



DE GRONDWET - ARTIKEL 126 - AMBTSINSTRUCTIE COMMISSARIS KONING

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

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 126 - AMBTSINSTRUCTIE COMMISSARIS KONING - W. VAN DER WOUDE

Inhoudsopgave

1. Historie en actuele betekenis
2. Provinciaal orgaan of rijksorgaan?
3. Ambtsinstructie
4. Betrokkenheid van de formele wetgever
5. Literatuur
6. Historische versies

Editie december 2015

1. HISTORIE EN ACTUELE BETEKENIS

Artikel 126 Grondwet is geïntroduceerd via de algehele grondwetsherziening van 1983. Dit artikel grijpt niettemin terug op een langere voorgeschiedenis ten aanzien van de positie van het ambt commissaris van de Koning. Van oudsher heeft de commissaris twee ‘petten’. Sinds 1814 is hij orgaan van de provincie en uit dien hoofde onder meer voorzitter van zowel gedeputeerde staten als provinciale staten. Daarnaast vervult de commissaris taken op last van de centrale overheid. In de loop van de jaren is de onderlinge verdeling van deze taken gewijzigd. De nadruk ligt nu op de taken die de commissaris uit hoofde van zijn provinciale werkzaamheden verricht. Een deel van de rijkstaken is echter overreid gebleven en deze zijn middels dit artikel van een grondwettelijke grondslag voorzien.^[1] In 2008 heeft dit artikel een kleine wijziging ondergaan.^[2] Thans staat hierin niet langer dat bij wet “voorts [kan] worden bepaald [...]”. Het vervallen van het woord “voorts” houdt verband met de schrapping van het derde lid van artikel 125, waardoor artikel 126 niet langer het tweede, maar het eerste artikel in de Grondwet is waarin aan de commissaris een taak wordt opgedragen.

2. PROVINCIAAL ORGAAN OF RIJKSORGAAN?

Het is gebruikelijk om bij taakuitoefening door de commissaris op grond van dit

artikel te spreken van de commissaris ‘als rijksorgaan’ en bij taakuitoefening uit anderen hoofde te spreken van de commissaris ‘als provinciaal orgaan’. Daar is tegenin te brengen dat de commissaris slechts één benoemingsbesluit ontvangt en zijn bezoldiging volledig uit provinciale middelen wordt uitgekeerd (artikel 65, eerste lid, Provinciewet). Toch is dit onderscheid handzaam, omdat daaruit duidelijkheid voortvloeit over het verschil tussen taakuitoefening op grond van dit artikel en taken die de commissaris uitoefent in medebewind. Deze duidelijkheid is gewenst nu aan dit verschil een rechtsgevolg verbonden is. Over de uitoefening van zijn medebewindstaken is de commissaris, evenals ten aanzien van zijn autonome taken, verantwoording schuldig aan provinciale staten op grond van artikel 179 juncto 79 Provinciewet. Voor zijn taken ‘als rijksorgaan’ sluit artikel 182, vijfde lid, Provinciewet deze verantwoordelijkheid uit. Waar de commissaris optreedt ‘als rijksorgaan’ is hij uitsluitend verantwoording schuldig aan de regering. Dit speelt bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van de commissaris bij de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van burgemeesters, waar hij optreedt als liaison tussen de gemeenteraden (die een voordracht doen) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die (her)benoemings- en ontslagbesluiten medeondertekent.

3. AMBTSINSTRUCTIE

De taken die de commissaris vervult ‘als rijksorgaan’ zijn opgesomd in de op grond van artikel 126 door de regering bij amvb vastgestelde Ambtsinstructie commissaris van de Koning (verder: Ambtsinstructie). Over de verhouding tussen deze Ambtsinstructie en de verschillende wetten waarin deze bevoegdheden van de commissaris worden opgevoerd volgen in de volgende paragraaf nog enige beschouwingen. Hieronder zal eerst worden gezien om welke taken het gaat. Als handvatten bij de toedeling van taken aan de commissaris ‘als rijksorgaan’ geldt volgens de regering dat:

- sprake moet zijn van een duidelijke taak of bevoegdheid van de rijksoverheid;
- noodzaak bestaat voor een nauwe samenhang tussen rijksbeleid en provinciaal beleid en
- het wenselijk is de commissaris te gebruiken als verbindingsschakel tussen de centrale overheid en de lokale overheid.^[3]

Blijkens de Ambtsinstructie spelen deze belangen in ieder geval een rol ten aanzien van het inwinnen van inlichtingen en het plegen van overleg met in de provincie gestationeerde rijksambtenaren (waaronder personeel deel uitmakend van de krijgsmacht, artikel 2, eerste en tweede lid) en het geven van aanwijzingen aan deze functionarissen (met uitzondering van het openbaar ministerie) ingeval van een ramp, crisis of ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis (artikel 2, derde lid). Daarbij aansluitend bieden de artikelen 5a tot en met 5d een nadere uitwerking van de taken die de commissaris op grond van de Wet veiligheidsregio’s uitoefent bij bovenlokale rampen en crises.

Verder is hij verplicht “met redelijke tussenpozen” bezoeken aan gemeenten te brengen en daarvan bij bijzonderheden verslag te doen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 3). Ook overigens brengt hij uit eigen beweging of op verzoek advies uit aan de regering (artikel 4) en coördineert hij de voorbereiding van de civiele verdediging (maatregelen bedoeld ter bescherming van de bevolking en haar bezittingen wanneer zich een natuurramp, oorlogsgeweld of een andere noodtoestand voordoet, zie verder het commentaar bij artikel 99a) door de in de provincie werkzame rijksambtenaren, provinciale ambtenaren, alsmede ambtenaren van gemeenten en waterschappen (artikel 5).

Als gezegd vervult de commissaris een rol ‘als rijksorgaan’ bij de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van burgemeesters (art. 6 tot en met 7a Ambtsinstructie, zie overigens ook artikel 61 e.v. Gemeentewet). Tot slot adviseert hij inzake koninklijke onderscheidingen (artikel 8).

4. BETROKKENHEID VAN DE FORMELE WETGEVER

Deze wijze van bevoegdheidstoedeling in artikel 126 garandeert betrokkenheid van de formele wetgever (en dus eveneens van de Staten-Generaal). Voor een belangrijk deel van de taken die de commissaris op grond van de Ambtsinstructie vervult, krijgt de betrokkenheid van de wetgever gestalte in artikel 182 Provinciewet. Ten aanzien van de betrokkenheid van de commissaris bij de (her)benoeming en het ontslag van burgemeesters vindt deze wettelijke bevoegdheidstoedeling plaats via artikel 61d Gemeentewet. Verder kan worden gewezen op de artikelen 40, 41, 42 en 59 Wet veiligheidsregio’s. Daarvoor is veel te zeggen nu een bevoegdheidstoedeling aan de commissaris er op grond van artikel 126 Grondwet toe leidt dat de commissaris op deze terreinen buiten de reguliere democratische controle door provinciale staten komt te staan. Er schuilt niettemin iets omslachtigs in deze werkwijze nu dit er in de praktijk voor zorgt dat de Ambtsinstructie op sommige punten enerzijds dupliceert wat reeds in verschillende wetten is geregeld en daarvoor anderzijds een nadere uitwerking biedt. Hierdoor kan het voorkomen dat discrepanties ontstaan tussen wettelijke bepalingen en bepalingen van de Ambtsinstructie. De grondwettelijke regeling had eenvoudiger gekund door te bepalen dat de Ambtsinstructie (al dan niet met de mogelijkheid van delegatie) bij (of krachtens) wet wordt vastgesteld.^[4] Een dergelijke benadering zou grondwetsherziening behoeven.

5. LITERATUUR

- J.W. Janssens, De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren, Den Haag, 1992, VNG Uitgeverij (proefschrift Rijksuniversiteit Leiden)
- Raad voor het openbaar bestuur, De burgemeester van de provincie? Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan, Den Haag, 2006.
- J. de Vries, Commissaris van de Koning of burgemeester van de provincie?, in Gst. 2006/140

- Bron bovenstaande literatuur:

<http://www.politiekcompendium.nl/9353000/1/j9vvjvgivn417wd/vhrfqsxwvexz>

- Ambtsinstructie commissaris van de Koning (besluit, te vinden op wetten.overheid.nl)

6. HISTORISCHE VERSIES

Zie onder artikel 125, tweede lid Gw.

NOTEN

1. Voor een beknopt historisch overzicht, zie Raad voor het openbaar bestuur, De burgmeester van de provincie? Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan, Den Haag 2006, p.9 e.v.
2. Wet van 27 juni 2008, Stb. 2008, 273.
3. Zie Kamerstukken- II, 2008- 2009, 31000 VII nr. 87, p.10.
4. Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, De burgmeester van de provincie? Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan, Den Haag 2006, p. 55. De Rob stelt iets vergelijkbaars voor. Volgens de Rob zouden alle taken van de commissaris ‘als rijksorgaan’ moeten worden opgesomd in artikel 182 Grondwet, met mogelijkheid tot delegatie van de uitwerking daarvan. Het kabinet reageerde daarop in zijn reactie dat ook daarvoor grondwetsherziening noodzakelijk zou zijn, nu de Grondwet expliciet verlangt dat een ambtsinstructie door de regering wordt gegeven (zie Kamerstukken- II, 2008- 2009, 31000 VII nr. 87, p. 7).

CITEER SUGGESTIE

W. van der Woude, Commentaar op artikel 126 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).