voor de Commissaris dat hij onder verantwoordelijkheid van de regering zou kunnen uitoefenen. Aldus is de Commissaris méér dan louter de “burgemeester van de provincie”. In de ogen van de Raad gaat het in ieder geval om de volgende vijf taken en bevoegdheden:

1. coördinerende rol ten aanzien van de ‘rijksheren’ in de regio;
2. taken en bevoegdheden in verband met de (her)benoeming, de waarneming en het ontslag van burgemeesters;

3. toezichhoudende rol bij veiligheids- en crisisbeheersing (na invoering van de veiligheidsregio);
4. bemiddeling bij problemen op het gebied van (inter)bestuurlijke verhoudingen;
5. adviserende rol bij Koninklijke onderscheidingen.

Voor een nadere toelichting op deze taken en bevoegdheden wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het advies. De inhoud en het aantal taken van de Commissaris kunnen veranderen als gevolg van bestuurlijke en staatsrechtelijke ontwikkelingen, zoals de invoering van de direct gekozen burgemeester.

*Indien de rechtstreeks gekozen burgemeester wordt ingevoerd pleit de Raad ervoor dat de Commissaris in ieder geval wordt belast met de volgende taken: het uitvoeren van de integriteitstoets, de bemiddeling tussen de gemeenteraad en de burgemeester in het kader van een conflictenregeling en de benoeming van een waarnemend burgemeester indien sprake is van een tussentijdse vacature. Deze taken oefent de Commissaris uit onder verantwoordelijkheid van de regering.*

#### *Staatsrechtelijke uitwerking*

De huidige wetstechnische vormgeving van de positie van de Commissaris als rijksorgaan is onduidelijk. Binnen het kader van de huidige tekst van de Grondwet kan daarin verbetering worden aangebracht. Het staat voor de Raad niet vast dat de voornoemde taken in een nieuwe ambtsinstructie moeten worden geregeld.

*In wetstechnische zin bepleit de Raad dat in de Provinciewet expliciet en uitputtend wordt aangegeven welke taken de Commissaris uitvoert onder verantwoordelijkheid van de regering, wat zou moeten blijken uit een bepaling dat de verantwoordings- en informatieplicht van de Commissaris aan provinciale staten niet van toepassing zijn op de uitvoering van deze taken. De wijze waarop de taakuitoefening door de Commissaris moet plaats vinden kan via een delegatiebepaling aan de regering worden overgelaten. Tevens verdient het aanbeveling deze taken expliciet in de Provinciewet te onderscheiden van de taken als bedoeld in de artikelen 175, 176, 179-181 van de Provinciewet.*

De vormgeving van het ambt langs de voornoemde lijnen vraagt om een goede balans in de aanstellingswijze van de Commissaris.

*De beste garantie daarop ziet de Raad in een benoeming van de Commissaris door de Kroon, waarbij in procedurele zin enerzijds sprake is van reële inspraak van provinciale staten via een recht van aanbeveling en anderzijds de minister van BZK de mogelijkheid heeft zich in een vroegtijdig stadium uit te spreken over de benoembaarheid van kandidaten.*

## Aangehaalde literatuur

- Algehele grondwetsherziening (Agh), eerste lezing, deel VIIa Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen, Documentatiereeks Naar een nieuwe grondwet, deel 16, Den Haag, 1980.
- Ambtsinstructie commissaris van de Koning, Besluit van 10 juni 1994, houdende regels inzake de taken die de commissaris van de Koning op grond van artikel 126 Grondwet als rijksorgaan vervult, Stb. 1994, 445 (laatste wijziging Stb. 2004, 60).
- Bestuurlijke Werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt. "Toe aan nieuw zicht op overheden"*, z.p., 7 december 2005.
- Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering, *"Zonder wrijving geen glans"*, Den Haag, 8 december 2005.
- Dölle, A.H.M., 'Burgemeester: een halve eeuw ambt en ambitie', in: *Burgemeesters bijeen. Vijftig jaar NGB*, z.p., 2005, pp. 62-92.
- Eijlander, Ph., Gestel, R.A.J. van, *Interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat (Waar hebben we het precies over?)*, z.p., december 2004.
- Janssens, J.W., *De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren*, 's-Gravenhage, 1992.
- Kortmann, C.A.J.M., *De grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, tweede druk, Deventer, 1987.
- Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, vierde druk, Deventer, 2001.
- Monchy, S.J.R. de, bewerkt door A.H. Günther, *Handboek voor het Nederlandse provincierecht*, tweede druk, Zwolle, 1976.
- Nota van toelichting bij de Ambtsinstructie commissaris van de Koning, Stb. 1994, 445.
- Pot, C.W van der, Donner, A.M., *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, veertiende druk, Deventer, 2001.
- Prinsen, C.A., *De burgemeester*, Tilburg, 1946.
- Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb), *Rijksheren in de regio*, Den Haag, 1984.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag, december 1999.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, Den Haag, november 2003.
- Rehorst, P., 'De commissaris der Koningin in grondwettelijk perspectief', in: *Gegeven de Grondwet*, bundel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Deventer, 1988, pp. 219-239.

- Toonen, Th.A.J., *Toezicht in het binnenlands bestuur: veiligheidsregio's en Commissaris*, z.p., september 2003.
- Verkruisen, W.G., 'Hoofdstuk 7. Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen', in: P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, tweede druk, Zwolle, 1992, pp. 1073-1179.
- Visser, B.L.W., *Toezicht in bestuurlijke rechtsverhoudingen*, dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, Deventer, 1986.

## **Bijlage I**

### **Adviesaanvraag**

Raad voor het openbaar bestuur  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

#### **Onderwerp**

Adviesaanvraag rol cdK als rijksorgaan.

Recente ontwikkelingen op diverse beleidsterreinen geven mij aanleiding tot nadere bezinning op de positie van de commissaris van de Koningin als rijksorgaan in relatie tot de positionering van de provincies. In verband daarmee stel ik prijs op een advies van uw raad dat in de eerste plaats tot verheldering leidt van de huidige functievervulling van de commissaris van de Koningin als “rijksorgaan” en van de feitelijke ontwikkelingen daarin gedurende de laatste jaren, waarbij ook de vraag relevant is naar eventuele differentiatie van deze functievervulling als rijksorgaan in de diverse provincies.

In de tweede plaats verzoek ik uw raad in het uit te brengen advies in te gaan op verschillende mogelijkheden voor de functievervulling van de commissaris van de Koningin als rijksorgaan in relatie tot de huidige positionering van de provincies en tot de recente en te verwachten ontwikkelingen op het terrein van het interbestuurlijk toezicht (het zogeheten traject Alders), de veiligheid (politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen) en het middenbestuur.

Ik ontvang uw advies graag voor 1 januari 2006.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN  
KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes



## **Bijlage II**

### **Overzicht van wetten in formele zin op grond waarvan de Commissaris van de Koningin taken en bevoegdheden heeft**

1. Grondwet
2. Provinciewet
3. Gemeentewet
4. Brandweerwet 1985
5. Drank- en horecawet
6. Gezondheidswet
7. Inkwartieringswet
8. Kernenergiewet
9. Kieswet
10. Landinrichtingswet
11. Luchtvaartwet
12. Natuurbeschermingswet 1998
13. Onteigeningswet
14. Oorlogswet voor Nederland
15. Politiewet 1993
16. Verenwet
17. Waterleidingwet
18. Waterschapswet
19. Waterstaatswet 1900
20. Wegenwet
21. Wet aansprakelijkheid kernongevallen
22. Wet agrarisch grondverkeer
23. Wet algemene regels herindeling
24. Wet bescherming staatsgeheimen
25. Wet beheersing huisvestingsvoorzieningen kleuteronderwijs en lager onderwijs
26. Wet bestrijding ongevallen Noordzee
27. Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk Gezag
28. Wet gemeenschappelijke regelingen
29. Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
30. Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemaangelegenheden
31. Wet inzake de luchtverontreiniging
32. Wet militaire strafrechtspraak
33. Wet op de lijkbezorging
34. Wet op de strandvonderij
35. Wet oorlogsstrafrecht
36. Wet op de economische delicten
37. Wet op de Ruimtelijke Ordening
38. Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing
39. Wet personenvervoer 2000

- 40. Wet Rampen en Zware Ongevallen
- 41. Wet Verplaatsing Bevolking
- 42. Woningwet