

De rijkstaken van de commissaris van de Koning

Verkenning van de huidige en toekomstige juridische positionering van de commissaris van de Koning, in het bijzonder voor wat betreft de rijkstaken



September 2024

*Prof.mr. Solke Munneke
Prof.dr. Heinrich Winter
Mr. Sam Maasbommel*

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde



**rijksuniversiteit
 groningen**

faculteit rechtsgeleerdheid

Inhoud

1. Inleiding: Het waarom en hoe van dit onderzoek	4
2. De ontwikkeling van het ambt van commissaris van de Koning.....	5
2.1 Inleiding	5
2.2 De ontwikkeling van het ambt.	5
3. De huidige wettelijke positionering van de commissaris van de Koning, in het bijzonder voor wat betreft zijn rijkstaken	10
3.1 Inleiding	10
3.2 De positionering van de commissaris van de Koning volgens de Grondwet, artikel 182 Provinciewet en de ambtsinstructie	11
3.2.1 Grondwettelijke basis en verwarring omtrent de kwalificatie als ‘rijksorgaan’.	11
3.2.2 Taken en bevoegdheden	14
3.2.3 De taken volgens artikel 182 Provinciewet en de ambtsinstructie.	15
3.2.4 Positionering van de rijkstaken van de commissaris	20
3.3. De rijkstaken van de commissaris volgens de Gemeentewet	21
3.3.1 Categorisering	21
3.3.2 De rijkstaken van de commissaris in de Gemeentewet.....	22
3.3.3 Provinciale taken op het terrein van het toezicht	25
3.4. De rol van de commissaris op grond van de Wet veiligheidsregio’s.....	26
3.4.1 Inleiding	26
3.4.2 De rol van de commissaris	28
3.4.3 Bijzonderheden in de Wet veiligheidsregio’s	30
3.5. De Spreidingswet en wat daaraan voorafging.....	31
3.6 Tussenconclusie	32
4 De rijkstaken van de commissaris van de Koning in de praktijk	35
4.1 Inleiding	35
4.2 De cdK en de rijkstaken: een korte ontwikkelingsschets.....	35
4.3 Het instrumentarium	37
4.4 Politieke ontwikkelingen en politisering	38
4.5 Het contact met de rijksoverheid.....	39
4.6 Tot slot	40

5 De toekomstige positionering van de cdK en de rijkstaken.....	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Conclusies en aanbevelingen	41
Bijlage: De commissaris van de Koning als rijksheer	44
Inleiding	44
Het huidige staatsnoodrecht.....	44
De taken als rijksheer (een niet-limitatieve opsomming).....	45
Verduidelijking bevoegdheidsconstructies.....	46
Modernisering staatsnoodrecht.....	47

1. Inleiding: Het waarom en hoe van dit onderzoek

De commissaris van de Koning verricht naast vele provinciale taken ook rijkstaken. Hij doet dit laatste op basis van de wet en een door de regering gegeven Ambtsinstructie. Ten aanzien van deze rijkstaken is de positie van de commissaris in verandering. Enerzijds lijkt zijn rol in recente dossiers te worden uitgebreid, bijvoorbeeld in het stikstofdossier, bij het asielvraagstuk, door het nieuwe bestuurlijk toetredingsrecht en (sinds 2016) bij de benoeming van waarnemend burgemeesters. Anderzijds lijkt op andere terreinen zijn rol juist kleiner te worden (bijvoorbeeld bij de voorgenomen wijziging van de Wet veiligheidsregio's en de daaraan te koppelen operatie voor de herziening van het staatsnoodrecht). Deze veranderingen zijn niet los te zien van de grotere maatschappelijke veranderingen en opgaven waarvoor de overheid als geheel zich gesteld ziet, maar juist daardoor roepen zij de vraag op naar de huidige en toekomstige betekenis van de commissaris als 'rijksorgaan'.

De Kring van commissarissen heeft daarom het initiatief genomen tot een wetenschappelijke verkenning van de huidige positionering van de commissaris en de vraag hoe een toekomstbeeld voor de rijkstaken van de commissaris eruit zou kunnen zien. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is mede-opdrachtgever. Het doel van deze verkenning is om te komen tot (aanbevelingen voor) een heldere, eigentijdse positionering van de commissaris van de Koning voor wat betreft zijn rijkstaken.

Het onderzoek valt in twee delen uiteen. Het eerste deel geeft een beschrijving van de ontwikkeling van het ambt (hoofdstuk 2) en van de huidige juridische positionering van de commissaris voor wat betreft zijn rijkstaken (hoofdstuk 3). In een bijlage wordt nog kort stil gestaan bij het optreden als rijksheer, een afzonderlijke taak die formeel buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt. Het tweede deel (hoofdstuk 4) beschrijft de ontwikkelingen en vragen waarmee de commissaris bij de uitoefening van zijn rijkstaken (en daarbuiten) feitelijk te maken krijgt. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de feitelijke uitvoering van de rijkstaken verloopt en of er aanleiding is in de instrumenten of de regeling van de taken wijziging te brengen. In het derde en laatste deel van dit onderzoek (hoofdstuk 5) worden scenario's geschetst voor een ontwikkeling van het ambt, en worden aanbevelingen gedaan voor een toekomstige positionering van de commissaris voor wat betreft diens rijkstaken.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit: Hans Oosters, commissaris van de Koning Utrecht (voorzitter); Emile Roemer, Gouverneur Limburg; Bas Thomas, kabinetschef Utrecht; Ruby van Dinther-Willems, kabinetschef Limburg; Herman Mensen, coördinerend beleidsmedewerker, BZK; Bouke Knop, coördinerend juridisch specialist, BZK; Jouke Starmans, (senior) beleidsmedewerker BZK (secretaris); Ellen van Doorne, directeur Democratie en Bestuur, BZK.

2. De ontwikkeling van het ambt van commissaris van de Koning

2.1 Inleiding

Wie iets wil begrijpen van de twee petten van de commissaris van de Koning, en daarmee van zijn huidige grondwettelijke en staatsrechtelijke positie, moet stilstaan bij de historische ontwikkeling van het ambt. Het ‘amfibische karakter’ van het ambt (Kranenburg),¹ met enerzijds rijkstaken en anderzijds provinciale taken, in één persoon verenigd, kan niet anders dan historisch begrepen worden. Daarom wordt met deze – beknopte – historische ontwikkeling van het ambt begonnen.

2.2 De ontwikkeling van het ambt.²

De positie van de commissaris is uit de aard der zaak nauw verbonden met de staatsrechtelijke geschiedenis van de provincies, die verder teruggaat dan het startschot van het huidige Koninkrijk der Nederlanden in 1814. Voor de vormgeving van het nieuwe Koninkrijk in 1814 werd teruggekeken naar zowel de tijd van de Republiek der Verenigde Nederlanden, met zijn soevereine provincies, als naar de daaropvolgende Franse tijd in al zijn diverse staatsrechtelijke gedaanten maar met als centrale kenmerk een sterk centralistische tendens. Een belangrijk motief vormde de vestiging van een eenheidsstaat, waarin voor al te zelfstandige, soms zelfs opstandige, provincies geen plaats was. Het werd dan ook belangrijk geacht dat deze provincies in toom en in de gaten konden worden gehouden. Het ambt van de commissaris van de Koning speelde daarbij een belangrijke rol.

De commissaris was in de eerste jaren van het Koninkrijk dus bovenal een werktuig van de centrale overheid, die toen nog sterk vereenzelvd was met de persoon van de Koning, Willem I. De Zuidelijke Nederlanden, die in 1815 bij het Koninkrijk waren gevoegd, herkenden in de commissaris veel van de prefect uit de sterk gecentraliseerde Franse tijd. Dat neemt niet weg dat vanaf het begin af aan ook al een (beperkte) provinciale rol voor de commissarissen werd gezien. Zij waren immers wel gevestigd in de afzonderlijke provincies en vervulden daar ook taken ten aanzien van en in samenspraak met de andere provinciale organen. Van Maanen duidde hen in 1814 al aan als “de natuurlijke handhavers en voorstanders van de provinciale welvaart en belangen”.³ Het was echter ondenkbaar dat nationale belangen voor de provinciale belangen zouden moeten wijken of zelfs maar zouden moeten worden gewijzigd. Ruimte voor het provinciaal belang was er slechts voor zover dat in overeenstemming was met het centrale gezag en het door dat gezag geformuleerde en vormgegeven nationale belang.

Bij die hiërarchische, top-down benadering paste het dat de Grondwet voorschreef dat de Koning bevoegd was te geven “zoodanige instructie als hij ter uitvoering van het gezag Hem bij

¹ R. Kranenburg, *Het Nederlandse staatsrecht*, Haarlem 1958, p. 407.

² Elders is deze ontwikkeling veel uitvoeriger beschreven. Zie J.W. Janssens, *De commissaris van de Koningin, historie en functioneren (diss. Leiden)*, 's-Gravenhage: VNG-uitgeverij 1992. Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, *De burgemeester van de provincie? Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan*, maart 2006. En ook: Joop van den Berg, *‘Te zorgen dat de wetten behoorlijk worden uitgevoerd’*, Bundel 10, Montesquieu Instituut, april 2018.

³ Aangehaald bij J.W. Janssens, a.w., p. 13.

deze grondwet toegekend, zal vermeenen te behooren" (art. 76 Grondwet 1814).⁴ Dat paste ook bij het gegeven dat ook voor het provinciebestuur in het algemeen de uitvoering van een groot aantal landelijke wetten en regels voorop stond, een figuur die we vandaag de dag als medebewind zouden aanduiden. Voor provinciale autonomie was in de beginjaren niet veel ruimte.

De instructies die de Koning aan de commissarissen kon geven, en die in 1814 in een provisorische regeling waren neergelegd en in 1820 in een eerste definitieve instructie, getuigden van sterk centralistische en autoritaire trekken.⁵ Deze instructies vormden de voorgangers van de huidige ambtsinstructie, al legt die inhoudelijk vandaag de dag geheel andere accenten. De instructie van 1820 kende aan de commissaris de rol toe van toezichthouder op de 'rigtige uitvoering van alle wetten, reglementen en verordeningen', en droeg hem daarnaast op om alle bijzondere bevelen van hogerhand uit te voeren.⁶

Een en ander betekende niet dat het centraal gezag in de provincies met anderen op geen enkele wijze rekening hoefde te houden. Zowel met de aanzienlijke regentenfamilies, met hun nog steeds sterke economische positie, als met de Staten en hun grondwettelijke budgetrecht, diende de Koning wel degelijk rekening te houden. Omdat de leden van de Tweede Kamer tot 1848 werden gekozen door de leden van provinciale staten kon de Koning via de commissaris c.q. gouverneur invloed op de samenstelling van de Kamer uitoefenen, wat in de praktijk ook wel gebeurde. Die invloed van de commissarissen hing ten nauwste samen met hun belangrijke maatschappelijke positie, hun vermogen, en hun grote macht en gezag.

Hoewel de periode na 1815 een voorzichtige ontwikkeling laat zien in een vermindering van de centrale positie van de Koning (ten gunste van de Staten-Generaal), blijkt van die verminderde centrale aansturing nog niet in de positie van de commissaris. Deze blijft ook bij de grondwetsherziening van 1840, nodig geworden door de afscheiding van België, nog ongewijzigd. Pas de grote grondwetsherziening van 1848 brengt wijziging in de positie van de provincies en in de positie van de commissaris.

De Grondwet van 1848 brengt fundamentele veranderingen, niet alleen in de verhouding tussen regering en Staten-Generaal, maar ook in de verhouding tussen de bestuurslagen. Zoals Janssens schrijft: "Het hiërarchisch element werd afgezwakt. De gedecentraliseerde eenheidsstaat gevestigd."⁷

Voor de provincies betekent deze wijziging in de eerste plaats een veel grotere plaats voor de eigen provinciale belangen en een bescherming van die zelfstandige positie, ook tegenover de regering. Provinciale staten worden als volksvertegenwoordiging nadrukkelijk aan het hoofd van de provincie geplaatst.

⁴ De Grondwet van 1815 bevatte een iets andere tekst (art. 137), maar veranderde in wezen niets in de positie van de commissaris.

⁵ Janssens, a.w. p. 15.

⁶ Janssens, a.w., p. 16.

⁷ Janssens, a.w., p. 22.

Met de vermindering van de macht van de Koning vermindert ook de macht van diens vertegenwoordiger in de provincie, de commissaris. De bestuurlijke taken van de commissaris worden ingeperkt en zijn bevoegdheden worden nauwkeuriger vastgelegd. Nog steeds vermeldt de Grondwet dan wel dat de commissarissen belast zijn met de uitvoering van de bevelen van de Koning en met het toezicht op de verrichtingen van de Staten, maar de eigen ruimte voor provinciale en gedeputeerde staten neemt toe; een en ander wordt nader uitgewerkt in de nieuwe Provinciale wet van 1850, de voorloper van de huidige Provinciewet. Die wet geeft ook meer invulling aan de rol van de commissaris als voorzitter van de (provinciale) staten en gedeputeerde staten. Bovendien accentueert die wet, meer dan voorheen het geval was, de rol van de commissaris als provinciaal orgaan. Hij wordt belast met de uitvoering van alle besluiten en beslissingen van het provinciale bestuur en vertegenwoordigt de provincie in rechte. Daarmee wordt de commissaris zichtbaarder als provinciaal orgaan.

Naast de nieuwe provinciale wet van 1850 verschijnt in dat jaar ook een nieuwe ambtsinstructie. Opvallend daarin is artikel 16 waarin is bepaald dat de commissaris niet alleen de bevelen moet naleven die door de regering⁸ zijn gegeven maar ook de bevelen die door een minister zijn gegeven.

De langzaam veranderende rol van de commissaris komt ook in de naam tot uitdrukking. De tot dan toe gebruikte aanduiding van 'gouverneur' werd door de Tweede Kamer niet langer passend geacht. De oude benaming suggereerde te zeer een (centralistische) besturende (regerings)functie, terwijl de rol van de commissaris in de praktijk steeds meer die van afstandelijke controleur en toezichthouder was geworden.⁹ Daarmee in overeenstemming was het dat de centrale rol die de ambtsinstructie van 1820 nog aan de commissaris had toegedacht als handhaver en uitvoerder van wetten, reglementen en verordeningen kwam te vervallen.¹⁰

Janssens merkt in zijn proefschrift terecht op dat de door de Grondwet van 1848 voorziene wijziging van bestuurder naar controleur namens de centrale overheid in de praktijk in de jaren daarna werd overvleugeld door een andere ontwikkeling. De centralistische bestuurdersrol veranderde niet zozeer in een centrale controleursrol, maar in een *provinciale* bestuurdersrol. Er was sprake van een provincialisering van het ambt. In de literatuur zijn daarvoor verschillende oorzaken aangewezen.¹¹ Die beweging heeft zich sindsdien voortgezet.¹²

De term provincialisering laat zich moeilijk heel precies juridisch duiden. Oorzaak en gevolg zijn hier niet steeds duidelijk te scheiden. Zo kan de in 1974 toegenomen verantwoordingsplicht van de commissaris jegens provinciale staten worden gezien als een passende reactie op de genoemde provincialisering van het ambt, maar tegelijkertijd was zij zelf ook een verdere versterking van die provincialisering. Een en ander vloeit voort uit het feit dat steeds gestreefd moet worden naar een samenhangend geheel van juridische regels, passend bij de bestuurlijke praktijk en de politieke werkelijkheid.

⁸ De Koning onder ministeriële verantwoordelijkheid.

⁹ Janssens, p. 24.

¹⁰ Janssens, p. 24.

¹¹ Het voert te ver ze hier te noemen. Zie Janssens, p. 25-29.

¹² Een op onderdelen vergelijkbare ontwikkeling voltrok zich overigens ook op gemeentelijk niveau ten aanzien van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

In de tekst van de wet wijzigde er vervolgens sinds het midden van de negentiende eeuw lange tijd vrijwel niks, al veranderde in de praktijk de commissaris meer en meer in een ambt van de provincie. In de Grondwet van 1956 kwam iets van die wijziging tot uitdrukking door de commissaris van zijn algemene toezichhoudende taak te ontheffen. Dat was de neerslag op papier van een al eerder gewijzigde praktijk.¹³ De grondwettelijk opdracht tot uitvoering van de bevelen van de Koning (= regering) bleef staan. Daartoe werd nog steeds bij koninklijk besluit een ambtsinstructie opgesteld. Zo bleef de positie van de commissaris een dubbele; steeds meer provinciaal orgaan maar ook nog steeds rijksorgaan, belast met de uitvoering van de bevelen van de regering.

De nieuwe provinciewet van 1962 legde in meer detail de provinciale rol van de commissaris voor het eerst uitdrukkelijk vast. Als lid van het college van gedeputeerde staten ging hij delen in de verantwoordingsplicht jegens provinciale staten. In 1974 kwam daar zijn eigen individuele inlichtingen- en verantwoordingsplicht bij voor de door hem zelf als provinciaal orgaan uitgeoefende bevoegdheden en verrichte taken.

Na de Tweede Wereldoorlog, met name in de jaren 60 van de twintigste eeuw nam de overheidstaak enorm toe, onder andere op sociaal terrein. Een van de gevolgen daarvan was de noodzaak tot schaalvergroting en een daarmee gepaard gaande vervlechting van bestuurslagen en overheidstaken. Samenwerking tussen overheden werd op veel terreinen steeds meer noodzakelijk. Janssens merkt op dat het hiërarchische element in de verhouding tussen de bestuurslagen, met name vormgegeven via het interbestuurlijk toezicht, verder werd afgezwakt, iets wat we overigens tot op de dag van vandaag zien.¹⁴ Het provinciebestuur als middenbestuur en de commissaris in het bijzonder, krijgen in deze nieuwe bestuurlijke constellatie een andere rol. De commissaris vervult meer en meer de rol van coördinator, onderhandelaar, bemiddelaar, regisseur en planner, terwijl zijn controlerende en toezichhoudende taak verder aan betekenis inboet, zonder evenwel volledig te verdwijnen. Veeleer krijgen deze taken een andere kleuring.

Een en ander wordt ook zichtbaar in de nieuwe Ambtsinstructie van 1966. Daaruit wordt alereerst het artikel geschrapt waarin de commissaris werd opgedragen alle bevelen van de regering *of van individuele ministers* stipt op te volgen (het eerdergenoemde artikel 16). De bevoegdheid tot het geven van bevelen komt voortaan, op basis van artikel 150 van de toenmalige Grondwet alleen nog aan de regering toe. Dat verkleint de rol van de commissaris als rijksorgaan en maakt de verhoudingen tussen de bestuurslagen nog iets minder hiërarchisch. In de tweede plaats wordt de taakomschrijving van de commissaris aangepast aan de gewijzigde verhoudingen en de nieuwe bestuurlijke werkelijkheid. In de nieuwe instructie krijgt de commissaris vooral coördinerende taken opgedragen; de oude controlerende en toezichhoudende taken en bevoegdheden worden geschrapt. Ook taken die tot op de dag van vandaag in de ambtsinstructie zijn te vinden, zoals het geregeld bezoeken van de inliggende gemeenten en de rol van de commissaris bij de benoeming en herbenoeming van burgemeesters (ondanks de latere wijzigingen in die procedures) gaan tot deze instructie van 1966 terug.

¹³ Janssens, p. 33.

¹⁴ Janssens, p. 35.

Ook binnen het provinciale bestel wijzigt het denken over de plaats van de commissaris in de jaren 60 en daarna. In het proces van democratisering en politisering rijst de vraag naar de juiste plaatsbepaling van de niet-democratisch gekozen commissaris. Enerzijds vertaalt zich dat in een toegenomen politisering van het benoemingsproces, met name door een grotere invloed van provinciale staten (tot een gekozen commissaris komt het niet), anderzijds leidt het ontbreken van een direct democratisch mandaat tot de wens de commissaris geen grote bestuurlijke rol toe te kennen. Het provinciale bestuurlijke primaat verschuift naar de gedeputeerden, al is formeel het college van GS als geheel bevoegd en verantwoordelijk. De wens de commissaris uit het politieke krachtenveld te houden, brengt mee dat andere elementen van zijn functie sterker worden. Het betreft dan met name zijn verbindende en coördinerende taken. Zijn rol is die van coördinator van beleid en bewaker van de eenheid en collegialiteit van het beleid en bestuur van het college van GS. Als 'verbinder' heeft hij de taak om, ook als voorzitter van PS, partijen waar nodig bij elkaar te brengen. Janssens merkt op dat de depolitisering van het ambt gepaard ging met een politisering van de ambtsdrager, in die zin dat voor de goede vervulling van de functie nieuwe stijl politieke kwaliteiten steeds belangrijker werden.¹⁵ In wetteksten laat zich dit alles niet gemakkelijk opschrijven, en dat hoeft ook niet omdat voor de meeste van deze taken geen formele wettelijke grondslag of bevoegdheden vereist zijn.

De grondwetsherziening van 1983 vormt de definitieve bevestiging van de 'inhaalrace' van het provinciale element in het takenpakket van de commissaris. Letterlijk voorop kwam nu, in artikel 125 Gw, de provinciale taak van de commissaris te staan. Daarna volgt in artikel 126 de bepaling over de ambtsinstructie en de rijkstaken van de commissaris.

Aanvankelijk gingen in de Tweede Kamer stemmen op om de rol van de commissaris 'als rijksorgaan' volledig te schrappen. In plaats van instructies aan de commissaris voor wat betreft diens rijkstaken zou immers, zo was de gedachte, ook met het vorderen van medebewind (al dan niet in concrete gevallen) kunnen worden volstaan. Wat daar juridisch ook van zij, bedacht moet worden dat in dat geval deze gevorderde medewerking door de commissaris als provinciaal orgaan zou worden verricht, inclusief een daarvoor geldende verantwoordingsplicht jegens provinciale staten. De regering wilde echter geen afscheid nemen van de rijkstaken van de commissaris en gaf de voorkeur aan instructies via de 'hiërarchische' lijn. Het verleden had laten zien dat dit goed werkte en de regering zag daarom geen reden van het systeem afscheid te nemen.¹⁶ Het huidige artikel 126 Gw, resultaat van een amendement-Faber,¹⁷ kwam als compromis uit de bus. Het is voortaan aan de *formele wetgever* overgelaten om te regelen of door de *regering* instructies aan de commissaris kunnen worden gegeven. Zoals bekend is dat in artikel 182 Provinciewet en in enkele andere wetten inderdaad gedaan. De huidige ambtsinstructie is daarop gebaseerd.

¹⁵ Janssens, p. 39.

¹⁶ Janssens, p. 40.

¹⁷ *Kamerstukken II 1978/79*, 13990, nr. 32.

3. De huidige wettelijke positionering van de commissaris van de Koning, in het bijzonder voor wat betreft zijn rijkstaken

3.1 Inleiding

De Grondwet maakt onderscheid tussen de provinciale taken van de commissaris (art. 125 Gw) en diens rijkstaken (art. 126 Gw). Dit hoofdstuk beschrijft deze rijkstaken, en de bijbehorende bevoegdheden. De provinciale taken buiten blijven beschouwing, en dat geldt ook voor de taken die de commissaris 'als rijksheer' verricht. Hoewel in het spraakgebruik de termen 'rijksorgaan' en 'rijksheer' in het verleden geregeld als synoniemen zijn gebruikt, moeten zij worden onderscheiden. Het handelen van de commissaris als 'rijksheer' betreft de bijzondere bevoegdheden die in het *staatsnoodrecht* aan de commissaris zijn toegekend. Dit staatsnoodrecht is in normale omstandigheden niet van toepassing, en deze categorie bevoegdheden moet dus niet worden verward met de 'normale' rijkstaken die de commissaris ontleent aan wet en ambtsinstructie. In de bijlage zijn enkele woorden aan het handelen als 'rijksheer' gewijd.

De doelstelling van deze juridische beschrijving van de rijkstaken van de commissaris is meeledig. In de eerste plaats beoogt zij 'sec' een beeld te geven van die rijkstaken en bevoegdheden van de commissaris van de Koning, en daarmee van deze positie van de commissaris. Een tweede doelstelling is om uitgangspunten bloot te leggen die - naar het zich laat aanzien - een rol hebben gespeeld bij de keuze deze taken als rijkstaken te kwalificeren. Die uitgangspunten zijn een enkele keer expliciet uit de wetsgeschiedenis af te leiden, maar moeten voor een belangrijk deel ook door middel van systematische interpretatie van het geheel van bepalingen worden gevonden. En voor een deel zijn zij vooral historisch te verklaren. De uitgangspunten kunnen behulpzaam zijn bij het uiteindelijk doel, namelijk te komen tot een moderne invulling van het ambt van commissaris met betrekking tot zijn rijkstaken.

Een nauwkeurige beschrijving van de wettelijk vastgelegde rijkstaken en bevoegdheden van de commissaris roept in de derde plaats ook veel vragen en onduidelijkheden op. Op veel vragen die raken aan deze positionering van de commissaris van de Koning geeft de wet geen duidelijk antwoord. Verkenning van die vragen kan helpen om in een toekomstige regeling deze onduidelijkheden en juridische eigenaardigheden weg te nemen en zo de positie van de commissaris ook steviger juridisch te verankeren.

Een strikt juridische beschrijving van het ambt van commissaris heeft ook nadelen. Minder dan bij de meeste andere ambten het geval is, wordt de positie van de commissaris namelijk bepaald door de eenzijdige publiekrechtelijke bevoegdheden die hij jegens anderen, in het bijzonder burgers, kan uitoefenen. En juist voor die bevoegdheden is, gelet op het legaliteitsbeginsel, wetgeving een vereiste. De rol van de commissaris daarentegen is in de loop van de tijd steeds meer een 'verbindende' en 'coördinerende' geworden. Dat zijn belangrijke taken, maar ook taken die niet per se vragen om een precieze juridische vastlegging in de wet. Dat biedt voor de commissarissen uiteraard handelingsruimte, maar roept ook vragen op over hun precieze bevoegdheden, taken, rechten en plichten, en de daaraan verbonden rechtsgevolgen. Het betekent ook dat een beschrijving van de wettelijke positionering van de commissaris,

meer nog dan bij de meeste andere organen, slechts een beperkt beeld geeft van de kern van de zaak voor wat betreft de rijkstaken van de commissaris.

In dit hoofdstuk komen, in afzonderlijke paragrafen, de volgende taken en bevoegdheden aan de orde. Begonnen wordt met de rijkstaken en bevoegdheden van de commissaris volgens de Provinciewet en de ambtsinstructie (paragraaf 3.2). Daarna volgen de taken van de commissaris op basis van de Gemeentewet (en de verhouding van die taken tot de toezichthoudende taken van de commissaris als provinciaal orgaan, paragraaf 3.3). Vervolgens wordt stilgestaan bij de rijkstaken en bevoegdheden in de Wet veiligheidsregio's (paragraaf 3.4) en de taak van de commissaris als voorzitter van de provinciale regietafel in de zogeheten 'Spreidingswet' (paragraaf 3.5).

De beschrijving van al deze bevoegdheden is vrij feitelijk ('droog', zal een niet-jurist vermoedelijk zeggen), maar tussendoor worden ook vragen opgeworpen die zich lenen voor discussie en die niet direct duidelijk uit de bestaande wetgeving en literatuur beantwoord kunnen worden. Het is de bedoeling om aan het einde van dit onderzoek die vragen samenhangend te kunnen beantwoorden, om zo te komen tot een moderne plaatsbepaling van de rijkstaken van de commissaris van de Koning.

3.2 De positionering van de commissaris van de Koning volgens de Grondwet, artikel 182 Provinciewet en de ambtsinstructie

3.2.1 Grondwettelijke basis en verwarring omtrent de kwalificatie als 'rijksorgaan'.

Artikel 125 Grondwet bepaalt met zoveel woorden dat de commissaris van de Koning deel uitmaakt van het bestuur van de provincie. Artikel 126 Gw voegt daaraan toe dat bij wet kan worden bepaald dat de commissaris van de Koning wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie. De Grondwet plaatst - sinds 1983 - dus de provinciale rol voorop. Hij of zij is tegenwoordig in de eerste plaats provinciaal orgaan.

De Grondwet zegt niet met zoveel woorden dat de commissaris 'rijksorgaan' is, al is dat in de praktijk een gebruikelijke term geworden. Die terminologie 'rijksorgaan' miskent echter vandaag de dag het provinciale element, *ook* als de commissaris rijkstaken verricht. Het is immers *juist* zijn positionering in de provincie die aanleiding kan zijn de commissaris met bepaalde rijkstaken te belasten. Het provinciale element blijft dus aanwezig. Dat blijkt overigens ook wel uit het gegeven dat er slechts één aanstellingsbesluit is, en één salaris, en dat de commissaris ook voor zijn rijkstaken gewoon gebruik maakt van het provinciale ambtelijke apparaat. Zijn rijkstaken zijn voor een belangrijk deel ook in de *Provinciewet* geregeld.

Dit is niet alleen een kwestie van spraakgebruik of heldere terminologie. Het roept bijvoorbeeld ook de vraag op in hoeverre algemene toezichtbevoegdheden van de regering kunnen worden ingezet bij de uitoefening van rijkstaken door de commissaris. Mijns inziens is dat mogelijk. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een besluit van de commissaris tot benoeming van een waarnemend burgemeester (een rijkstaak) door de Kroon vernietigd zou worden wegens strijd met het algemeen belang. Het gegeven dat de Grondwet (art. 132 lid 4) op dit punt vernieti-

ging mogelijk maakt van besluiten van het *provinciebestuur* maakt dat mijns inziens niet anders. Het is om deze reden dat in deze verkenning de term ‘rijksorgaan’ niet veel gebruikt zal worden. Waar het om gaat zijn de *rijkstaken*.

De grondwettelijke terughoudendheid ten aanzien van de rijkstaken van de commissaris, komt ook tot uitdrukking in het feit dat, anders dan vroeger, de Grondwet niet zelf voorschrijft dat de commissaris rijkstaken heeft te vervullen. Een en ander is tegenwoordig aan de gewone wetgever overgelaten. De rijkstaken van de commissaris zijn dus niet grondwettelijk beschermd, maar worden slechts door de Grondwet mogelijk gemaakt.¹⁸ Als de wetgever in formele zin zou afzien van het belasten van de commissaris met rijkstaken, zou dat mogelijk zijn. Ook de regering kan niet, zonder wettelijke grondslag, zelfstandig in een AMvB de commissaris met rijkstaken belasten of de commissaris bindende instructies geven.¹⁹

De wetgever heeft op een aantal plaatsen van de mogelijkheid om de commissaris met rijkstaken te belasten gebruik gemaakt. De belangrijkste daarvan is artikel 182 Provinciewet. Deze bepaling, opvallend genoeg opgenomen in titel III van de Provinciewet met het opschrift “van de bevoegdheid van het provinciebestuur”, luidt als volgt:

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 adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is;
- d. het uitbrengen van adviezen aan de regering of aan Onze Ministers over andere onderwerpen dan die bedoeld in artikel 116;
- e. de coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging door de in de provincie werkzame ambtenaren, in dienst van de Staat, het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen;
- f. de bewaring en registratie van aan hem gerichte stukken, verband houdende met zijn ambtsinstructie.

2. De commissaris is bij de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, bevoegd alle vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en kennis te nemen van alle bescheiden waarover het gemeentebestuur beschikt en waarvan naar het redelijk oordeel van de commissaris kennisneming voor het vervullen van die taak nodig is.

¹⁸ De vraag zou kunnen rijzen of een dergelijk basis in de Grondwet nodig is. Men zou menen van wel, omdat bij het ontbreken van artikel 126 Gw de commissaris slechts als provinciaal orgaan zou moeten worden aangeduid, en een eventueel door de wetgever van toepassing te verklaren ambtsinstructiemogelijkheid van de regering strijdig met de zelfstandige positie van het provinciebestuur zou kunnen en moeten worden geacht. Het zou neerkomen op een door de Grondwet niet toegestane vorm van interbestuurlijk toezicht van de regering op de commissaris.

¹⁹ De grondwettelijke formulering sluit bovendien delegatie door de wetgever aan de regering uit.

3. 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.
4. De ambtsinstructie wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De voordracht wordt gedaan door of mede door Onze Minister.
5. Een krachtens het vierde lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin hij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.
6. De artikelen 79 en 179 zijn niet van toepassing. De commissaris rapporteert Onze Minister periodiek over de werkzaamheden die hij ter uitvoering van de ambtsinstructie heeft verricht.
7. Verzoeken op grond van artikel 4.1 van de Wet open overheid om openbaarmaking van rapportages als bedoeld in het zesde lid, worden uitsluitend behandeld door Onze Minister.

De wetgever in formele zin formuleert hier dus met welke rijkstaken de commissaris wordt belast. De taken worden niet in de ambtsinstructie bepaald, maar in de wet. Het is vervolgens aan de regering om daarover *nadere regels* te stellen. In dergelijke regels kan worden aangegeven hoe een taak moet worden uitgevoerd of opgevat. Ook kan de taak worden gepreciseerd door middel van nadere verplichtingen, en naar valt aan te nemen kunnen in de ambtsinstructie tot op zekere hoogte ook bevoegdheden aan de commissaris worden toegekend, al is het gelet op het legaliteitsbeginsel gebruikelijker en beter dit in de wet zelf te doen. Hoe ver deze mogelijkheid gaat is dan ook een aandachtspunt voor verder onderzoek.

De ambtsinstructie heeft volgens artikel 182, vierde lid, Provw de vorm van een algemene maatregel van bestuur. Dat brengt mee dat over de totstandkoming daarvan de Afdeling advisering van de Raad van State advies moet uitbrengen. Bovendien geldt, zo blijkt uit het vijfde lid, een lichte voorhangprocedure.²⁰ Volgens art. 4 van de Bekendmakingswet moeten algemene maatregelen van bestuur en andere koninklijke besluiten waarbij algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld worden bekendgemaakt door plaatsing in het Staatsblad.

De keuze in artikel 182 lid 1 Provw voor het woord 'regels' sluit, in combinatie met het feit dat het de *wetgever* is die de taken van de commissaris als rijksorgaan bepaalt, naar het zich laat aanzien uit dat de regering concrete opdrachten voor een concreet geval aan een commissaris in een specifieke ambtsinstructie geeft. In de praktijk gebeurt dat ook niet. De dwingende formulering van artikel 126 Gw leidt er wel toe dat in de ambtsinstructie een aantal wettelijke taken alleen maar wordt herhaald, zonder nadere uitwerking, omdat de Grondwet nu eenmaal bepaalt dat de taak slechts kan worden uitgeoefend volgens de instructies uit de AMvB. Dat lijkt een betrekkelijk zinloze exercitie, en logischer zou het zijn te bepalen dat over de door de wetgever aangewezen rijkstaken nadere instructies en regels kunnen worden gegeven door de regering. De tekst van de Grondwet sluit overigens niet uit dat er meerdere ambtsinstructies naast elkaar zouden kunnen bestaan, maar in de praktijk is dat echter niet het geval.

²⁰ Een variant op gecontroleerde delegatie zoals geregeld in Aanwijzing 2.36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Aanwijzing 2.35 schrijft voor dat voor een dergelijke parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde wetgeving bijzondere redenen moeten bestaan. Veelal komen die slechts neer op de wens van de Tweede Kamer mee te kunnen praten over de invulling van wettelijke bepalingen. Nu de taken hier al in de wet worden vastgesteld zou over de bijzondere reden voor voorhang in dit geval kunnen worden getwijfeld.

De nadere regels waarover artikel 182 lid 1 Provvw spreekt, zijn te vinden in de Ambtsinstructie commissaris van de Koning, vastgesteld in 1994²¹ en laatstelijk gewijzigd in 2024.²² Zij moeten steeds in samenhang met de achterliggende wettelijke bepalingen worden gelezen.

3.2.2 Taken en bevoegdheden

Voordat we op de specifieke inhoud van artikel 182 en de ambtsinstructie ingaan, is het goed één opvallend kenmerk vooraf uit te lichten. Dit betreft het feit dat de Provinciewet de *taken* aanwijst waarmee de commissaris als rijksorgaan wordt belast, en niet zozeer de *bevoegdheden* opsomt die daarvoor wellicht nodig zijn. Onder *bevoegdheden* verstaan we de wettelijke instrumenten waarover de commissaris exclusief kan beschikken ter uitvoering van zijn taken, en die hij eenzijdig bindend kan uitoefenen. Omdat met een bevoegdheidsuitoefening veelal inbreuk gemaakt wordt op de vrijheid of rechten van burgers vereist het legaliteitsbeginsel dat bevoegdheden altijd op de wet berusten. De wet is om die reden in de eerste plaats vaak te beschouwen als een ‘gereedschapskist’ waarin de exclusieve middelen (bevoegdheidsgrondslagen) zijn neergelegd die voor een bepaald doel kunnen worden uitgeoefend. Voor taken is het juridisch veel minder nodig om deze in de wet te expliciteren.

Dat dit voor de commissaris als rijksorgaan toch gebeurt in onder andere artikel 182 Provinciewet, is in die zin bijzonder. De ratio ervan is natuurlijk wel duidelijk, want het aanwijzen van deze taken heeft wel gevolgen: de regering kan er instructies over vaststellen, en de inlichtingen- en verantwoordingsplicht jegens provinciale staten ontbreekt (art. 182 lid 6 Provvw). Maar juist omdat wel rechtsgevolgen aan de opsomming van taken verbonden zijn, geldt in zekere zin hetzelfde als voor bevoegdheden: enige precisie in de formulering is geboden om te voorkomen dat niet duidelijk is welke rechtsgevolgen wanneer aan de orde zijn. Het is op dit punt dat zich gemakkelijk een probleem voordoet, want taken zijn in het algemeen veel ruimer en minder precies geformuleerd dan bevoegdheden. Dat is ook het geval waar het de rijkstaken van de commissaris betreft.

Niet altijd zijn er voor een bepaalde taak ook specifieke bevoegdheden vereist. Sommige taken kunnen prima worden vervuld door handelingen die niet een eenzijdige bevoegdheidsuitoefening vergen. Het voeren van gesprekken, het initiëren van overleg, het bemiddelen tussen partijen en het coördineren van allerhande projecten kan in beginsel heel goed zonder dat daarvoor wettelijke bevoegdheden vereist zijn. Maar het kan wel helpen om eenzijdige bevoegdheden als stok achter de deur te hebben, om specifieke rechten te hebben om bij overleg aan te schuiven, om bindende aanwijzingen te kunnen geven als van gebrekkige medewerking blijkt, etc.

Relevant is dan ook nog jegens wie die bevoegdheden worden uitgeoefend. De taken van de commissaris als rijksorgaan zijn veelal gericht op de samenwerking met en coördinatie van andere overheden, en zijn niet primair tot burgers gericht. Daarin schuilt enige relativering van de specifieke eisen die het legaliteitsbeginsel aan bevoegdheidsuitoefening stelt, maar ook de

²¹ *Stb.* 1994, 445.

²² *Stb.* 2023, 373. Als gevolg van de totstandkoming van de Spreidingswet vond nog een separate wijziging van de Ambtsinstructie plaats (invoering van art. 9a) (*Stb.* 2024, 13). De voorgaande wijziging dateerde van 2016 (*Stb.* 2015, 427).

verhoudingen tussen de bestuurslagen en tussen overheden zijn in beginsel (met de nodige ruimte te kwalificeren als rechtsverhoudingen).²³

3.2.3 De taken volgens artikel 182 Provinciewet en de ambtsinstructie.

Bevorderen samenwerking

Het eerste onderdeel van artikel 182 lid 1 draagt de commissaris als taak op om de samenwerking te bevorderen tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren onderling en met het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen. Artikel 1 van de ambtsinstructie noemt nog specifiek ook personen die deel uitmaken van de krijgsmacht, wat prima aansluit bij de geest van de wet. De taak is overgenomen uit de oude ambtsinstructie (art. 4, 5 en 6).²⁴

Deze coördinerende taak vereist in beginsel geen specifieke bevoegdheden. Wel is het zo dat op enkele specifieke taakgebieden zoals bij de rampenbestrijding de coördinatie door de commissaris ook in bijzondere wetten is geregeld (zie bijvoorbeeld de Wet veiligheidsregio's, en daarover paragraaf 3.4). Waar geen specifieke wettelijke regeling bestaat, is de regeling in de Provinciewet en de ambtsinstructie van toepassing.²⁵ De vraag kan dan uiteraard rijzen wie bepaalt in welke mate welke samenwerking bevorderd moet worden. De ambtsinstructie is hier preciezer dan de wet door toe te voegen dat het moet gaan om de samenwerking die door de commissaris noodzakelijk wordt geacht. Dat geeft de commissaris op dit vlak de nodige vrijheid van handelen.

Dat sprake is van een rijkstaak sluit aan bij het feit dat het gaat om samenwerking van (gedecentreerde) *rijksambtenaren* met elkaar en met decentrale overheden. De bepaling ziet niet op het bevorderen van de samenwerking tussen provinciale en gemeenteambtenaren of tussen gemeenteambtenaren onderling. Voor zover de commissaris dergelijke inspanningen verricht, doet hij dat naar de letter van de huidige wet dus niet als rijkstaak, tenzij daarvoor een afzonderlijke wettelijke voorziening is getroffen.

Ingewikkeld kan het bovendien worden daar waar het de samenwerking met het provinciebestuur betreft. Strikt genomen is niet uitgesloten dat het hier ook om de commissaris als provinciaal orgaan zou kunnen gaan met wie de samenwerking door de commissaris als rijksorgaan moet worden bevorderd. Maar ook als het om samenwerking met het college van gedeputeerde staten gaat, kan een en ander tot ingewikkelde dubbele-pettenproblematiek aanleiding geven.²⁶ Bovendien verplicht de Provinciewet tot op zekere hoogte ook zelf tot samenwerking waarbij gedeputeerde staten namens het provinciebestuur de centrale provinciale rol vervult (zie de art. 110-117 ProvW). De rijkstaken en provinciale taken liggen hier wel erg dicht tegen elkaar en zullen soms moeilijk te scheiden zijn.

²³ Vergelijk B.L.W. Visser, *Toezicht in bestuurlijke rechtsverhoudingen* (diss. Groningen), 1986.

²⁴ *Kamerstukken II 1986/87*, 19836 nr. 3, p. 19.

²⁵ Knop, toelichting 3 onderdeel a bij artikel 182 Provinciewet in *T&C Gemeente- en Provinciewet*. Als voorbeeld kan gewezen worden op de provinciale regietafels met betrekking tot opvang en huisvesting van statushouders, die onder voorzitterschap van de commissaris staan, en die - voorafgaand aan de bijzondere regeling ervan in de Spreidingswet -, op de onderhavige bepaling gebaseerd zijn/ waren.

²⁶ Zie ook de opmerkingen over de Spreidingswet in paragraaf 3.5.

Artikel 2 van de ambtsinstructie bouwt op de wettelijke taakopdracht van onderdeel a voort. Het geeft in het eerste lid de commissaris de bevoegdheid om inlichtingen in te winnen bij de in de provincie werkzame rijksambtenaren en personen die deel uitmaken van de krijgsmacht. Ook is hij bevoegd overleg met hen te plegen. Tegenover deze bevoegdheid staat de corresponderende plicht tot medewerking, al bevat het tweede lid kennelijk een impliciete weigeringsmogelijkheid. Dit tweede lid bepaalt namelijk dat als de genoemde ambtenaren en personen de inlichtingen of het overleg weigeren de betrokken ministers daarvan op de hoogte worden gesteld. De ambtsinstructie is op dit punt wat wonderlijk geformuleerd, omdat het eerste lid dan stelt dat in die situatie geen verplichting meer bestaat. Het betekent naar de letter dat een ambtenaar (of persoon) – in ieder geval tijdelijk – kennelijk bevoegd is een door de commissaris gevraagde inlichting niet te geven, zonder dat de regeling voor een dergelijke weigering inhoudelijke normen aangeeft. Bedoeld is hoogstwaarschijnlijk om hier dan het oordeel aan de minister te laten, maar dat staat er strikt genomen niet.

Dat de rijkstaak van de commissaris gekoppeld is aan de betrokkenheid van rijksambtenaren zien we ook terug in het feit dat de inlichtingen- en overlegplicht van artikel 2 van de ambtsinstructie tot rijksambtenaren is beperkt. Deze ziet dus niet op de ambtenaren werkzaam voor het provincie- gemeente of waterschapsbestuur. Het derde lid van artikel 2 van de ambtsinstructie past weliswaar bij de voorgaande twee leden, omdat het ook hier over aansturing en coördinatie gaat, maar betreft specifiek de taak van de commissaris op basis van de wet op de veiligheidsregio's. Daarover meer in paragraaf 3.4.

Bezoeken gemeenten

Het regelmatig bezoeken van de gemeenten in de provincie hangt volgens de memorie van toelichting bij de Provinciewet samen met de specifieke rijkstaak die de commissaris heeft op het punt van de burgemeestersbenoemingen en -herbenoemingen.²⁷ De bepaling is ontleend aan artikel 7 van de oude ambtsinstructie, en nu te vinden in onderdeel b van artikel 182, eerste lid en in artikel 3 van de huidige ambtsinstructie.

Artikel 3 van de ambtsinstructie vormt zowel een herhaling als een uitwerking van de in de wet genoemde taak. Met redelijke tussenpozen ('regelmatig', zegt de wet) brengt de commissaris bezoeken aan de gemeenten in de provincie. De ambtsinstructie voegt daaraan toe dat hij van 'bijzondere bevindingen' verslag uitbrengt aan de minister van BZK. Ook doet hij daarvan mededeling aan het college van gedeputeerde staten, voor zover dat (volgens hem) voor het college van belang is. Is dat het geval, dan informeert de commissaris als rijksorgaan dus mede zichzelf als lid van een provinciaal orgaan.

Opvallend genoeg verplicht de ambtsinstructie de commissaris niet om ook het gemeentebestuur in kwestie van zijn bevindingen op de hoogte te stellen. Artikel 112 Gemeentewet, dat het provinciebestuur verplicht om aan het college van B en W desgevraagd mededeling te doen van zijn standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet, lijkt hier geen toepassing te vinden, nu het om handelen van de commissaris voor wat betreft zijn rijkstaak gaat, en artikel 112 het oog heeft op de provinciale taken van het provinciebestuur.

²⁷ *Kamerstukken II 1986/87, 19836 nr. 3, p. 19-20.*

Adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen en integriteitsschendingen

Deze taak, sinds 2016 opgenomen in de ambtsinstructie, geeft opvolging aan het bepaalde in artikel 182, eerste lid, onderdeel c, Provinciewet. In de wet is de taak van de commissaris opgenomen om te adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente of wanneer de bestuurlijke integriteit in het geding is. De wet omschrijft die beide categorieën niet nader, maar op hoofdlijnen is wel duidelijk wat er onder zal moeten worden verstaan. Over de rol van de commissaris overwoog de regering in de memorie van toelichting:

“Ten aanzien van gemeenten komt integriteit aan de orde bij de uitoefening door de commissaris van taken als rijksorgaan. Dat betreft allereerst de selectie van potentiële burgemeesterskandidaten. Integriteitstoetsing maakt onderdeel uit van het selectieproces. Maar ook gemeentelijke integriteit in bredere zin kan onderwerp van zorg zijn, bijvoorbeeld bij de periodieke gesprekken met burgemeesters en de werkbezoeken aan gemeenten. De zorg voor gemeentelijke integriteit rekent de commissaris ook tot zijn taken. Adviseren en bemiddelen door de commissaris bij integriteitsvraagstukken zou expliciet als rijkstaak benoemd kunnen worden. Omdat burgemeesters een rol hebben bij de gemeentelijke integriteit, is het passend dat de commissaris hier een adviserende en ondersteunende rol kan vervullen. Dat kan ook een meerwaarde hebben als een probleem zich bij meerdere gemeenten voordoet. Een rol voor de commissaris kan ook aangewezen zijn als bij een integriteitstekst wethouders of raadsleden betrokken zijn. Het lokale politieke krachtenveld kan er dan aan in de weg staan dat de burgemeester onbelemmerd optreedt. In dit soort gevallen kan bemoeienis van de commissaris uitkomst bieden. Daarom wordt voorgesteld om in de Provinciewet te bepalen dat de commissaris als rijksorgaan is belast met het adviseren en bemiddelen als de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is (artikel 182).”²⁸

En ook nog:

“Overigens is het wenselijk dat in algemene zin er een rol is voor de commissaris van de Koning in geval van wezenlijke bestuurlijke problemen of geschillen in gemeenten. Voor de oplossing van problemen die spelen in de bestuurlijke verhoudingen, kan een adviserende en bemiddelende rol zijn weggelegd voor een ambtsdrager met voldoende gezag, kennis van zaken en distantie tot betrokken partijen. Zo kunnen conflicten die het functioneren en de continuïteit van het openbaar bestuur in gevaar brengen zo snel mogelijk worden opgelost. De commissaris kan daaraan een waardevolle bijdrage leveren. De commissaris wordt in de praktijk daartoe reeds vaak verzocht of neemt zelf het initiatief tot bemiddeling bij bestuurlijke conflicten, zeker indien de burgemeester daarbij betrokken is. Zijn (persoonlijk) gezag brengt mee dat hij de juiste persoon is om zijn diensten als bemiddelaar aan te bieden om conflicten op te lossen respectievelijk patstellingen te doorbreken. Dit is echter nu nog te zeer afhankelijk van de goede wil en medewerking van de betrokken gemeente. Deze taakuitoefening dient derhalve een expliciete wettelijke grondslag te krijgen. Het voorstel is om deze taakuitoefening aan te duiden als rijkstaak en vast te leggen in artikel 182 Provinciewet.”²⁹

²⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33691, nr. 3, p. 10.

²⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33691, nr. 3, p. 10-11.

De bepaling in de ambtsinstructie (art. 7b) verplicht de commissaris om de minister in deze gevallen te informeren. Die te verstrekken informatie betreft niet alleen een analyse van het probleem, maar ook de maatregelen die de commissaris ter zake treft.

Recent zijn, als bekend, de mogelijkheden voor de commissaris op dit punt verruimd. Hij heeft nu, zo blijkt uit het nieuwe artikel 182 lid 2 Provw toegang tot alle vergaderingen van het gemeentebestuur en mag kennisnemen van alle bescheiden waarover het gemeentebestuur beschikt en waarvan kennisneming naar het oordeel van de commissaris nodig is. De regering onderbouwde die uitbreiding als volgt:

“In de praktijk blijkt dat de commissaris van de Koning niet altijd over passende instrumenten beschikt om uitvoering te geven aan deze zorgplicht. De beschikking over de juiste informatie is daarbij cruciaal. Voorgesteld wordt om het de commissaris van de Koning door middel van een wijziging van artikel 182 Provinciewet mogelijk te maken alle vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en alle documenten in te zien waarvan naar zijn redelijk oordeel voor het vervullen van zijn specifieke taak kennisneming nodig is. Op die wijze kan hij kennisnemen van informatie die in verband met bijvoorbeeld geheimhouding niet openbaar toegankelijk is of deelnemen aan vergaderingen die besloten zijn. Dat laatste omvat bijvoorbeeld collegevergaderingen, alsmede raads- en commissievergaderingen die achter gesloten deuren plaatsvinden. Deze zogenaamde bestuurlijke toegangsbevoegdheid geeft de commissaris van de Koning een concreet handvat voor het invullen van zijn reeds bestaande taak ten aanzien van gemeentelijke integriteitskwesaties en bestuurlijke problemen. De bestuurlijke toegangsbevoegdheid is dus geen uitbreiding van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium, de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de bestuurslagen blijft in stand. [...] Het gaat in de kern om een versterking van de informatiepositie van de commissaris van de Koning, en dan slechts in geval van bestuurlijke problemen of gemeentelijke integriteitskwesaties. Voorts heeft de commissaris van de Koning te overwegen of het gebruik van deze bevoegdheid «redelijk» is voor het vervullen van zijn adviserende en bemiddelende taak ter zake. Gebruik van die bevoegdheid is dus niet zonder meer aan de orde. De commissarissen van de Koning zullen in de praktijk niet lichtvaardig van deze bevoegdheid gebruik maken, zij zijn zich terdege bewust van de gevoeligheid die in de interbestuurlijke verhoudingen – waarin de lokale autonomie en het zelfreinigend vermogen voorop staan – kan optreden; tegelijkertijd erkennen zij dat gebruik van de bevoegdheid aangewezen kan zijn.”³⁰

De bepaling werd op provinciaal niveau evenwel met meer instemming ontvangen dan bij de vertegenwoordigers van de gemeentelijke overheden.³¹ In 2024 werd artikel 7b van de ambtsinstructie op deze uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van de commissaris aangepast. Opvallend aan de wettelijke bepaling is ten slotte dat daarin geen uitzonderingen op de inlichtingenplicht jegens de commissaris zijn opgenomen. Bij de meeste inlichtingenplichten is dit wel het geval.

³⁰ *Kamerstukken II 2019/20, 35546 nr. 3, p. 5-6.*

³¹ Zie de eerdere reacties op het wetsvoorstel.

Uitbrengen andere adviezen aan de regering

De commissaris heeft ook als taak adviezen aan de regering uit te brengen over “andere onderwerpen dan die bedoeld in artikel 116”. Hij doet dat volgens art. 4 van de ambtsinstructie op verzoek of uit eigen beweging. Artikel 116 Provinciewet betreft een vergelijkbare plicht van het provinciebestuur, meer in het bijzonder gedeputeerde staten en de commissaris, ten aanzien van provinciale zaken (“al hetgeen de provincie betreft”). Het informeren van de Kroon over de eigen provincie gebeurt dus als provinciaal orgaan, het informeren over andere zaken als rijksorgaan. Dit laatste kennelijk ook als het (niet-provinciale) zaken betreft waar de wet niet een specifieke bemoeienis van de commissaris ‘als rijksorgaan’ heeft voorgeschreven.

Civiele verdediging

Onderdeel e van het eerste lid van artikel 182 Provinciewet en artikel 5 van de ambtsinstructie betreffen de coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging. Artikel 158 Provinciewet draagt de voorbereiding van de civiele verdediging in de provincie op aan gedeputeerde staten. De commissaris heeft hier een coördinerende en afstemmende taak met betrekking tot de in de provincie werkzame (rijks)ambtenaren en de andere decentrale overheden.

Uit de ambtsinstructie blijkt dat de commissaris daarbij de aanwijzingen in acht moet nemen die de minister die is belast met de coördinerende verantwoordelijkheid voor de civiele verdediging geeft. Dat roept overigens nog wel de interessante vraag op of een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid van de minister (of regering) wel in de ambtsinstructie in het leven kan worden geroepen. Ook denkbaar lijkt dat de minister aan de eigen rijksambtenaren dergelijke aanwijzingen geeft, die dan door de commissaris in acht genomen zullen moeten worden, met het oog op een zorgvuldige afstemming en coördinatie.

Bewaring en registratie van stukken

Artikel 11 van de ambtsinstructie verplicht de commissaris tot bewaring en registratie van stukken, een verdere uitwerking van artikel 182 eerste lid, onderdeel f. Waar de wet alleen spreekt over de aan hem gerichte stukken, vult de ambtsinstructie dat aan met de verplichting om ook de door hem verzonden stukken te registeren en bewaren. De stukken dienen volgens de regering te worden bewaard in de rijksarchiefbewaarplaats in de hoofdstad van de betreffende provincie.³²

Andere taken

Het derde lid van artikel 182 bepaalt dat de commissaris bij de wet volgens regels te stellen bij de in het eerste lid bedoelde ambtsinstructie kan worden belast, met andere dan de in dat lid genoemde taken.

Dit is een wonderlijke bepaling. De organieke wet kan namelijk de latere wetgever daartoe niet verplichten, noch hoeft hij deze daartoe bevoegd te maken; in zoverre is de bepaling zinloos. Een en ander volgt bovendien al uit artikel 126 Grondwet. De toevoeging “volgens regels te stellen bij de [...] ambtsinstructie” lijkt terug te slaan op de wetgever. Een dergelijke opdracht zou echter in strijd zijn met de normenhierarchie (en niet verbindend zijn). Bedoeld is waarschijnlijk ook hier tot uitdrukking te brengen dat de *commissaris* ook de nieuwe rijkstaken vervult met in achtneming van een verplicht op te stellen ambtsinstructie.

³² *Kamerstukken II 1988/89, 19836, nr. 9, p. 119.*

In meerdere wetten, waaronder de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's is de commissaris inderdaad met andere taken als rijksorgaan belast. De ambtsinstructie bevat daarover bovendien inderdaad nadere voorschriften.

Inlichtingen- en verantwoordingsplicht

Het zesde lid van artikel 182 is belangrijk. Het bepaalt expliciet dat de inlichtingen- en verantwoordingsplicht van de commissaris jegens provinciale staten niet van toepassing is op de taken vervuld als rijksorgaan. De vraag is of dit uitdrukkelijk geregeld zou moeten worden, maar regeling laat in ieder geval geen onduidelijkheid over. Ook artikel 79 Provinciewet is blijkens genoemde bepaling niet van toepassing op de commissaris bij de uitvoering van de ambtsinstructie en de vervulling van zijn rijkstaken. Artikel 79 betreft een min of meer vergelijkbare, maar dan systematische, kennisgevingsplicht aan provinciale staten. Ook deze ziet dus niet op de rijkstaken.

Interessant is dat geen voorziening is getroffen voor het provinciale enquêterecht. Artikel 151a Provw geeft provinciale staten de bevoegdheid een onderzoek in te stellen naar (onder andere) het door de commissaris van de koning gevoerde bestuur. Naar analogie met artikel 179 Provw zal hier moeten worden aangenomen dat het bij dit bestuur om het handelen van de commissaris als provinciaal orgaan zal moeten gaan. De wet regelt dit echter niet expliciet. Dat is een omissie.

Vermeldenswaard, ten slotte, is artikel 10 van de ambtsinstructie. Dit artikel verplicht eenieder in de provincie die belast is met bevoegdheden in de openbare dienst om te voldoen aan een verzoek om bericht en raad. De commissaris kan daarom vragen voor zover hij dat nodig acht in verband met de hem bij deze instructie opgedragen taken. Een en ander doet geen afbreuk aan de gelding van artikel 2, eerste lid van de instructie, aldus artikel 10.

De bepaling roept vragen op, onder ander over die precieze afbakening tot artikel 2, met name het tweede lid van die bepaling. In de tweede plaats rijst de vraag waarom gesproken wordt van de in de instructie opgedragen taken, nu die taken grondwettelijk in de wet moeten worden opgedragen (wat ook gebeurt: artikel 182). In de derde plaats rijst ook hier de vraag of in een AMvB dergelijke extern werkende verplichtingen in het leven kunnen worden geroepen. Een duidelijke eigen grondslag voor deze verplichting is in de Provinciewet namelijk moeilijk terug te vinden.

3.2.4 Positionering van de rijkstaken van de commissaris

Als we het bovenstaande overzien valt allereerst op dat de rijkstaken uit de Provinciewet ruim en open zijn geformuleerd. De algemene formulering brengt mee dat deze taken in een breed scala aan situaties inzetbaar zijn, maar leidt er ook toe dat onduidelijkheid kan bestaan over de vraag hoever de verantwoordelijkheid van de commissaris rijkt, of wat in concrete gevallen van hem gevraagd mag worden. Deze grote handelingsruimte kan ook leiden tot vragen over de afbakening met de provinciale taken van de commissaris, en de daaraan verbonden verantwoordingsplicht jegens provinciale staten, die voor rijkstaken immers niet bestaat. Ook voor commissarissen zelf kan dit tot onduidelijkheid leiden.

Wat in dit verband niet helpt is het feit dat de wetgever zelf ook niet steeds scherp lijkt te hebben gehad hoe de grenzen tussen provinciale taken en rijkstaken moeten worden getrokken. Soms moet uit de context worden afgeleid of algemene voorzieningen en instrumenten ten aanzien van het optreden bij rijkstaken van toepassing zijn. Voor het vernietigingsrecht van de Kroon lijkt dat aannemelijk, voor de toepassing van het lokale enquêterecht juist weer niet. Ook de door de formulering van artikel 126 Gw noodzakelijke herhaling in de ambtsinstructie van wettelijk toegekende rijkstaken houdt de zaken minder simpel dan had gekund.

Onduidelijkheid blijkt ook te bestaan waar het de aansturing van de commissaris betreft, alsmede de vraag hoever de ambtsinstructie mag gaan in het toekennen van nieuwe extern werkende bevoegdheden aan de commissaris. Dit laatste komt op beperkte schaal voor in de ambtsinstructie. De staatsrechtelijk unieke positie van een provinciaal orgaan met rijkstaken belast brengt mee dat geen hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister bestaat. Er is om die reden ook geen bindende aanwijzingsbevoegdheid van afzonderlijke ministers jegens de commissaris. De regering kan die instructies wel geven in een AMvB, de ambtsinstructie. In de keuze voor die vorm klinkt door dat het om algemene instructies vooraf gaat, niet om concrete bemoeienis met de uitoefening van bepaalde rijkstaken in specifieke gevallen. Het is in dit licht dus minder duidelijk dan op het eerste gezicht lijkt wat het betekent dat de commissaris zich jegens de regering (of de verantwoordelijke minister binnen de regering) heeft te verantwoorden voor de uitoefening van zijn rijkstaken. Een dergelijke verplichting, die veelal wordt aangenomen, maar weinig scherp is, is in ieder geval niet met zoveel woorden vastgelegd en volgt ook niet direct uit de positionering van de commissaris.

3.3. De rijkstaken van de commissaris volgens de Gemeentewet

3.3.1 Categorisering

De Gemeentewet noemt de commissaris van de Koning maar liefst 66 keer. Grofweg zijn daarbij drie categorieën te onderscheiden. De eerste, hier niet zo interessante categorie, is die waarin het gaat over zaken als met gemeentelijke ambten onverenigbare functies (bijv. art. 13, art 81f Gemw), of waarin de commissaris enkel als 'object' optreedt (bijvoorbeeld bij de nieuwe lokale enquêtebevoegdheden bij gemeenschappelijke regelingen waarbij ook een provincie is betrokken, art 155h), en niet zozeer als met taken en bevoegdheden uitgerust ambt.

In de tweede plaats zijn er de artikelen waar de commissaris nadrukkelijk ter uitvoering van zijn rijkstaken optreedt. Omdat als hoofdregel geldt dat de commissaris slechts 'als rijksorgaan' handelt als dat uitdrukkelijk is bepaald (door de vermelding in de wet dat hij handelt 'volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie'), moet dit expliciet in de Gemeentewet zijn aangegeven. Artikel 81bis Gemeentewet vervult die opdracht en verklaart dat de commissaris de werkzaamheden genoemd in de artikelen 61, 61a, 61b, 65, 69, 71, 72 en 78 verricht volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie. Bij deze bevoegdheden gaat het dus om rijkstaken. Ze worden in het navolgende behandeld.

De interessantste categorie is echter de derde categorie. Het betreft dan de artikelen in de Gemeentewet waar de commissaris jegens de gemeente of het gemeentebestuur wel een taak of bevoegdheid uitoefent, maar – kennelijk – niet ter vervulling van een rijkstaak. Het betreft hier in de eerste plaats de taakverwaarlozingsregeling van artikel 124 e.v. Gemw, gebaseerd op

artikel 132 van de Grondwet. Art. 124 Gemeentewet verklaart de commissaris bevoegd in de plaats te treden in gevallen waarin een burgemeester zijn medebewindstaken niet uitvoert, en de bevoegdheid om in de plaats te treden niet bij de minister is belegd.³³ Dit in de plaats treden, en daarmee de uitoefening van toezicht, doet de commissaris nadrukkelijk als provinciaal orgaan.

Een tweede subcategorie ligt ook in de toezichtsfeer en betreft de bevoegdheid³⁴ van de commissaris het aan de minister te melden als hij meent dat een besluit van een burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt (art. 273a Gemeentewet).

Als derde valt te wijzen op de commissaris als administratief beroepsorgaan bij de niet-bekrachtiging door de gemeenteraad van door een burgemeester vastgestelde noodverordeningen. Ook heeft de commissaris de bevoegdheid de niet bekrachtigde voorschriften op te schorten (art. 176 Gemw). Ook hier handelt de commissaris als provinciaal orgaan, niet ter uitvoering van rijkstaken.

Dan is er nog het wat slordig geformuleerde artikel 210, derde lid, Gemeentewet dat aan de commissaris de bevoegdheid toekent om namens en ten laste van de gemeente zo nodig een rechtsvordering in te stellen tot betaling van de krachtens een besluit tot aansprakelijkstelling verschuldigde gelden.

Een laatste bepaling in de Gemeentewet over het optreden van de commissaris is wellicht het meest complex. Het betreft artikel 172, vierde lid, Gemw dat de commissaris de bevoegdheid geeft om, als een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis is, aan de burgemeesters de nodige aanwijzingen te geven met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. Deze bevoegdheid lijkt sterk op de – iets verdergaande - bevoegdheden en taken van de commissaris in de Wet veiligheidsregio's waar het weer wel om rijkstaken gaat. In het volgende hoofdstuk wordt een en ander besproken, maar duidelijk is al hier dat juist bij de toezichthoudende rol van de commissaris soms voor het vormgeven als rijkstaken is gekozen, en soms voor het vormgeven als provinciale taken. Duidelijke beweegredenen worden door de wetgever gewoonlijk niet gegeven.

3.3.2 De rijkstaken van de commissaris in de Gemeentewet

Benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester (artikel 61, 61a, 61b)

De commissaris van de Koning heeft als rijkstaak om toe te zien op een ordelijk verloop van de procedures inzake benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester.³⁵ De ambtsinstructie bevat in de artikelen 6, 7 en 7a nadere regels hierover.

³³ Die laatste toevoeging is hier wel relevant omdat veel van de burgemeestersbevoegdheden van toezicht door de commissaris van de Koning als provinciaal orgaan zijn uitgezonderd.

³⁴ Misschien is bevoegdheid hier niet het beste woord, nu eenieder natuurlijk de mogelijkheid heeft om dit te melden. Als de commissaris dit doet is er evenwel een rechtsgevolg aan verbonden (opschorting uitvoering besluit), dat bij een melding door anderen ontbreekt. In die zin kan alleen de commissaris dat gevolg bewerkstelling, en is er dus sprake van een exclusieve handeling met rechtsgevolg, vandaar de keuze voor het woord 'bevoegdheid'.

³⁵ Krijnen, commentaar onderdeel 5 bij artikel 61, in Tekst en commentaar Gemeente- en Provinciewet, Deventer: Wolters-Kluwer.

Krijnen geeft een helder overzicht van de taken die de commissaris in dit verband vervult.

“In het kader van de benoemingsprocedure stelt de commissaris samen met de raad de profielschets vast, beoordeelt hij de sollicitanten en stuurt hij de brieven van sollicitanten die hij benoembaar acht door naar de vertrouwenscommissie. Alvorens daartoe over te gaan wint de commissaris over de door hem geselecteerde sollicitanten informatie in bij de Justitiële informatiedienst. De vertrouwenscommissie ontvangt uitsluitend via hem informatie over de kandidaten. De commissaris ziet erop toe dat de raad en de vertrouwenscommissie de wettelijke regels in acht nemen. Daartoe behoort in het nieuwe stelsel ook het bewaken van het tempo van de benoemingsprocedure die binnen vier maanden na de datum van openstelling van de vacature dient te resulteren in een aanbeveling. De commissaris rapporteert de minister na afloop met betrekking tot de inhoud en het verloop van de procedure. Daarbij gaat hij in op zijn overleg met de raad en zijn contacten met de vertrouwenscommissie. Indien de procedure heeft geresulteerd in een enkelvoudige aanbeveling (...), geeft de commissaris zijn oordeel over de daarvoor door de raad gegeven motivering. Hoewel de wet en de Ambtsinstructie daarover zwijgen, biedt de rapportage de commissaris ook de mogelijkheid om de minister impliciet of expliciet in kennis te stellen van zijn oordeel over de aanbevolen kandidaten. Een dergelijk oordeel ligt besloten in de mededeling of de aanbevolen kandidaten zijn geselecteerd uit de door hem naar de vertrouwenscommissie doorgeleide kandidaten. Indien de commissaris gereede twijfel heeft over de benoembaarheid van een aanbevolen kandidaat, dient hij de minister daarvan uiteraard op de hoogte te stellen.”³⁶

Ambtseed (65)

De burgemeester legt ten overstaan van de raad in handen van de commissaris de eed of verklaring en belofte af. Dit is geregeld in artikel 65 van de Gemeentewet. Ook hier vervult de commissaris een rijkstaak. Een en ander is expliciet geregeld bij wet van 4 november 2015.³⁷

Ontheffing verboden handelingen (69)

Artikel 15 van de Gemeentewet bepaalt dat gemeenteraadsleden bepaalde handelingen niet mogen verrichten als zij raadslid zijn. Onder andere betreft het het aangaan van bepaalde overeenkomsten. Gedeputeerde staten kunnen daarvan (als provinciaal orgaan) evenwel ontheffing van verlenen, aldus het tweede lid van artikel 15.

Artikel 15 is van overeenkomstige toepassing op de burgemeester. Dit is geregeld in artikel 69 Gemeentewet. De ontheffing wordt in dat geval echter verleend door de commissaris van de Koning. Hij doet dat volgens artikel 81b Gemeentewet ter vervulling van een rijkstaak, en niet, zoals gedeputeerde staten, ter vervulling van een provinciale taak.

Interessant in dit verband is ook de meest recente wijziging van de Ambtsinstructie uit 2024, ingegeven door de inwerkingtreding van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Nieuw daarin is artikel 9 dat bepaalt:

³⁶ Krijnen, commentaar onderdeel 5 bij artikel 61, in Tekst en commentaar Gemeente- en Provinciewet, Deventer: Wolters-Kluwer.

³⁷ Stb 2015, 426.

“De commissaris informeert over ontheffingen als bedoeld in artikel 47, derde lid, Waterschapswet Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn periodieke rapportage en informeert gelijktijdig Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, tenzij naar zijn oordeel betrokkenheid van Onze Ministers noodzakelijk is alvorens op een concreet verzoek te besluiten.”

In de Nota van toelichting is opgemerkt dat voor deze nieuwe bevoegdheid van de commissaris om een ontheffing van een verboden handeling te verlenen aan de voorzitter van het waterschap, is aangesloten bij de regeling in de Gemeentewet met betrekking tot de burgemeester. Anders dan in de Gemeentewet (art. 81bis) is echter in de Waterschapswet - abusievelijk - niet vermeld dat het hier de uitoefening van een rijkstaak betreft. De Ambtsinstructie geeft in artikel 9 nu dus instructies over de uitoefening van een taak die niet als rijkstaak kan worden gekwalificeerd. De Afdeling Advisering heeft ten onrechte over dit punt geen opmerking gemaakt.³⁸

Verlengen ontheffing woonplaatsvereiste burgemeester (71)

Ook de verlenging van de ontheffing van het woonplaatsvereiste voor burgemeesters (art. 71 lid 1 Gemw) doet de commissaris als rijkstaak. Ontheffing van het woonplaatsvereiste kan, sinds de dualisering van 2002, door de gemeenteraad worden gegeven voor ten hoogste een jaar. Voor 2002 lag deze bevoegdheid bij de commissaris. De commissaris komt nu nog slechts in beeld als de door de raad verstrekte ontheffing moet worden verlengd. Dat kan in bijzondere gevallen voor ten hoogste tweemaal.

Tijdelijk verblijf burgemeester buiten de gemeente (72)

Een burgemeester die langer dan zes weken buiten de gemeente wenst te verblijven, heeft daarvoor toestemming van de commissaris nodig. Die toestemming mag alleen worden verleend als het belang van de gemeente zich daartegen niet verzet. Hier is dus de vraag wat het belang van de gemeente is als rijkstaak aan de commissaris opgedragen.

Voorzien in waarneming (78)

Artikel 77 van de Gemeentewet kent een regeling voor waarneming van het burgemeestersambt als de burgemeester zijn ambt door verhindering of ontstentenis niet kan vervullen. Artikel 78 bepaalt echter dat, als de commissaris van de Koning het in het belang van de gemeente nodig oordeelt, hij in afwijking van artikel 77 in de waarneming voorziet. Ook het ontslag van een waarnemend burgemeester valt daaronder, zo is de heersende opvatting, die ook in de rechtspraak is bevestigd.³⁹ Bij de recente wijziging van de ambtsinstructie in 2024 is de tekst van artikel 6e redactioneel wat beter op de tekst van de wet afgestemd, en is in de Nota van toelichting expliciet aangegeven dat met het voorzien in de waarneming door de wetgever zowel op benoeming als op schorsing en ontslag wordt gedoeld. De bedoeling is om dit uiteindelijk ook in de wet te verankeren.⁴⁰

³⁸ Afdeling advisering Raad van State 16 augustus 2023, *Staatscourant* 2023, nr. 29889.

³⁹ Rechtbank Gelderland (voorlopige voorziening), 26 november 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:6298. De Tweede Kamer nam wel een motie Bisschop/Strolenberg aan om een en ander te expliciteren: *Kamerstukken II* 2021/22, 35925 VII, nr. 30.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2022/23, 36200-VII nr. 46.

Wat valt op aan bovenstaande rijkstaken? Allereerst dat zij steeds de bevoegdheid van de commissaris ten opzichte van de burgemeester betreffen. Aannemelijk is dat de reden om deze taak bij de commissaris als rijkstaken neer te leggen, mede verband houdt met de bijzondere eigenschappen van het burgemeestersambt als zodanig, waarin steeds tot op zekere hoogte wordt geïnterfereerd. Die bijzondere eigenschap betreft dan met name het gegeven dat ook de burgemeester, waar mogelijk, politiek-neutraal boven de partijen staat.

De aard van de bevoegdheden die de commissaris hier uitoefent, heeft voor een belangrijk deel een toezichthoudend karakter. Hij begeleidt processen (benoeming, ontslag), en verleent door zijn betrokkenheid of bemoeienis een bepaalde mate van gezag en garanties van neutraliteit aan het burgemeestersambt (eed). Verder beoordeelt hij of van de hoofdregels uit de wet kan en moet worden afgeweken (onthefing woonplaats, toestemming verblijf buiten gemeente). Des te opvallender is het dat voor enkele andere taken in de Gemeentewet met een uitgesproken toezichthoudend karakter door de wetgever gekozen is voor de commissaris als provinciaal orgaan.

3.3.3 Provinciale taken op het terrein van het toezicht

Artikel 132 van de Grondwet vormt de grondslag voor het zogeheten interbestuurlijk toezicht (ibt). Dat toezicht kent sinds 2012 (sinds de inwerkingtreding van de zogeheten Wet revitalisering generiek toezicht) twee verschijningsvormen: het vernietigingsrecht van de regering (artikel 132 lid 4 Gw), en de regeling van indeplaatstreden bij taakverwaarlozing (artikel 132 lid 5).

De Gemeentewet bevat een uitgebreide regeling voor het indeplaatstreden in geval van verwaarlozing van medebewindstaken (artikel 124 en verder, Gemeentewet). Die regeling is getrap van opbouw. Het toezicht wordt in beginsel uitgevoerd door een orgaan van de “naasthogere” bestuurslaag. Concreet betekent dit dat in beginsel de commissaris bij taakverwaarlozing de medebewindsbevoegdheden van de burgemeester kan uitoefenen (namens de burgemeester en op kosten van de gemeente) als de burgemeester zelf nalaat die taken en bevoegdheden (behoorlijk) uit te oefenen, en een deels in de wet vastgelegde escalatieladder is doorlopen. Daarbij geldt echter een belangrijke kanttekening: gaat het om bevoegdheden die naar hun aard slecht bij het provinciale niveau passen, dan zijn zij in een bijlage bij de Gemeentewet uitgezonderd, en is de minister met het indeplaatstreden belast. Dit dus in afwijking van het bij de Wet revitalisering aangehangen principe van ‘nabijheid’ van toezicht. Voor de belangrijkste burgemeestersbevoegdheden in medebewind is inderdaad van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik gemaakt (zie de bijlage bij de Gemeentewet).

Een en ander neemt niet weg dat het een principiële keuze van de wetgever was om het provinciebestuur te belasten met het toezicht op de vervulling van gemeentelijke medebewindstaken. Daarmee in overeenstemming is het dat de commissaris deze toezichtstaken als provinciaal orgaan en niet als rijksorgaan vervult. Het roept echter wel de vraag op waarom voor zijn overige taken met een toezichthoudend karakter de wetgever het steeds noodzakelijk heeft geacht deze aan de commissaris als rijkstaken toe te kennen.

Ook de bevoegdheid, neergelegd in artikel 273a Gemeentewet, verricht de commissaris, als gezegd, als provinciaal orgaan. Hier gaat het om de bevoegdheid van de commissaris om be-

sluiten van de burgemeester die naar zijn oordeel voor vernietiging door de regering in aanmerking komen te melden bij de minister. Een vergelijkbare bevoegdheid heeft het college van gedeputeerde staten ten aanzien van de besluiten van de gemeenteraad en het college. Het feit dat deze taken en bevoegdheden als provinciaal orgaan worden uitgeoefend brengt mee dat de inlichtingen- en verantwoordingsplicht jegens provinciale staten onverkort van toepassing blijft.

3.4. De rol van de commissaris op grond van de Wet veiligheidsregio's

3.4.1 Inleiding

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) dateert van 2010 en is sindsdien vele male op onderdelen gewijzigd. De wet beoogt een doelmatige en slagvaardige hulpverlening op regionaal niveau te verzekeren door te komen tot bestuurlijke en operationele integratie van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. Een en ander moet, blijkens de considerans, plaatsvinden met behoud van 'lokale verankering'. Een belangrijk onderdeel van de wet is de gecoördineerde voorbereiding van deze hulpverlening. De wet roept daartoe de zogeheten veiligheidsregio's in het leven.

De veiligheidsregio heeft de juridische status van een openbaar lichaam (net als provincies en gemeenten), en wordt ingesteld bij gemeenschappelijke regeling. Gemeenschappelijke regelingen worden in algemene zin geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Waar normaal gesproken vrijwilligheid het uitgangspunt is bij dergelijke regelingen, schrijft de Wet veiligheidsregio's hier verplicht de instelling van deze openbare lichamen voor. In een bijlage bij de Wvr is bovendien aangegeven welke regio's er precies zijn, en wie er dus met elkaar moeten samenwerken. Wijziging van die indeling geschiedt bij AMvB (artikel 8 Wvr).

Het bijzondere, eigen karakter van de veiligheidsregio brengt mee dat op een aantal punten in de Wvr wordt afgeweken van de regels die normaal gesproken op grond van de Wgr gelden voor gemeenschappelijke regelingen. Zo rust de verplichting om de veiligheidsregio's in te stellen bij de colleges van burgemeester en wethouders van de samenwerkende gemeenten, terwijl in het algemeen bestuur ervan de burgemeesters van de deelnemende gemeenten plaatsnemen (art. 11 Wvr). Ook afwijkend is dat de voorzitter van het bestuur niet door de leden van het algemeen bestuur wordt benoemd, maar door de regering (art. 11 lid 2 Wvr).

Hoewel het bestuur dus formeel bestaat uit burgemeesters, worden ook de betrokken hoofdofficier van justitie, de voorzitter van het waterschap en de commissaris van de Koning uitgenodigd om bij de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio aanwezig te zijn (art. 12 en 13 Wvr). Ook andere functionarissen kunnen door de voorzitter worden uitgenodigd als dat relevant is voor het te behandelen onderwerp (art 12 lid 2 Wvr). De wet vermeldt niet expliciet dat de commissaris hier als rijksorgaan handelt.

Logischerwijs schuift de commissaris in de eerste plaats aan als vertegenwoordiger van de provincie, omdat de veiligheidsregio geheel of gedeeltelijk met het grondgebied van de provincie zal samenvallen, en een brand, ramp of crisis dus ook provinciale belangen zal treffen. Tegelijkertijd zal verderop in de wet blijken dat de commissaris als rijksorgaan over specifieke bevoegdheden beschikt waarvoor eveneens kennis vereist is. Op het eerste gezicht lijkt hier dus

sprake te zijn van een *aan het ambt als zodanig* verbonden positie, onafhankelijk van de specifieke taken die worden uitgeoefend. De kennis kan zowel voor het de provinciale taak als voor de rijkstaak dienstig zijn.

De Wet veiligheidsregio's belast in artikel 2 het *college van burgemeester en wethouders* van de inliggende gemeenten met de *organisatie* van de brandweezorg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. De *burgemeester* heeft evenwel het *gezag* bij brand en andere ongevallen waarbij de brandweer is betrokken, en is bevoegd de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn (art. 4 Wvr). Ook heeft de burgemeester het opperbevel in geval van een ramp of bij de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De feitelijke rampenbestrijders staan onder zijn bevel (art. 5 Wvr). Aan de Regionale Ambulancevoorziening kan hij bindende aanwijzingen geven indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is uit een oogpunt van openbare orde (art. 6 Wvr).⁴¹

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast, waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio (art. 14 Wvr).⁴² Ook stelt het een crisisplan vast, waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing worden beschreven (art. 16). Daarnaast kan het zo zijn dat voor bepaalde categorieën inrichtingen, rampen of luchtvaartterreinen een rampenbestrijdingsplan moet worden vastgesteld (art. 17). Het crisisplan moet aan de commissaris van de Koning worden toegezonden (art 16, vierde lid, Wvr), voor het beleidsplan en het rampenbestrijdingsplan eist de wet dit niet. Dezelfde vraag als hierboven doet zich ook hiervoor: ontvangt de commissaris dit plan in zijn hoedanigheid als rijksorgaan, provinciaal orgaan of beide?

De wet eist verder dat de veiligheidsregio, de korpschef en de hoofdofficier van justitie een convenant sluiten, waarin in ieder geval afspraken worden gemaakt over de onderlinge informatievoorziening en -uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van de politie bij rampen en crisis (art. 19 Wvr). Hier wordt de commissaris niet met zoveel woorden genoemd.

Als sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, gaat een aantal bevoegdheden uit diverse wetten over op de voorzitter van de veiligheidsregio (art. 39 Wvr). Het betreft onder meer de hierboven genoemde burgemeestersbevoegdheden op grond van de artikelen 4 en volgende van de wet veiligheidsregio's, en de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, waarin de openbare-orde-taak met bijbehorende bevoegdheden van de burgemeester en diens bevoegdheid tot het vaststellen van noodbevelen en noodverordeningen is vastgelegd, alsmede burgemeestersbevoegdheden uit de Politiewet 2012 en de wet openbare manifestaties.

De voorzitter vormt een regionaal beleidsteam waarin de deelnemende burgemeesters zitting hebben evenals de hoofdofficier van justitie en eventueel de voorzitter van een direct betrokken waterschap (art. 39 lid 2 Wvr). De commissaris wordt ook hier door de wet niet genoemd.

⁴¹ De Regionale Ambulancevoorziening is een rechtspersoon ingesteld op grond van artikel 4 van de Wet ambulancevoorzieningen.

⁴² Aan het beleidsplan ligt een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld risicoprofiel ten grondslag (art. 15 Wvr).

Wel zullen we dadelijk nog zien dat de commissaris ten aanzien van dit regionaal beleidsteam een zekere toezichthoudende rijkstaak vervult. In de artikelen die volgen op artikel 39 wordt de commissaris specifiek in de wet veiligheidsregio's genoemd en van rijkstaken en bevoegdheden voorzien.

3.4.2 De rol van de commissaris

Doorgeleiding stukken gemeenteraad aan minister

Artikel 40 van de Wet veiligheidsregio's schrijft voor dat de voorzitter van de veiligheidsregio na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis schriftelijk verslag uitbrengt aan de gemeenteraden over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. Ook beantwoordt hij eventuele schriftelijke vragen die de gemeenteraden stellen. Als een gemeenteraad daarom verzoekt, verstrekt de voorzitter bovendien ook mondeling inlichtingen aan die gemeenteraad. De gemeenteraad zendt een dergelijk verzoek dan in afschrift aan de commissaris van de Koning, evenals het schriftelijk verslag van de voorzitter en de eventuele schriftelijke vragen en antwoorden (artikel 40 lid 3).

Het kan zijn dat het verslag en de naderhand door de voorzitter gegeven inlichtingen reden voor een gemeenteraad zijn om zich tot de minister te wenden. Dat laatste geschiedt dan door tussenkomst van de commissaris, die het standpunt van de raad vergezeld laat gaan van zijn eigen oordeel over de besluiten, en die een afschrift van de tussen voorzitter en raad gewisselde stukken meestuurt. De commissaris vervult hier een rijkstaak, zo stelt artikel 40 lid 5, en handelt dus volgens de door de regering gegeven ambtsinstructie.

Artikel 5b van de ambtsinstructie⁴³ voegt als nader voorschrift toe dat de toezending geschiedt aan de minister van Justitie en Veiligheid, en wel binnen zes weken na ontvangst van het standpunt van de raad.

Samenwerking regionaal beleidsteam

Artikel 41 Wvr draagt in vrij algemene bewoordingen aan de commissaris op om toe te zien op de samenwerking in het regionaal beleidsteam. Hij kan daartoe bindende aanwijzingen geven.

In de ambtsinstructie valt te lezen (art. 5a) dat de commissaris voorafgaand aan het geven van een dergelijke aanwijzing met het regionaal beleidsteam overlegt. Bovendien moet de commissaris de minister van Justitie en Veiligheid onverwijld van het geven van een dergelijke aanwijzing in kennis stellen. Artikel 43 bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio, de commissaris van de koning en de minister elkaar de nodige inlichtingen verstrekken ten behoeve van hun rol bij de toepassing van artikel 41 (en ook 42)

De bepaling (art. 41) roept wel enige vragen op. Allereerst valt op dat wettelijk niet is vastgelegd dat alle informatie van het regionaal beleidsteam aan de commissaris wordt gezonden, noch is expliciet geregeld dat de commissaris toegang heeft tot de vergaderingen van dit regionale beleidsteam. In algemene zin rijst dus de vraag of aan de commissaris ook specifieke bevoegdheden ter beschikking staan voor deze toezichthoudende taak.

⁴³ De nummering is hier wat wonderlijk nu artikel 5b in de ambtsinstructie terugslaat op artikel 40, en artikel 5a in de ambtsinstructie op artikel 41 van de wet (hierna).

Een tweede interessant punt betreft de vraag wat de inhoud van een dergelijke aanwijzing kan zijn. Het gebruik van het woord 'daartoe' in artikel 41 lid 1 suggereert dat de aanwijzing hier slechts kan zien op het element van de samenwerking, niet op de wijze waarop de voorzitter zijn bevoegdheden uitoefent (daarover is apart iets geregeld in artikel 42, zie hierna). Wat echter allemaal onder 'samenwerking' moet worden begrepen in dit verband is niet scherp.

Een derde vraag is welke positie de minister van Justitie en Veiligheid hier heeft ten aanzien van de commissaris. In het feit dat de minister onverwijld op de hoogte moet worden gesteld, lijkt besloten te liggen dat de minister de aanwijzing zou kunnen 'overrulen'. De commissaris is strikt genomen echter slechts via de ambtsinstructie gebonden aan de van hogerhand gegeven aanwijzingen en die komen van de regering, zijn algemeen van aard en zijn vooraf vastgelegd in de ambtsinstructie. Er is geen specifieke bevoegdheid van de minister (of van de regering) om aan de commissaris aanwijzingen te geven, noch om diens aanwijzingen te 'overrulen' of vernietigen. Ook is geen sprake van een hiërarchische ondergeschiktheidsrelatie, anders dan via de genoemde ambtsinstructie. Dat laatste is ook van belang voor de vraag of een regionaal beleidsteam bij wijze van een soort bezwaar of beroep zich tot de genoemde minister kan wenden.

Aanwijzingen aan de voorzitter van de veiligheidsregio

Ging het hierboven om een aanwijzing aan het regionaal beleidsteam als geheel, gericht op de samenwerking, artikel 42 bevat een aanwijzingsbevoegdheid specifiek aan de voorzitter van de veiligheidsregio met betrekking tot het te voeren beleid inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing. Is sprake van (ernstige vrees voor) een ramp of crisis van meer dan *regionale* betekenis, dan is de commissaris volgens artikel 42 bevoegd bindende aanwijzingen over het te voeren beleid te geven. Dit geschiedt zo mogelijk na overleg met de voorzitter.

Artikel 5c van de ambtsinstructie voegt hieraan de eis toe dat de commissaris in beginsel een dergelijke aanwijzing niet geeft dan na (voorafgaand) overleg met de minister van Justitie en Veiligheid, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet. Als de minister de commissaris verzoekt om een dergelijke aanwijzing te geven, voldoet de commissaris onverwijld aan dat verzoek, zo voegt het tweede lid toe. Artikel 43 bepaalt ook hier dat de voorzitter van de veiligheidsregio, de commissaris van de Koning en de minister elkaar de nodige inlichtingen verstrekken ten behoeve van hun rol bij de toepassing van deze bepaling.

Dezelfde vragen die bij artikel 41 zijn gesteld, doen zich ook ten aanzien van artikel 42 voor. Wel is duidelijk dat hier in ieder geval één bepaalde bevoegdheid van de minister jegens de commissaris is geregeld: de bevoegdheid een opdracht te geven tot het geven van een aanwijzing. De lastige vraag is of daarin dan ook de bevoegdheid besloten ligt om opdracht te geven om juist géén aanwijzing te geven. Men zou menen dat dit niet het geval is nu voor die bevoegdheid, die niet op het tweede maar op het eerste lid ziet, een expliciete grondslag in de wet ontbreekt, zoals hij ook niet beschikt over de bevoegdheid om een dergelijke aanwijzing zelf te geven. Een tweede vraag is of zich staatsrechtelijke bezwaren voordoen tegen een dergelijke bevoegdheidstoekenning aan de minister in een AMvB, zonder specifieke wettelijke grondslag. Een interessant punt is hier ten slotte nog dat de bevoegdheid van artikel 42 bestaat als het probleem van meer dan regionale betekenis is. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de provincie de meest logische schaal is voor het aanpakken van het probleem. Ook al treedt de

commissaris 'als rijksorgaan' op, dan nog is de provincie voor diens optreden de geëigende schaal.

Taakverwaarlozing en toezicht

Er is volgens de Wet veiligheidsregio's een Inspectie Openbare Orde en Veiligheid die is belast met het toezicht op de uitvoering van de taken uit de Wet veiligheidsregio's "door een orgaan van een veiligheidsregio, het Instituut Fysieke Veiligheid, een gemeente of een ander openbaar lichaam" (art. 57 Wvr).⁴⁴ De inspectie stelt daartoe rapporten op die aan de minister worden gezonden maar ook aan de commissaris van de Koning (art. 58 lid 3 Wvr). De minister rapporteert daarover aan de Staten-Generaal.

Als de taakuitvoering in de veiligheidsregio tekortschiet, kan volgens artikel 59 Wvr de commissaris van de Koning aan het bestuur van de veiligheidsregio een aanwijzing geven. Dat is een rijkstaak. Hij gaat daartoe niet over dan nadat hij het bestuur over de voorgenomen aanwijzing heeft gehoord (art. 59) en ook pas na instemming van de minister van Justitie en Veiligheid (art 5d lid 2 ambtsinstructie). De ambtsinstructie legt een verband met de rapportageplicht van de minister. Als uit die rapporten namelijk blijkt dat de taakuitvoering van een veiligheidsregio tekortschiet, moet de commissaris volgens artikel 5d van de ambtsinstructie erop toezien dat het bestuur van de veiligheidsregio passende maatregelen treft om die tekortkomingen weg te nemen. Dit tekortschieten kan uit de aard der zaak natuurlijk ook op andere wijze blijken.

Artikel 60 bepaalt voorts dat de voorzitters van de veiligheidsregio's aan de commissaris van de Koning alle inlichtingen moeten geven die deze voor zijn toezichthoudende taak nodig heeft.

Enigszins onduidelijk is artikel 58 van de wet. Het eerste lid meldt, voorafgaand aan de rapportagetaken van de Inspectie, dat de minister jaarlijks vaststelt welke werkzaamheden worden uitgevoerd op grond van de wet. Daarvoor wordt de commissaris gehoord. Naar valt aan te nemen zal ook dit horen wel met de pet van 'rijksorgaan' op geschieden, al staat dat niet met zoveel woorden in de wet. Denkbaar is bovendien dat de inhoud van de rapporten ook provinciale belangen zal raken en dus relevant kan zijn voor het provinciebestuur.

Binnentreden

Als de commissaris dat voor de vervulling van zijn wettelijke taken redelijkerwijs nodig heeft, is hij bevoegd elke plaats te betreden (art. 62, eerste lid). Aangezien wordt opgetreden ter uitvoering van een rijkstaak, zal dat ook gelden voor het binnentreden.

3.4.3 Bijzonderheden in de Wet veiligheidsregio's

Vier artikelen uit de Wet veiligheidsregio's waarin de commissaris een rol speelt zijn in het bovenstaande nog niet behandeld. Het betreft de artikelen 46, 51, 53 en 54.

⁴⁴ Het is een wat onduidelijke formulering maar kennelijk verwijst het woord orgaan maar alle daaropvolgende instanties en lichamen (zie ook het gebruik van het woord bestuursorganen in onderdeel b). Het gaat dus ook om een *orgaan* van de gemeente of van de provincie. Daar valt dus ook de commissaris van de koning onder. Naar valt aan te nemen omvat 'orgaan van de provincie' hier dan zowel de commissaris bij het vervullen van provinciale taken als wanneer hij rijkstaken vervult.

De artikelen 53 en 54 betreffen de zogeheten noodbevoegdheden. Het gaat om bepalingen van het staatsnoodrecht die eerst bij separaat Koninklijk besluit in werking moeten zijn gesteld. De commissaris treedt hier op als rijksheer, en de verhouding tot de minister en de regering is daarmee een andere dan die van de commissaris als rijksorgaan. In de bijlage bij dit advies wordt kort ingegaan op de specifieke rol van de commissaris als rijksheer. De artikelen 53 en 54 blijven daarom hier nu verder buiten beschouwing, en worden kort in de bijlage besproken.

Artikel 46 bepaalt dat het bestuur van de veiligheidsregio ervoor moet zorgen dat onder andere de commissaris informatie ontvangt over de rampen en de crisis die de regio kunnen treffen en de maatregelen die zijn getroffen om dat te voorkomen en beheersen.

Nu de commissaris in de wet op de veiligheidsregio's optreedt als rijksorgaan ligt het voor de hand dat hij deze informatie ook als rijksorgaan ontvangt. Het is natuurlijk tegelijkertijd zo dat de regio grotendeels samenvalt met de provincie en dus ook het provinciebestuur raakt. Opnieuw zien we hier een provinciaal aspect van het handelen als rijksorgaan.

Artikel 51 bepaalt dat de commissaris geïnformeerd wordt als de voorzitter van een veiligheidsregio bijstand van de minister behoeft bij een brand, ramp of crisis of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.

Ten slotte. Er zijn concrete plannen om het (staats)noodrecht te moderniseren. Dat zal ook invloed hebben op de positie van de commissaris in de wet op de veiligheidsregio's. Gesproken wordt over het reduceren van de rol van de commissaris in deze wet, ten gunste van een groter rol van de minister. Gelet op de vrij directe rol die de minister bij een aantal van deze bevoegdheden al speelt lijkt dat een logische keuze te zijn.

3.5. De Spreidingswet en wat daaraan voorafging

In de recent aangenomen *Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen*, veelal aangeduid als de 'Spreidingswet',⁴⁵ wordt een coördinerende rijkstaak aan de commissaris van de Koning toegekend. Deze bouwt voort op de al voor de inwerkingtreding van de wet gehanteerde praktijk waarin provinciale regietafels worden voorgezeten door de commissaris van de Koning. Waar de spreidingswet een specifieke grondslag voor deze rijkstaak van de commissaris in het leven roept, gebeurde dat voordien op grond van het eerste lid van de ambtsinstructie, en de bijbehorende opdracht uit artikel 182 Provw.

Het voert te ver hier de gehele door de wet voorgestelde, complexe, procedure te beschrijven, maar een belangrijk onderdeel daaruit betreft overleg tussen colleges van B en W, gedeputeerde staten en het COA over de verdeling van de noodzakelijke opvangplaatsen ('provinciale regietafels') onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning. Artikel 4 lid 3 van de wet bepaalt dat de commissaris hier een rijkstaak verricht volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie. De toelichting bij de wet gaat niet heel diep in op de rol van de commissaris:

⁴⁵ *Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 2*

“Vervolgens wordt op provinciaal niveau een vertaling gemaakt waarin de toekomstige behoefte aan opvangplaatsen over een aantal gemeenten wordt verdeeld. In deze fase, van het komen tot een verdeling is een belangrijke rol weggelegd voor de provinciale regietafels (PRT’s). De PRT’s worden gecoördineerd door de commissarissen van de Koning (in hun rol als rijksorgaan, hierna cdK’s). Deelnemers zijn ketenpartners (in ieder geval provincie, gemeenten, en het COA). Aan de PRT’s vindt het overleg tussen gemeenten plaats om de provinciale asielopgave te vertalen in een taak voor bepaalde gemeenten die haalbaar en uitvoerbaar is. Hierbij wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling over de provincie (en daarmee uiteindelijk ook over Nederland). Aan de PRT’s wordt dus het gesprek gevoerd over (continuering, verlenging of sluiting van) bestaande opvangvoorzieningen en accommodaties en locaties op het grondgebied van de gemeenten binnen de desbetreffende provincie die geschikt zijn of (na aanpassing, verbouwing) geschikt kunnen worden gemaakt voor het realiseren van nieuwe opvangvoorzieningen. Het streven is om in het kader van duurzaamheid, en ook in het licht van de gevraagde investeringen, duurzame opvangvoorzieningen te creëren. De cdK’s doen verslag van de gesprekken aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat het proces op provinciaal niveau uitmondt in twaalf verslagen van de cdK’s aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Op basis hiervan kan een landelijk dekkende verdeling, vastgelegd door de Minister van Justitie en Veiligheid JenV in verdeelbesluiten, van het totale aantal op te vangen asielzoekers worden vormgegeven.”⁴⁶

De Afdeling advisering van de Raad van State kwam met een kritisch advies over het wetsvoorstel.⁴⁷ In antwoord op kritische opmerkingen over de positie van het provinciebestuur en de rol van de commissaris als rijksorgaan, wordt in het nader rapport nog opgemerkt:

“De regering onderkent dat het provinciebestuur in dit wetsvoorstel niet in medebewind wordt geroepen in de zin van artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. Wel bevat het wetsvoorstel een volgens de ambtsinstructie opgedragen taak van de commissaris van de Koning als bedoeld in artikel 126 van de Grondwet. De taak in deze wet sluit aan bij bestaande wettelijke taak in artikel 182, eerste lid, onder a, van de Provinciewet. Op grond van die bepaling heeft de commissaris van de Koning reeds de opdracht de samenwerking tussen de besturen van gemeenten en de in de provincie werkzame rijksambtenaren te bevorderen.”⁴⁸

De rol van de commissaris in de Spreidingswet sluit aan bij een taak die wellicht aan belangwint: het coördineren van overleggen tussen verschillende bestuurslagen die gezamenlijk bij een bepaalde wettelijke taak zijn betrokken. Het risico daarvan ligt in het ook toenemen van het politieke karakter van dergelijke overleggen. Dat is een punt voor nadere bevraging.

3.6 Tussenconclusie

⁴⁶ *Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 3, p. 5-6.*

⁴⁷ *Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 4.*

⁴⁸ *Kamerstukken II 2022/23, 36333, nr. 4, p. 16.*

Uit de bovenstaande uitvoerige beschrijving van de huidige rijkstaken van de commissaris van de Koning valt een aantal algemene punten te destilleren. Allereerst valt op dat zelden heel expliciet is gemaakt waarom taken als rijkstaken zijn bestempeld. Soms is een en ander historisch verklaarbaar, vermoedelijk is de behoefte van een 'vooruitgeschoven 'rijkspost' in de provincie veelal bepalend geweest, soms is het neutrale karakter van de bevoegdheid geweest (bijv. ten aanzien van de burgemeester) dat bescherming verdiende, en waarbij een verantwoording aan de provinciale staten ongewenst werd geacht.

We kunnen onderscheid maken tussen algemene, veelal organieke rijkstaken, zoals het bevorderen van samenwerking tussen diverse overheidsorganen, en de veel specifiekere die op bepaalde materie zien. De ruimere, algemene taken en bevoegdheden passen goed bij de zorgende, coördinerende en verbindende rol van de commissaris, maar roepen ook vragen op over de precieze afbakening ervan en wat er precies van de commissaris op dit punt verwacht mag worden. Hoever reikt de verantwoordelijkheid van de commissaris? Met name waar het politiek gevoeliger dossiers betreft, of de zichtbaarheid groot is, kan dat een relevante vraag zijn.

Dat punt wordt versterkt door het gegeven dat voor de uitvoering van taken vaak geen specifieke bevoegdheden beschikbaar zijn. De commissaris wordt geacht op basis van afstand en gezagspositie zijn bijdrage te leveren. Dat zal dus een belangrijke overweging bij de keuze voor kandidaten moeten zijn en blijven. Vereist is verder dan wel dat diezelfde gezagsvolle neutrale positie niet door allerlei politieke discussie wordt tegengewerkt, en voorkomen moet worden dat de commissaris zijn positie op afstand van de partijen kwijtraakt.

De rol van de commissaris ten aanzien van de gemeentelijke organisatie heeft veelal een toezichthoudend karakter, ingegeven vanuit de belangen van het grotere geheel, en voor een deel gericht op het voorkomen van bestuurlijke problematiek en integriteitsissues. Ondanks het bestaan van diverse kleinere bevoegdheden van de commissaris zal juist hier ook veel in het informele ter voorbereiding of uitwerking daarvan plaatsvinden.

Ten aanzien van de toezichthoudende taken van de commissaris lijkt niet steeds een scherpe keuze door de wetgever te zijn gemaakt voor het kwalificeren als rijkstaak dan wel als provinciale taak. Anders gezegd, niet steeds is duidelijk waarom de toezichthoudende rol ten aanzien van materiële wetgeving veelal op provinciaal niveau berust, maar de toezichthoudende taak ten aanzien van organieke wetgeving bij voorkeur aan de commissaris als rijkstaak wordt opgedragen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de juridische positie van de commissaris als hij rijkstaken verricht op tal van punten minder helder is dan op het eerste gezicht zou kunnen worden gedacht of in de literatuur wordt geschetst. Het unieke, maar ambivalente karakter van de commissaris – in wezen een provinciaal orgaan maar belast met rijkstaken – maakt dat ook bijna onvermijdelijk. Het is de vraag of dat, gelet op het belang van de functie, en het wellicht verder toenemend belang ervan, vraagt om meer duidelijkheid in wet- en regelgeving. Die vraag komt hierna aan de orde, na een beschrijving van de uitvoering van de rijkstaken.

4 De rijkstaken van de commissaris van de Koning in de praktijk

4.1 Inleiding

In het tweede deel van het onderzoek is nagegaan welke knelpunten in de praktijk worden ervaren bij de vervulling van de rijkstaken. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met drie commissarissen en drie kabinetschefs, aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. De cdK's van Zeeland, Groningen en Noord-Brabant en de kabinetschefs uit Flevoland, Drenthe en Groningen zijn in online gesprekken bevraagd over hun ervaringen bij de uitoefening van de rijkstaken. Bij de selectie van gesprekspartners is sprake van territoriale spreiding over het land en is rekening gehouden met verschillende kenmerken van de provincies die in het onderzoek zijn betrokken, onder meer gelet op het inwonertal en het aantal (grote) gemeenten c.q. stedelijke gebieden per provincie. Ook bijzonderheden, zoals landsgrensoverschrijdende vraagstukken en landelijke problematiek die zich heel geconcentreerd in één provincie kan voordoen (zoals rond het Aanmeldcentrum in Ter Apel), kregen aandacht in de gesprekken.

Waar in het eerste deel van dit verslag de juridische bevoegdheden en de daaraan verbonden instrumenten centraal stonden, gaat het in dit tweede deel vooral om het handelen van de cdK dat zich niet goed of minder goed in juridische termen laat uitdrukken. Uit de gesprekken bleek dat een groot deel van de tijdsbesteding van de cdK als het gaat om de rijkstaken zich in de informele sfeer afspeelt.

We beginnen hierna met een bespreking van de ontwikkelingen die zich rond de rijkstaken en de uitvoering daarvan voordoen, zoals het tijdsbeslag dat daarmee gemoeid is en besteden aandacht aan de belangrijkste taken (4.2). Daarna staan we stil bij de verschillende taken en de instrumenten die daarbij kunnen worden ingezet en de wijze waarop de taakuitoefening kan worden getypeerd (4.3). Vervolgens bespreken we ontwikkelingen die zich in de samenwerking en in en rond het openbaar bestuur hebben voorgedaan en de invloed daarvan op de (uitvoering van de) rijkstaken. Denk daarbij aan politieke fragmentatie en politisering, maar ook aan de positie van de cdK als boegbeeld van het middenbestuur (4.4). We besluiten dit onderdeel door te kijken naar de relatie tussen de cdK als uitvoerder van rijkstaken en het rijk – informatie, overleg, verantwoording – (4.5) om vervolgens tot een afronding te komen (4.6).

4.2 De cdK en de rijkstaken: een korte ontwikkelingsschets

Wat opvalt aan de toepassing van de rijkstaken door de cdK is dat de intensiteit daarvan de afgelopen jaren sterk is toegenomen. De gesprekspartners geven zonder uitzondering aan dat de rijkstaken naar verhouding meer tijd kosten dan voorheen en wellicht zelfs de agenda van de cdK domineren. In ieder geval is sprake van een omvangrijker tijdsbeslag ten opzichte van de taken als voorzitter van PS en GS. Waar volgens enkele gesprekspartners voorheen soms de vraag was 'zien ze ons wel?', is dat intussen gewijzigd in het gevoel 'het duizenddingendoekje van het rijk' te zijn. Degenen die al wat langer op hun post zitten, hebben deze ontwikkeling aan den lijve ondervonden.

Onveranderd speelt de rijkstaak van de cdK die de meeste tijd in beslag neemt zich af rond burgemeesters: hun (her)benoeming, het voeren van voortgangsgesprekken en het bieden van een hulplijn bij lokale (bestuurlijke) problemen.⁴⁹

Een andere taak die veel tijd en aandacht vraagt, concentreert zich rond minder goed af te bakenen onderwerpen en laat zich het best typeren door ‘bemiddelen en samenwerking bevorderen’. Dat kan daarbij gaan om rijksprioriteiten die bij decentrale overheden om actie vragen. Dat kan een heel diverse uitwerking hebben, zoals samenwerking tussen gemeenten, tussen gemeenten en de provincie, of om samenwerking tussen gemeenten en/of de provincie met rijksuitvoeringsdiensten en andere organisaties. Door de gesprekspartners wordt hierover gesteld dat sprake is van een typische taak voor de cdK als vertegenwoordiger van het middenbestuur in ons land. In algemene zin wordt hier gesproken over ‘de regering terzijde staan’.

Van deze laatste activiteiten is bijvoorbeeld kortstondig sprake geweest toen het kabinet een beroep deed op de cdK om zogenaamde ‘stikstofafels’ te organiseren en voor te zitten. Dit verzoek werd echter al snel door de cdK’s van de hand gewezen, om meerdere redenen. De belangrijkste daarvan was wel de spanning die dat binnen de colleges van GS te weeg zou brengen. Op dit punt was immers sprake van een duidelijke provinciale bevoegdheid die doorgaans in de portefeuille van een gedeputeerde is belegd. De keuze voor een actieve cdK op dit terrein lag daarom niet voor de hand. Ook het feit dat er geen enkele wettelijke basis voor deze activiteit was – en mogelijk ook het gepolitiseerde karakter van de discussie over dit onderwerp – leidde ertoe dat het verzoek van de zijde van het rijk door de cdK’s van de hand werd gewezen.

Dat lag anders rond een ander verzoek op het terrein van de asielopvang. Hier is immers na de Spreidingswet wel sprake van een wettelijke verankering van de bevoegdheden van gemeentebesturen en ook van een wettelijke verantwoordelijkheid van de cdK. Om die reden stond niets eraan in de weg dat de cdK een rol rond het organiseren van provinciale regietafels zou spelen. Zo is het dan ook gegaan. Politiek relevant is hier dat, anders dan stikstof, asiel geen provinciaal dossier is en er dus geen spanning ontstaat tussen een portefeuillehouder in GS – die is er namelijk niet – en de cdK met rijkspet.

Een andere ontwikkeling die hier genoemd moet worden, is het takenpakket van de cdK op het onderwerp integriteit. Hier is sinds 2016 sprake van een nieuwe taak. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 182, eerste lid onder c Provinciewet is de integriteitstoetsing onderdeel van de benoemingsprocedure van burgemeesters, en komt de zorg voor integriteit ook bij gemeentebezoeken aan de orde. Maar de taak reikt verder en strekt zich uit over gemeentelijke integriteit in brede zin. In de gesprekken wordt onder deze noemer ook ondermijning geschoven, waarbij de cdK’s het stimuleren van het gebruik van de Wet Bibob en de Wet Dacocles specifiek noemen. Maar ook wanneer het gaat over zaken als belangenverstrengeling, cliëntelisme en weerbaarheid tegen ondermijning spelen de cdK’s naar eigen zeggen een agenderende en signalerende rol. Ook de nieuwe integriteitstoets voor wethouders is in de gesprekken genoemd als punt van aandacht.

⁴⁹ Overigens werd in de gesprekken ook de vraag opgeworpen of de cdK op gelijke wijze als ten aanzien van burgemeesters niet ook een duidelijkere rol zou moeten spelen bij het benoemen van de dijkgraven, de voorzitters van de dagelijkse besturen van waterschappen.

4.3 Het instrumentarium

In de gesprekken is het eerste deel van deze notitie met het overzicht aan wettelijk vastgelegde rijkstaken aan de orde gesteld. Dat overzicht zorgde voor veel herkenning, maar kende niet in de laatste plaats een zeker element van opfrissing: het overzicht van het totale takenpakket kwam er in ieder geval bij de gesprekspartners door terug. Voor bepaalde taken geldt dat die niet erg bekend zijn, waarbij de coördinerende taak bij de civiele verdediging het meest werd genoemd, maar ook de bevoegdheid toestemming te geven voor verboden handelingen stond niet bij alle gesprekspartners direct op het netvlies. Sommige van de obscuurdere bepalingen zijn, zo is de indruk van een der respondenten, geschreven voor ‘extreme omstandigheden’.

De gesprekspartners typeren het takenpakket als een in de loop van de tijd gegroeid geheel, waarbij de juridische rafels die in de notitie zijn benoemd, zeker worden herkend. Tegelijkertijd bestaat er bij geen van de gesprekspartners een dringende behoefte om die rafels te hechten. Weliswaar is er geen sprake van een consistent geheel, maar in de praktijk doet dit zich in het geheel niet gevoelen. De toepassingspraktijk is vooral informeel van aard, waarbij het gezag van het ambt van de cdK overwegend doorslaggevend wordt geacht. Dat zit als het ware ingebakken in de functie – het zijn van commissaris brengt op zichzelf al een zeker gewicht met zich. In de gesprekken passeerden verschillende typeringen daarvan de revue: ‘magie van het ambt’, de ‘grote jas’ van de commissaris etc. Hoewel het gezag dus in zekere zin niet aan de voorkant hoeft te worden verdiend, is het natuurlijk wel de kunst om dit te behouden.⁵⁰ Enig ceremonieel vertoon wordt hierbij wel dienstig gevonden: bij een bezoek van de commissaris staat het net even wat officiëler wanneer de burgemeester zijn ambtsketen draagt. Niet vanwege de intrinsieke waarde van het sieraad, maar omdat ‘de film eromheen’ bijdraagt aan het gezag van de cdK.

De bijzondere positie van de cdK als vooruitgeschoven post van het middenbestuur leidt ertoe dat partijen elkaar weten te vinden. De cdK bereikt dat doel als ‘oliemannetje/-vrouwje’ via veel ‘kopjes koffie’ en het benutten van de ‘scharrelruimte’. Daarbij bestaat er wel een duidelijk verschil tussen de provincies. In de kleinere provincies speelt de cdK ‘dichter op de bal’ en kent deze alle hoofdrolspelers persoonlijk (burgemeesters en wethouders, smaakmakers in de verschillende raden). In de grotere provincies is dat minder goed mogelijk, maar gebruikt de cdK de veel uitgebreidere ondersteuning om die tussenpositie te benutten. In Gelderland waren er bijvoorbeeld gedurende een bepaalde periode twee kabinetschefs in plaats van één, die ieder een verschillend gebied bestierden. De dynamiek is hier ook anders dan in Drenthe en Zeeland door de aanwezigheid van een aantal grotere steden en burgemeesters die daardoor zelfstandig meer invloed (denken te) hebben.

Het beeld overheerst van een nuttig wettelijk instrumentarium, dat vooral een functie heeft als ‘stok achter de deur’ en via informele inzet van het gezag en de bijzondere positie van de cdK. Als grootste risico voor het goed functioneren hiervan wordt juist gewezen op al te veel explicitering en formalisering. In geen van de gesprekken is de behoefte aan nieuwe instrumenten en middelen genoemd. Sterker nog: een nieuw instrument als het toetredingsrecht is

⁵⁰ Recent trad de Gelderse commissaris af na beschuldigingen van grensoverschrijdend gedrag. Hoewel de cdK het in dat kader verrichte integriteitsonderzoek interpreteerde als dat het hem zou vrijpleiten, hield hij de eer aan zichzelf toen bleek dat zijn positie in de Staten onhoudbaar was geworden. P.H. Smit, ‘Ook aan bravoure heeft Berends niets’, *de Volkskrant* 20 juni 2024.

slechts eenmaal gebruikt en dat was uitdrukkelijk als ultimum remedium. Ook dat instrument werkt dus het beste wanneer het juist niet wordt ingezet. Geen van de geïnterviewde cdK's heeft ervaring met toetreden noch ziet iemand dat snel gebeuren, maar allen zijn zeer benieuwd hoe het zich uitkristalliseert wanneer zich in de toekomst meer gevallen voordoen. Als gedeeld uitgangspunt geldt niettemin dat dergelijke gereedschappen bij gezonde verhoudingen in de kist blijven.

4.4 Politieke ontwikkelingen en politisering

In de gesprekken is de politisering in de samenleving en in de vertegenwoordigende organen aan de orde gesteld. Welke invloed heeft dat op de uitoefening van de rijkstaken? Duidelijk is dat de verhoudingen in de provinciale volksvertegenwoordigingen de laatste jaren zijn gewijzigd, mede door de komst van nieuwe partijen die geen ervaring hebben binnen het systeem en zich soms ook meer of minder expliciet tegen het systeem verzetten.⁵¹ De polarisatie die in de landelijke politiek hoogtij lijkt te vieren, is ook in de provinciehuizen waarneembaar. De Staten zijn veeleisender en wantrouwender jegens het dagelijks bestuur en schermen er soms mee het 'hoogste orgaan' te zijn. Desalniettemin blijft het gezag van de cdK's naar hun eigen waarneming onomstreden. Dat uit zich onder meer bij burgemeestersbenoemingen. Wanneer een gemeenteraad bijvoorbeeld het plan lijkt op te vatten om een op zich goed functionerende burgemeester niet te herbenoemen, hetgeen raden minder vanzelfsprekend lijken te zijn gaan vinden, wordt er wel degelijk geluisterd wanneer de commissaris interfereert.

De nieuwe partijen in de Staten en de minder ervaren volksvertegenwoordigers hebben niet altijd even goed in de gaten dat de cdK behalve als provinciaal orgaan ook rijkstaken uitvoert. Dat leidt tot de neiging de cdK voor die uitvoering ter verantwoording te roepen (ten onrechte, gelet op art. 182 lid 6 Provw). De cdK's lijken goed weerstand te kunnen bieden aan die aandrang. Dat doen ze onder meer door informatie over de rijkstaakuitoefening te verschaffen onder het motto 'U gaat er niet over, maar...'. De ervaring is dat dergelijke, liefst proactieve, uitwisseling van informatie goed is voor de verstandhouding en voor het begrip van de wijze waarop de cdK en de Staten zich bij de rijkstaken ten opzichte van elkaar hebben te verhouden. Wanneer de cdK dan wel een streep trekt en aangeeft gevraagde informatie niet te kunnen verstrekken, leggen PS zich hier doorgaans bij neer. Wat verder herhaaldelijk terugkwam in de interviews, is dat de gesprekspartners allen grote waarde hechten aan het staatsrechtelijke uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van rijkstaken bij de minister ligt – die indien aan de orde verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer.

Een ander aspect van veranderende maatschappelijke verhoudingen, althans zo wordt het door gesprekspartners wel gelabeld, is dat inwoners de cdK steeds beter weten te vinden. Waar de cdK voorheen voor de gemiddelde burger ver weg leek, wordt er nu veel vaker direct contact gezocht. Dat kan gaan om verzoeken te bemiddelen bij een bestuurlijk probleem met de gemeente, maar het kan ook een signaalfunctie betreffen. Sommige inwoners lijken de cdK

⁵¹ In zowel 2019 als 2023 werd een nieuw opgerichte partij landelijk de grootste bij de PS-verkiezingen: Forum voor Democratie resp. de BoerBurgerBeweging. Laatstgenoemde kwam zelfs in alle twaalf provincies als winnaar uit de bus.

te beschouwen als een ‘superburgemeester’, anderen verwachten van de cdK een ombudsfunctie. Hoewel beide formeel niet aan de orde zijn, besteden de cdK’s met hun kabinetten wel aandacht aan die verzoeken en signalen.

Een ontwikkeling die in het verlengde hiervan al enige tijd is ingezet, is dat het profiel van de cdK door de jaren is veranderd. Waar in het verleden de partijpolitieke affiliatie een prominente rol speelde en het ambt veelal werd bekleed door ‘mastodonten’ zoals oud-ministers, legt de signatuur volgens de gesprekpartners nu in veel mindere mate gewicht in de schaal.⁵² Meer dan een indrukwekkende Haagse loopbaan lijkt het burgemeesterschap inmiddels de geijkte ‘vooropleiding’, wat natuurlijk behulpzaam is gezien de onverminderd omvangrijke taak inzake burgemeestersaangelegenheden. Sowieso is de gemeente een voorname bron van ervaring: alle drie in het kader van dit onderzoek geïnterviewde cdK’s bekleedden eerder meerdere politieke ambten in het lokaal bestuur. Boven alles moet de cdK verbindende kwaliteiten hebben en in staat zijn ‘de boel bij elkaar te houden’. Een van de commissarissen pleegt de eigen rol in dezen te omschrijven als het zijn van een ‘plakselpot’.

4.5 Het contact met de rijksoverheid

Het contact met de rijksoverheid verloopt voornamelijk langs ambtelijke lijnen, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Bewindspersonen hebben het te druk, zo is het gevoelen, om zich persoonlijk met de rijkstaken in te laten.⁵³ Waar historisch gezien het departement van BZK wel wordt gezien als het ‘moederdepartement’, is de invloed van BZK ten opzichte van verschillende vakdepartementen kleiner geworden en liggen er veel vraagstukken op het bordje van BZK. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk frequent overleg is. Dat verloopt dan via de Kring van commissarissen, waar de minister van BZK vijfwekelijks aanschuift. Er is een driemaandelijkse overleg met de Koning (wat strategischer van aard en meer gericht op de lange termijn) en een jaarlijks gesprek met de minister-president. Dus hoewel het dagelijks, operationele contact via ambtelijke lijnen verloopt, is er regelmatig op regeringsniveau overleg. Uiteraard varieert dat ook met de wisselingen in de agenda. Rond de Spreidingswet en de uitvoering daarvan was er de afgelopen periode bijvoorbeeld sprake van soms wekelijks direct overleg met de verantwoordelijke staatssecretaris.

De Kring van commissarissen wordt genoemd als belangrijk overlegorgaan voor de cdK’s, met name waar het gaat om de uitvoering van de rijkstaken – het provinciale pakket komt hier eigenlijk nauwelijks aan bod. Hier wisselen de cdK’s onderling ervaringen uit en bespreekt men ‘best practices’. Als voorbeeld is hier genoemd de casus waarin een van de cdK’s gebruik maakte van het toetredingsrecht bij een vergadering van de gemeenteraad. Omdat dit een nieuwe bevoegdheid is en die nog nergens was toegepast, is er uitgebreid gesproken over die

⁵² VVD-kopstukken Hans Wiegel, Loek Hermans en Ed Nijpels volgden elkaar op in Friesland; PvdA-ministers Relus ter Beek en Margreeth de Boer in Drenthe, om maar een paar voorbeelden te noemen.

⁵³ In het kabinet-Rutte III (2017-2022) had Ollongren een erg brede portefeuille met daarin ook het woondossier. In Rutte IV zaten er twee ministers op Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ervoeren de cdK’s onder verantwoordelijk Minister Bruins Slot meer betrokkenheid bij de decentrale overheden. Toen deze naar Buitenlandse Zaken ging, bleef er echter één minister over (De Jonge, tot dan minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op BZK).

casus. Het onderlinge overleg sterkt de commissaris ook naar buiten: het kan prettig zijn om tegen andere partijen te kunnen zeggen 'dat het overal zo gaat'.

Het contact met de rijksoverheid is dus redelijk intensief wat betreft de rijkstaken, maar daarbij spreekt geen van de betrokkenen over het afleggen van verantwoording; het contact wordt eerder getypeerd als informatievoorziening of overleg over actuele ontwikkelingen. In zekere zin beschikt de cdK bij de uitvoering van de rijkstaken dus over relatief veel ruimte, zij het dat de minister desgevraagd wel degelijk verantwoording aflegt over de uitvoering van rijkstaken door de cdK aan de Tweede Kamer.

4.6 Tot slot

De gesprekken bevestigen hetgeen uit de juridische analyse ook naar voren kwam. Ook in de praktijk is sprake van het toegenomen belang van de rijkstaken en de uitvoering daarvan door de cdK's. Dat de juridische regeling daarvan wellicht niet helemaal consistent is en er bij sommige regelingen en de uitwerking daarvan vragen zijn te stellen, speelt bij de gesprekspartners echter nauwelijks een rol. Waar vanuit een rechtswetenschappelijke benadering in hoofdstuk 3 is gepleit voor meer duidelijkheid in wet- en regelgeving, blijkt de juridische inrichting van de bevoegdheden in de praktijk minder relevant en wordt deze niet geproblematiseerd. Tot formele toepassing van het versnipperde instrumentarium komt het zelden. Veeleer is sprake van een praktijk waarin de cdK op informele wijze achter de schermen zijn positie invult. Daarbij speelt het aan het ambt inherente gezag een grotere rol dan de juridische inkleding van het instrumentarium.

Zeker voor nieuwkomers in de provinciale politiek is de uitoefening van rijkstaken door de cdK aanvankelijk onbekend terrein, maar het kiezen van een welwillende, informerende houding voorkomt dat zaken op provinciaal vlak politiseren en escaleren. De cdK's kiezen daarbij steeds enerzijds een heldere lijn die neerkomt op 'u gaat er niet over', maar proberen anderzijds proactief te zijn in de informatie-uitwisseling waardoor zich in de praktijk geen problemen voordoen. Een enkele keer raakt een beroep op de cdK vanuit het rijk het functioneren van de cdK als provinciaal orgaan en dan – als belangrijkste voorbeeld gelden de stikstofafels – kiezen de cdK's voor een heldere lijn en schuiven ze de vraag door naar de gedeputeerde die het betreffende onderwerp in portefeuille heeft. Dit recente voorbeeld en de uitbreiding van de rijkstaken in algemene zin roept de vraag op welk afwegingskader bestaat voor nieuwe rijkstaken. Het antwoord op die vraag is dat zo'n kader niet bestaat.

5 De toekomstige positionering van de cdK en de rijkstaken

5.1 Inleiding

Het toegenomen belang van de rijkstaken en de getrapte democratische verantwoording voor de uitvoering daarvan leidt tot spanning. Er is rond de uitoefening van die rijkstaken nog een aantal andere spanningen te zien. Zo neemt de zichtbaarheid van de cdK toe als gevolg van de uitbreiding van de taken. Gevolg daarvan is dat ook door inwoners vaker een beroep op de cdK wordt gedaan. Een toenemend beroep op de cdK en toegenomen zichtbaarheid verhoudt zich slecht met politieke neutraliteit en dat is juist waardoor de uitoefening van de rijkstaken zo relatief succesvol verloopt. Dat sprake is van effectief optreden wordt toegeschreven aan het gezag van het ambt, maar de toegenomen bevoegdheden en specifieke wettelijke rollen kunnen dat gezag en daarmee de effectiviteit van het ambt ook ondermijnen. Daarbij komt de toegenomen politisering in onze samenleving die ook tot de provinciale politiek is doorgedrongen. Gebrek aan eenduidigheid over wat als rijksbelangen en wat als provinciale belangen heeft te gelden – met als ultiem voorbeeld de stikstofafspraken – vormt daarbij een risico. De vraag is dus hoe de rijkstaken van de cdK's zich verder zouden kunnen ontwikkelen en of daarbij behoefte is aan andere juridische instrumenten, dan wel aanpassing of tenminste betere ordening van de regelgeving. In dit onderdeel komen we tot enkele conclusies en aanbevelingen.

5.2 Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste conclusie uit de juridische analyse van deel 1 van dit onderzoek is dat een minder consistent geheel aan taken en bevoegdheden is ontstaan, verspreid over onder meer Provincie- en Gemeentewet, de ambtsinstructie en sectorspecifieke wetgeving. Het 'amfibische' karakter van het ambt is boven alles historisch gegroeid en niet noodzakelijkerwijs het gevolg van een duidelijke visie waartoe de cdK op aarde is. Met welke pet op de commissaris een bepaalde taak verricht, is als gevolg daarvan zowel in theorie als praktijk niet altijd helder. Dat heeft voor- en nadelen. Bezien vanuit het gezichtspunt van juridische kwaliteitseisen, zoals duidelijkheid en eenduidigheid, is het denkbaar dat naar aanpassing en hier en daar verdere uitwerking wordt gestreefd. Goede wetgeving is een nastrevenswaardig doel op zich.

Hiertegenover staat dat uit de gevoerde gesprekken naar voren komt dat in zekere zin de onduidelijkheid van de wettelijke regelingen eerder wordt gezien als kracht dan als een belemmering. De grondtoon uit de gesprekken is dat het risico bestaat dat verdere uitwerking kan zorgen voor verstarring. De ambtsinstructie – zo klinkt het uit de richting van de betrokkenen – geeft nu voldoende ruimte voor invulling van de verschillende taken op maat. Een bijzonderheid aan het juridisch raamwerk inzake de taken en bevoegdheden van de cdK ten opzichte van andere reguleringsvraagstukken, is dat er maar zo weinigen mee te werken hebben (twaalf, om het helemaal plat te slaan). Aan hun ervaringen met en gedachten over de ontstane praktijk komt daarom groot gewicht toe.

Dit leidt tot het formuleren van een drietal scenario's. In het eerste, het 0-scenario, blijft alles zoals het is. Hoewel er juridische rafels zijn aangeduid in de juridische analyse van deze verkenning blijken die in de praktijk niet of nauwelijks een obstakel te zijn voor de effectieve uitvoering van de rijkstaken door de cdK's. Werken aan het wijzigen van dat kader draagt het

risico in zich dat de rijkstaken juridiseren en aan flexibiliteit inboeten. Hoewel op dit moment sprake is van een zekere vrije ruimte voor wat betreft de verantwoording voor de uitvoering van de rijkstaken, blijkt versterking van de verantwoordingsrelatie in de praktijk geen sterk levende wens te zijn. Het gevoel bestaat dat daarmee de inhoud van het ambt dreigt te veranderen en de uitvoering van de rijkstaken mogelijk minder effectief zal worden. In zekere zin vaart de cdK wel bij een zekere ruimte bij de uitvoering van de rijkstaken betreft. Daarbij geldt dat de regering uiteindelijk verantwoordelijk is en – al zal het er niet snel van komen – in voorkomende gevallen door de Tweede Kamer ter verantwoording geroepen kan worden voor de uitoefening van rijkstaken door de cdK. Laatstgenoemde kan hierdoor een steviger ‘nee’ verkopen aan overvragende Statenleden en blijft zo zelf buiten schot.

In het tweede scenario, het 1-scenario, wordt juist wel gewerkt aan een meer consistent juridisch kader. De verbeterpunten zijn hiervoor in hoofdstuk 3 aangeduid en betreffen de gehanteerde terminologie, maar ook vooral het afleggen van verantwoording voor de uitvoering van de rijkstaken. Overigens is er een aantal rijkstaken die niet of nauwelijks worden geactiveerd op dit moment, zoals de coördinatie van de civiele verdediging, maar waarvan ook wordt gesteld dat ze als noodrem hun nut kunnen bewijzen en het dus goed zou zijn ze te behouden. Op onderdelen lijkt actief reguleren verstandig. Een voorbeeld daarvan is de taak van commissarissen als belangenvertegenwoordigers van de inliggende gezamenlijke gemeenten. Die taak zou als rijkstaak vastgelegd moeten worden. Artikel 4 van de ambtsinstructie, waarin is vastgelegd dat de commissaris uit eigen beweging, dan wel op verzoek advies uitbrengt aan de regering of aan Onze Ministers over andere onderwerpen dan die bedoeld in artikel 116, eerste lid, van de Provinciewet moet niet alleen als ‘toezichtachtige’ bepaling worden gelezen, maar ook als grondslag voor belangenbehartiging van decentrale overheden ‘de andere kant op’.

Het derde scenario, het 2-scenario, laat het juridisch kader ongemoeid, maar geeft wel aandacht aan een afwegingskader dat moet worden gehanteerd bij het creëren van een nieuwe rijkstaak voor de cdK. Aanleiding voor het belang van zo’n afwegingskader is ook het verzoek vanuit het rijk aan de cdK’s om stikstofafels te organiseren. Een afwegingskader zou in dat geval snel tot de conclusie hebben geleid dat zo’n taak niet past bij de positie van de cdK. In dit scenario zou dus gewerkt worden aan zo’n kader, een afspraak tussen de Kring van Commissarissen en de minister van BZK. In essentie gaat dat kader over grondslag en rechtvaardiging van het creëren van een rijkstaak. Onderdelen van zo’n afwegingskader zijn de passendheid van de taak gelet op het takenpakket van het provinciebestuur, maar ook de ondersteuning van de cdK bij de uitvoering van de rijkstaak is dan een punt van aandacht. Voor de bestaande rijkstaken put de cdK in de regel uit zijn eigen ondersteuning en dus in zekere zin uit het provinciale budget. Een afwegingskader zou ook moeten benadrukken dat de verantwoordingsrelatie voor de uitvoering van de rijkstaken er geen is met provinciale staten, maar met de minister. Daarbij zou ook voorzien moeten worden in afspraken over informatievoorziening tussen de cdK en het rijk.

Bij dit alles is het goed te benadrukken dat rijkstaken van de commissaris niet los kunnen worden gezien van de toekomstige positionering van de provincie als zodanig. Ontwikkelingen met betrekking tot de positie van de provincie zullen medebepalend zijn voor de verhouding van de commissaris (‘als rijksorgaan’) tot o.a. gedeputeerde staten en tot zijn eigen taken als pro-

vinciaal orgaan. Toenemende verwevenheid van belangen brengt mee dat minder terughoudend zou moeten worden aangekeken tegen het informeren van gedeputeerde staten en provinciale staten, zoals nu ook al aan de orde lijkt te zijn. Dit is anders waar het het optreden 'achter de schermen' betreft, dat gebaat is bij een sfeer van vertrouwelijkheid. Daarbij moet juist voorkomen worden dat provinciale staten (of gedeputeerde staten) gaan meesturen.

Tot slot laat de vraag hoe de commissaris van de Koning juridisch te positioneren zich het best beantwoorden binnen een bredere herbezinning op de inrichting van het binnenlands bestuur. Het vraagstuk van de rol van de cdK kan ook worden gezien in de context van een toenemende neiging van de Nederlandse overheid om een sterkere rol te willen vervullen bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven. In plaats van de cdK op tal van terreinen daarbij als duizendingendoekje te zien, moet de vraag beantwoord: past deze taak hem? Hetzelfde geldt voor de gemeenten en daarbinnen bijvoorbeeld ook de burgemeester. Als geopteerd wordt voor het 2-scenario, dan kan worden nagedacht over beoordelingskaders voor de verschillende actoren, of juist een integraal kader voor het inschakelen van decentrale organen voor landelijke uitdagingen.

Bijlage: De commissaris van de Koning als rijksheer

Inleiding

De term 'rijksheer' heeft in het juridische spraakgebruik een eigen betekenis, ook al was er in het tamelijk recente verleden sprake van enige terminologische verwarring en werden de begrippen 'rijksheer' en 'rijksorgaan' door elkaar gebruikt. De term rijksheer is in het juridische spraakgebruik (ook al zegt de wet dat niet met zoveel woorden) gereserveerd voor het handelen van de commissaris (en soms ook anderen) op grond van het staatsnoodrecht. In een aantal van deze noodwetten, waaronder bijvoorbeeld de Wet verplaatsing bevolking, wordt de commissaris aangewezen als bevoegd orgaan, handelend namens en met machtiging van de minister.

Het onderscheid tussen de commissaris als rijksorgaan en als rijksheer is van belang voor een beter begrip van de verhouding van de commissaris tot de regering/minister. Die verhouding is voor de rijksheer veelal juridisch anders vormgegeven dan voor de commissaris als rijksorgaan. Het helpt daarmee ook om beter te begrijpen hoe de verhouding tot de minister is wanneer de commissaris zijn 'gewone' rijkstaken vervult. In de tweede plaats kan een verkenning van het onderscheid tussen rijksorgaan en rijksheer een scherper licht werpen op enkele afbakeningsvraagstukken, zoals de bijzondere bevoegdheden die de commissaris op grond van de wet veiligheidsregio's heeft en de relatie tot de aanwijzingsbevoegdheid in artikel 172 lid 4 van de Gemeentewet.

Er is recent sprake van herziening van het staatsnoodrecht. Ook dat heeft dus implicaties voor de plaatsbepaling van de commissaris bij de vervulling van zijn rijkstaken. Reden genoeg om in deze bijlage kort stil te staan bij de bijzondere positie van de commissaris als rijksheer.

Het huidige staatsnoodrecht

Het noodrecht kan op verschillende manieren worden ingedeeld en onderscheiden. Gemeenschappelijk eraan is echter dat het recht is dat niet voor 'normale' situaties is geschreven, maar voor afwijking van het normale, voor bijzondere omstandigheden. Toch is niet al het recht voor bijzondere omstandigheden te kwalificeren als staatsnoodrecht. Zo beschouwen we de bevoegdheid van de burgemeester om noodbevelen of noodverordeningen vast te stellen misschien wel als noodbevoegdheden, maar niet als bevoegdheden die vallen onder het *staatsnoodrecht*. Een tweede kenmerk van dit staatsnoodrecht is namelijk dat het daarbij gaat om bevoegdheden die eerst nog door een afzonderlijk besluit moeten worden geactiveerd, 'aangezet' als het ware. Pas daarna kan een in het betreffende artikel aangewezen orgaan onder de in dat artikel genoemde voorwaarden de eventueel daarmee beschikbaar gestelde bevoegdheden uitoefenen. De bevoegdheden zelf zijn in een wet in formele zin (en in daarop gebaseerde wetgeving) neergelegd, het activeren ervan gaat veelal bij koninklijk besluit.

De basis voor dit staatsnoodrecht, ook wel aangeduid als het 'objectieve staatsnoodrecht',⁵⁴ is artikel 103 van de Grondwet. Volgens artikel 103 Gw bepaalt de wet in welke gevallen een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. Dat afkondigen geschiedt bij koninklijk besluit waarna de wettelijke gevolgen ervan kunnen intreden. De wet waarover het hier gaat is de

⁵⁴ Er bestaat ook subjectief staatsnoodrecht.

Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Volgens artikel 1 van deze wet kan, als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken de beperkte of algemene noodtoestand worden afgekondigd. De Coördinatiewet geeft vervolgens aan welke 'extra' wettelijke bevoegdheden, waarvan een lijst staat opgesomd in een tweetal bijlagen bij de wet, bij koninklijk besluit in werking kunnen worden gesteld. De afzonderlijke noodwetten waarin deze bevoegdheden voorkomen regelen daarnaast dat inwerkingstelling ook kan geschieden bij koninklijk besluit zonder dat een uitzonderingstoestand is uitgeroepen, de zogeheten separate toepassing. Zo bepaalt artikel 52 van de wet veiligheidsregio's dat, onverminderd de bevoegdheid om een noodtoestand uit te roepen "ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-president, de artikelen 53 en 54 in werking [kunnen] worden gesteld." Voor het kunnen gebruiken van die bevoegdheden is dus een besluit van de regering nodig, en moet sprake zijn van buitengewone omstandigheden. In een aantal van deze noodwetten voor buitengewone omstandigheden zijn bevoegdheden van de commissaris van de Koning opgenomen.

De taken als rijksheer (een niet-limitatieve opsomming)

Wet veiligheidsregio's

Allereerst zijn er dus de artikelen 53 en 54 van de Wet veiligheidsregio's. Artikel 53 lid 1 bepaalt dat – als het artikel bij koninklijk besluit in werking is gesteld - de commissaris van de Koning aan de burgemeesters in de provincie in een concreet geval de nodige aanwijzingen kan geven inzake de rampenbestrijding. Het tweede lid bepaalt dat de minister aan de commissaris daartoe ook opdracht kan geven. Artikel 54 bepaalt dat de minister als het algemeen belang dat dringend eist bevoegdheden van de commissaris en van de burgemeester op grond van de wet veiligheidsregio's gehele of ten dele aan zich kan trekken, of een andere autoriteit daarmee belasten. Een besluit tot inwerkingstelling van artikel 53 en/of 54 moet onverwijld worden gevolgd door een voorstel van wet omtrent het voortduren van de werking van de genoemde bepalingen (aldus artikel 52 lid 2 e.v. Wvr).

De interessante vraag is hoe deze bepalingen zich verhouden tot artikel 126 van de Grondwet. Is die bepaling überhaupt van toepassing? Duidelijk is dat de wet niet verwijst naar de door de regering gegeven ambtsinstructie. Duidelijk zal ook wel zijn dat de commissaris hier niet als provinciaal orgaan handelt, al doet hij dat hier ook *niet*, anders dan bij een aantal hierna te beschrijven bevoegdheden, *namens* de minister.

Wet verplaatsing bevolking

Een 'ingeschakeld' artikel 2b van de wet verplaatsing bevolking verleent aan de commissaris of de burgemeester de bevoegdheid om de bevolking te verplaatsen als zij daartoe van de verantwoordelijke ministers een algemene of bijzondere machtiging ontvangen. Bij een dergelijke verplaatsing hebben burgemeesters 'op grond van de eveneens dan 'in te schakelen' artikel 4 en 5 - een bijzondere, uitvoerende taak. Artikel 4 belast hen met de uitvoering van de verplaatsing van de bevolking, waarbij de verantwoordelijke minister(s) de nodige aanwijzingen of richtlijnen kunnen geven. Ook kunnen zij, als artikel 5 is ingeschakeld, verordeningen vaststellen met betrekking tot de verplaatsing van de bevolking, die aan de commissaris moeten worden meegedeeld en door deze in het uiterste geval tijdelijk voorlopig buiten werking kunnen worden gesteld. Uiteindelijk beslist de regering.

Hier zien we opnieuw dat de taak als rijksheer anders is vormgegeven dan als rijksorgaan (geen verwijzingen naar de ambtsinstructie), maar duidelijk geen provinciale taak is. Duidelijk is ook dat de bevoegdheidsuitoefening door de commissaris in artikel 2b afhangt van een machtiging van ‘hogerhand’, net zoals de taak van de burgemeester door aanwijzingen en richtlijnen van hogerhand wordt gestuurd. Die machtiging suggereert overigens ook de mogelijkheid van sturing op de uitoefening van de bevoegdheid van de commissaris.

Ten overvloede: artikel 2c van de Wet verplaatsing bevolking verklaart de wet tevens van toepassing op volksverplaatsingen op grote schaal die niet het gevolg zijn van een last tot verplaatsing. Dit artikel is, samen met artikel 4 van de wet in werking gesteld om de toestroom van Oekraïners in goede banen te leiden.⁵⁵

Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag

Deze algemene noodwet kent aan onder andere de commissaris een aantal vergaande bevoegdheden toe. Zo kan onder andere de commissaris van de Koning op grond van artikel 8 het vertoeven in de openbare lucht beperken. Op grond van artikel 9 is hij bevoegd om aan personen ten aanzien van wie het ernstig vermoeden bestaat dat zij de openbare orde en veiligheid in gevaar zullen brengen, te bevelen een gebied te verlaten of zich daarheen te begeven of daarin terug te keren. Artikel 18 van deze wet bevat onder strenge voorwaarden de bevoegdheid van de Koning personen te interneren.

Op grond van artikel 6 geldt dat de commissaris (evenals de burgemeester) bij de uitoefening van bevoegdheden die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en veiligheid moet handelen in overeenstemming met de aanwijzingen van de minister van Justitie en Veiligheid. Daarmee is dus een algemene ondergeschiktheid gecreëerd voor zover het die bevoegdheden betreft. Artikel 7 voegt er nog aan toe dat de minister de bevoegdheden van de commissaris aan zich kan trekken.

Verduidelijking bevoegdheidsconstructies

De rol van de commissaris van de koning als rijksheer wordt in de literatuur wel getypeerd als die van ondergeschikt, gedeconcentreerd ambtenaar, in een hiërarchische relatie tot de minister. Dat is in zekere zin niet helemaal zuiver.

Zoals het ook bij de commissaris als rijksorgaan eigenlijk duidelijker is om te focussen op zijn wettelijke takenpakket, en te spreken van de commissaris in de uitoefening van zijn rijkstaken, zo is het ook hier belangrijk vooral te kijken naar dat wat in de afzonderlijke noodwetgeving is geregeld over de verhouding tot het hogere gezag.

De term deconcentratie wordt in een enge en in een ruimere betekenis gebruikt in de juridische literatuur. In de enge betekenis is sprake van aan de minister ondergeschikte rijkambtenaren met eigen in de wet geattribueerde bevoegdheden. De vraag die dan soms kan rijzen is hoe we weten dat sprake is van een ondergeschikte ambtenaar. Voorbeelden zijn de belastinginspecteur, de officier van justitie en de organen van tal van landelijke inspectiediensten.

⁵⁵ Stb. 2022, 133. Voortdurend ervan door Stb. 2023, 127.

In een ruimere betekenis kan bijvoorbeeld ook van de rechtspraak gezegd worden dat deze gedeconcentreerd is. Het accent ligt er dan op dat weliswaar de organisatie territoriaal verspreid is (in bijvoorbeeld ressorten en arrondissementen), maar dat wel sprake is van een uniforme landelijke uitvoering van een regeling die de bevoegdheden aan die ambten toekent. De ambtelijke ondergeschiktheid ontbreekt dan dus, behoudens voor zover daarover in de wet nog een en ander wordt opgemerkt.

Van de commissaris als rijksheer kan worden gezegd dat hij in deze ruimere betekenis een gedeconcentreerd ambt vervult. Op basis van de wet worden aan de commissaris voor de eigen provincie bijzondere bevoegdheden toegekend (met uit de aard der zaak veel beleidsvrijheid, maar bij de uitoefening en invulling daarvan moet het uniforme karakter nog afzonderlijk in de wet worden geregeld, door de verhouding tot de minister of de regering expliciet te regelen. Voor de goede orde: er is hier dus geen sprake van decentralisatie.

De redenering is hier in feite een cirkelredenering: omdat we deze taak niet willen decentraliseren zal de taak gedeconcentreerd moeten worden. Dat impliceert uniformiteit in de uitoefening en dat impliceert aansturing door de minister. Voor ondergeschikte ambtenaren volgt dat uit de aanstelling, hier niet. En dus wordt het karakter van deconcentratie bereikt door in de wet te regelen dat de minister (want daar gaat het veelal om) bindende aanwijzingen kan geven, taken en bevoegdheden naar zich kan toetrekken, bevoegdheden afhankelijk zijn van machtiging van de minister. Ergo: het is deconcentratie omdat we het hebben vormgegeven al deconcentratie.

In een nog verdergaande variant zou zelfs denkbaar zijn dat de commissaris wettelijk wordt aangewezen om *namens* de minister besluiten te nemen en taken uit te voeren (mandaat). In dat geval zou strikt genomen dus zelfs geen sprake meer zijn van deconcentratie, omdat de daarvoor geëiste *attributie* van eigen bevoegdheden ontbreekt).

Het cruciale onderscheid tussen de commissaris als rijksheer en de commissaris als rijksorgaan is dus als volgt: de commissaris als rijksorgaan is slechts gebonden aan de instructies die door de regering in een ambtsinstructie (of eventueel andere AMvB) zijn neergelegd, overeenkomstig artikel 126 Grondwet. Die instructie heeft de vorm van algemene regels, en wordt dus niet voor een concreet geval gegeven. Enkel de regering is tot het geven van deze algemene regels bevoegd, niet de minister.

De commissaris als rijksheer treedt slechts op in buitengewone omstandigheden als noodwetgeving is ingeschakeld. In deze noodwetgeving, gebaseerd op artikel 103 van de Grondwet, kan wél zijn bepaald dat de commissaris slechts met machtiging of bindende aanwijzingen van de minister bevoegdheden kan uitoefenen of taken vervullen. Ook hier geldt echter, omdat de commissaris als ambt in de provincie niet een ondergeschikte rijksambtenaar is, dat deze aanwijzingsbevoegdheden van de minister expliciet in de wet moeten zijn vastgelegd. De wet bepaalt daarmee ook de omvang van die aanwijzingsbevoegdheid.

Modernisering staatsnoodrecht

Mede in reactie op de corona-pandemie is besloten werk te maken van de herziening en modernisering van het staatsnoodrecht dat nog sterk was gebaseerd op de gebeurtenissen in de Tweede Wereldoorlog en de economische crisis van de jaren zeventig van de vorige eeuw. Het

mag duidelijk zijn dat daarbij ook de rol van de commissaris van de koning opnieuw doordacht zal moeten worden. Dat geldt overigens niet alleen voor zijn rol als rijksheer maar ook voor zijn rol als rijksorgaan met betrekking tot bijvoorbeeld de Wet veiligheidsregio's en evenzeer voor zijn rol als provinciaal orgaan.