

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2009

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2009

1. Inleiding

In maart 2006 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) advies uitgebracht over de rol van de commissaris van de Koningin als rijksorgaan, getiteld «De burgemeester van de provincie?».¹ In het advies van de Rob wordt ingegaan op de vraag hoe de cdK invulling geeft aan de behartiging van de rijkstaken, welke knelpunten naar het oordeel van de Raad in dit verband aan de orde zijn en welke verbeteringen kunnen worden aangebracht.

Het historisch en staatsrechtelijk overzicht van het ambt van cdK zoals door de Raad geschetst, geven een goed beeld van de ontwikkeling van het ambt en de rijkstaken. In dit standpunt geeft het kabinet zijn visie op het rijkstakenpakket van de cdK en de wijze waarop deze taken in de Ambtsinstructie commissaris van de Koning zijn geregeld en of hier aanpassingen nodig zijn.

Door de Kring van commissarissen van de Koningin is bij brief van 20 april 2006 gereageerd op het advies van de Rob. Door het IPO en de VNG is bij brief van 8 oktober 2007 respectievelijk 16 april 2007 een reactie op het concept kabinetsstandpunt gegeven.²

Zoals in de samenvatting in paragraaf 11 is aangegeven, dient naar het oordeel van het kabinet nader geregeld te worden dat de cdK verantwoordelijk is aan de regering over de wijze waarop hij uitvoering geeft aan de taken als rijksorgaan. Voorzien zal worden in een jaarlijkse rapportage over de wijze waarop de taken als rijksorgaan zijn uitgevoerd. Er zullen ook periodieke voortgangsgesprekken plaatsvinden tussen de cdK en de minister van BZK. Ook wordt voorgesteld om naast de huidige taken van de cdK ten aanzien van burgemeesters, ook de resterende taken op grond van de Gemeentewet, waaronder de bevoegdheden van de cdK om te voorzien in een waarnemend burgemeester, alsmede het afnemen van de eed bij een burgemeester als rijkstaken aan te duiden. Het is goed denkbaar om de cdK als rijksorgaan een taak te geven als adviseur en bemiddelaar bij bestuurlijke conflicten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De reacties van IPO en VNG zijn bijgevoegd. Deze zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Staatsrechtelijke positie

De Rob geeft een historisch en staatsrechtelijk beeld van de cdK vanaf de intrede van dit ambt in het Nederlandse staatsbestel in de Grondwet van 1814. Geconcludeerd wordt dat het ambt van cdK sinds het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden een unieke functie in ons bestel is geweest. In het verleden was de Commissaris of Gouverneur een door de Koning aangestelde rijkstoezichthouder belast met de uitvoering van diens instructies. Daarnaast hield hij als voorzitter van provinciale staten en gedeputeerde staten toezicht op deze organen en op een goede uitvoering van wet- en regelgeving. Na de grondwetsherziening van 1848 is de constitutionele positie van de cdK nauwelijks veranderd, maar de feitelijke inhoud van het ambt des te meer. Met de Provinciewet in 1962 werd de cdK primair een provinciaal orgaan. Daarnaast verrichtte de cdK alleen nog rijkstaken op grond van de Ambtsinstructie van 1966. In constitutionele zin was de cdK echter nog primair rijksorgaan. Hieraan kwam een einde met de grondwetsherziening van 1983. De cdK is nu ook in grondwettelijke zin in de eerste plaats provinciaal orgaan (artikel 125 Grondwet). Daarnaast is hij rijksorgaan voor zover de wetgever hieraan krachtens artikel 126 Grondwet invulling geeft. De wettelijke basis hiervoor kwam in 1992 tot stand in de Provinciewet (artikel 182). De huidige Ambtsinstructie volgde twee jaar later.

Het kabinet onderschrijft de bevinding van de Rob dat de cdK zich heeft ontwikkeld tot een primair provinciaal orgaan. Het grootste gedeelte van zijn tijd oefent hij taken en bevoegdheden uit in deze hoedanigheid. Een relatief klein, echter niet onbelangrijk deel van zijn taken voert hij uit als rijksorgaan. De taken en bevoegdheden van de cdK zijn beschreven in de wet- en regelgeving. Als provinciaal orgaan heeft hij autonome taken op grond van de Grondwet en de Provinciewet en medebewindstaken gevorderd bij of krachtens andere wetten dan de Provinciewet. Voor zijn handelen als provinciaal orgaan is de cdK verantwoording verschuldigd aan provinciale staten (artikel 179 van de Provinciewet). Als rijksorgaan bezit de cdK taken die door de regering zijn gegeven in de Ambtsinstructie met een grondslag in een wet in formele zin. Hierbij betreft het weliswaar door het Rijk opgedragen taken, maar anders dan bij bedoelde medebewindstaken, vervult de cdK als rijksorgaan de door het Rijk opgedragen taken ook namens het Rijk. De cdK is als het ware verlengstuk van de minister bij de uitoefening van een rijkstaak en is dus ook uitsluitend aan de minister verantwoording verschuldigd en niet aan provinciale staten. Daarnaast vervullen de cdK's in de praktijk ook andere activiteiten zonder wettelijke taakopdracht.

3. Autonome taken

De cdK is voorzitter en tevens lid van gedeputeerde staten. De cdK heeft onder meer als taak het bevorderen van de eenheid van het beleid van GS. Daarnaast is de cdK voorzitter van provinciale staten, maar heeft daar geen stemrecht. Hij is geen lid van provinciale staten. De cdK ziet op grond van artikel 175 van de Provinciewet toe op de kwaliteit van het provinciale beleidsproces, op een goede samenwerking van de provincie met andere provincies en andere overheden, de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie en op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten. Ook vertegenwoordigt hij de provincie in en buiten rechte (artikel 176 Provinciewet). De cdK kan besluiten van het provinciebestuur en van een burgemeester ter vernietiging voordragen (artikelen 266 en 181 Provinciewet). De cdK bevordert ook een goede behartiging van de provinciale aangelegenheden (artikel 175, derde lid, Provinciewet). In deze rol als vertegenwoordiger van de provincie gaat het

vooral om het promoten van de provincie bij bezoeken aan gemeenten en bedrijven en bij het ontvangen van vertegenwoordigers van diverse instanties en organisaties. De cdK is tevens gastheer bij bezoeken van leden van het Koninklijk Huis.

4. Medebewindstaken

Er zijn ongeveer 60 wetten en besluiten op grond waarvan de cdK in medebewind bepaalde taken en bevoegdheden heeft. Ook voor deze taken heeft de cdK een verantwoordings- en informatieplicht naar provinciale staten. De taken die de cdK heeft in medebewind variëren naar schaal, aard en vorm.

Medebewind is de taak van lagere overheden om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid. Bestuurlijke bevoegdheden in medebewind worden op provinciaal niveau aan gedeputeerde staten toegekend, tenzij een bevoegdheid naar zijn aard aan provinciale staten toekomt. Dat laatste is het geval wanneer het betreft het stellen van algemeen verbindende voorschriften, kaderstelling of indien een sterke democratische legitimatie van belang is. Bevoegdheden kunnen in plaats van aan gedeputeerde staten aan de cdK worden toegekend, indien deze het aangewezen orgaan is. Dit is het geval wanneer het van belang is dat een eenhoofdig orgaan (snel) een beslissing kan of moet nemen.

5. Rijksorgaan

Artikel 126 van de Grondwet luidt: «Bij de wet kan worden bepaald, dat de commissaris van de Koning voorts wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie.» In zijn rol als rijksorgaan heeft de cdK taken namens het Rijk in de provincie. Die taken zijn grotendeels gebaseerd op artikel 182 van de Provinciewet en nader uitgewerkt in de Ambtsinstructie. Opmerking behoeft dat de in het concept-wetsvoorstel veiligheidsregio's opgenomen rol van de cdK als rijksorgaan bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing aanleiding geeft tot het wijzigen van de Ambtsinstructie.

De huidige Ambtsinstructie benoemt de volgende taken:

1. de bevordering van de samenwerking tussen provincie-, gemeente- en waterschapsbesturen en rijksambtenaren en personen van de krijgsmacht in de provincie;
2. de bevoegdheid om inlichtingen in te winnen bij en overleg te plegen met de in de provincie werkzame rijksambtenaren en personen van de krijgsmacht;
3. de aanwijzingsbevoegdheid m.b.t. de samenwerking binnen de provincie jegens de rijksambtenaren en personen van de krijgsmacht bij (dreiging van) rampen, zware ongevallen en maatschappelijke ontwrichting;
4. de bevoegdheid om een ieder belast met bevoegdheden in de openbare dienst in de provincie te verzoeken om bericht en raad;
5. de periodieke werkbezoeken aan de gemeenten in de provincie; rapportage van bijzondere bevindingen aan de minister plus, zonodig, mededeling aan GS;
6. het ongevraagd of op verzoek uitbrengen van advies aan regering of minister(s);
7. het adviseren bij de benoeming van korpschefs van politieregio's en andere leidinggevende politiefunctionarissen;
8. de coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging, met inachtneming van ministeriële aanwijzingen, door de in de provincie werkzame rijksambtenaren, personen van de krijgsmacht, het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen;
9. het voorzitterschap van het overleg m.b.t. de civiele verdediging;

10. het toezicht op het ordelijk verloop van de procedures voor (her)benoeming en ontslag van burgemeesters; o.a. overleg met de raad, advies en rapportage aan de minister;
11. het adviseren aan het Kapittel voor de civiele orden over de verlening van een Koninklijke onderscheiding;
12. het samen met het College van procureurs-generaal beslissen op administratieve beroepen op grond van de Politiewet 1993;
13. de bewaring en de registratie van aan de cdK gerichte stukken die verband houden met de Ambtsinstructie.

De rijkstaken van de cdK kunnen in vijf categorieën worden weergegeven: burgemeesterszaken, openbare orde en veiligheid, bevorderen samenwerking, decoraties en diversen (o.a. werkbezoeken).

6. Provinciaal orgaan versus rijksorgaan

De Rob stelt dat het ambt van cdK steeds meer is gaan lijken op dat van burgemeester. Dit omdat de cdK in de eerste plaats provinciaal orgaan is waarbij het voorzitterschap van provinciale staten en gedeputeerde staten, alsmede de verantwoordingsplicht naar provinciale staten wezenlijke aspecten zijn.

Er zijn inderdaad parallellen tussen het ambt van burgemeester en cdK. Maar anderzijds zijn er naar het oordeel van het kabinet verschillen waardoor het wezenlijk andere posities betreft. De Grondwettelijke mogelijkheid om de cdK in te schakelen bij de uitvoering van rijkstaken is hiervan is de voornaamste. In de rol van de cdK als rijksorgaan zit een fundamenteel verschil met de burgemeester. Hieruit vloeit de directe relatie voort die de cdK heeft met de regering. De cdK is een schakel tussen de centrale en de decentrale overheid. De burgemeester heeft geen directe relatie met de regering. Daarnaast is de schaal waarop de cdK opereert een belangrijk onderscheidend kenmerk.

Ook het IPO onderschrijft de opvatting dat de cdK primair provinciaal orgaan is. De cdK oefent het merendeel van zijn tijd taken en bevoegdheden uit als provinciaal orgaan. Maar omdat de cdK ook een aantal taken als rijksorgaan heeft is hij dus niet «de burgemeester van de provincie», aldus het IPO. Het kabinet sluit zich daarbij aan.

De Rob merkt op dat het onderscheid tussen de functie van de cdK als provinciaal orgaan en als rijksorgaan vooral betekenis heeft voor de verantwoordingsvraag. De cdK is als provinciaal orgaan verantwoording verschuldigd aan provinciale staten zowel als het gaat om autonome taken als in medebewind. Voor de uitvoering van taken als rijksorgaan is de cdK echter alleen verantwoording verschuldigd aan de regering. Daarop kan de minister van BZK door het parlement worden aangesproken.

Het kabinet onderschrijft dat de verantwoordingsrelatie het belangrijkste verschil is in de twee hoedanigheden. De verantwoordingsrelatie is echter een gevolg en geen oorzaak. De vraag is dan ook of er eenduidige meer inhoudelijke criteria zijn die de taken van de cdK als rijksorgaan rechtvaardigen.

7. Wanneer rijksorgaan?

Het kabinet vindt de positie van de cdK rijksorgaan onverminderd van belang. In deze paragraaf wordt ingegaan op de ratio en visie achter het gebruik van de cdK als rijksorgaan. De lijnen worden aangegeven waarlangs ook in de toekomst kan worden bepaald of de cdK een bepaalde taak of bevoegdheid dient te verrichten als rijksorgaan.

De meeste medebewindstaken van de cdK's bevinden zich op de beleids-terreinen van de ministeries van BZK, VROM en V&W. Bij een inventari-

satie van de taken en bevoegdheden die de cdK via medebewinds-wetgeving als provinciaal orgaan en als rijksorgaan heeft gekregen is gekeken naar het soort taak en de argumenten die ertoe geleid hebben de taak op de betreffende wijze te regelen.

Vervolgens kan een aantal handvatten worden gegeven voor de beantwoording van de vraag of een taak of bevoegdheid door de cdK dient te worden uitgevoerd als rijksorgaan. Deze handvatten zijn afkomstig uit de grondwetsgeschiedenis. Zij werden in de jaren '70 bij de herziening van de Grondwet door de regering ingebracht bij het pleidooi om de cdK als rijksorgaan in de Grondwet te handhaven. Deze handvatten zijn niet cumulatief en ook niet limitatief bedoeld. Ze dienen in samenhang te worden gezien. De bevoegdheid om de cdK als rijksorgaan in te zetten is door de grondwetgever dan ook zonder nadere voorwaarden aan de wetgever opgedragen. Daarbij is het aanwezig zijn van een duidelijke rijksverantwoordelijkheid wel een vanzelfsprekende randvoorwaarde.

Handvatten voor de cdK als rijksorgaan:

1. Er is sprake van een duidelijke taak of bevoegdheid van de rijksoverheid en een specifieke ministeriële verantwoordelijkheid. Er bestaat behoefte om de cdK bij de uitvoering van de taak of bevoegdheid van de regering te betrekken. Op deze wijze is het voor een minister mogelijk langs de hiërarchische lijn aanwijzingen te geven aan de cdK. De regering blijft eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taak. Het parlement kan de minister daarop aanspreken.
Bij burgemeestersaangelegenheden bijvoorbeeld is de minister van BZK verantwoordelijk en vervult de cdK een duidelijk omschreven rol in de uitvoering.
2. Er is een noodzaak voor een nauwe samenhang tussen rijksbeleid en provinciaal beleid.
3. Het is wenselijk de cdK een rol te geven als verbindingsschakel tussen de centrale overheid en besturen van de gemeenten en waterschappen.

Hierbij kan gedacht worden aan samenwerking tussen overheden, rijksambtenaren en krijgsmacht.

Het kabinet ziet daarnaast in de praktijk dat het bij de toedeling van een taak of bevoegdheid aan de cdK van belang is dat de cdK een éénhoofdig orgaan is. Omdat het gezag bij één persoon berust, kan deze:

- snel besluiten nemen bij bijvoorbeeld acute dreigingen;
- als aanspreekpunt fungeren;
- in ceremoniële zaken worden ingezet;
- een bindende, gezaghebbende factor in bovenlokale aangelegenheden zijn;
- een consistente aanpak volgen bijvoorbeeld in zijn rol bij burgemeesterszaken.

Artikel 126 van de Grondwet laat de wetgever in principe de ruimte om een brede inhoud te geven aan de functie van de cdK als rijksorgaan. Door de Rob wordt daarbij aangegeven dat de wetgever vanaf de totstandkoming van de Ambtsinstructies een voorzichtige koers heeft gevaren voor wat betreft de invulling van de rijksorgaanfunctie van de cdK.

Het kabinet acht het in het belang van de gedecentraliseerde eenheidsstaat nodig dat de cdK ook in de hoedanigheid van rijksorgaan onder de verantwoordelijkheid van de regering taken en bevoegdheden kan blijven uitoefenen. De cdK heeft een belangrijke rol als verbindingsschakel tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden. Dat wordt ook door het IPO onderschreven. De unieke positie van de cdK wordt mede bepaald door de eenhoofdigheid van het ambt. Het kabinet is van mening dat de drie

eerder gegeven handvatten, namelijk dat er sprake is van een duidelijke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, er een noodzaak is voor een nauwe samenhang tussen rijksbeleid en provinciaal beleid alsmede de wenselijkheid om de cdK te gebruiken als verbindingschakel, nog steeds van dienst zijn voor het aanduiden van een taak als rijkstaak.

Als gevolg van nieuwe ontwikkelingen of gewijzigde inzichten zal ook in de toekomst aan de orde komen of een uitbreiding van rijkstaken wenselijk is. Het kabinet wil die mogelijkheid zeker openhouden. Dit is ook in lijn met de opvatting van het IPO dat de cdK bij de toedeling van taken en bevoegdheden vaker zou kunnen worden ingezet.

8. Wijze van verantwoorden door de cdK

Over de wijze van uitvoering van zijn taken als rijksorgaan is de regering politiek verantwoordelijk, in casu de minister van BZK. Hoe de cdK's aan de minister verantwoording afleggen over de uitvoering van de Ambtsinstructie is nu niet geregeld.

Door het operationaliseren van de verantwoordingsrelatie tussen de cdK en de minister kan een duidelijke verantwoording worden bereikt en de democratische legitimatie worden versterkt. Het zou de minister ook instrumenten bieden om de verantwoordelijkheid waar te maken voor de activiteiten die de cdK als rijksorgaan uitvoert. Ook het IPO heeft in zijn reactie aangegeven dat het instemt met het vastleggen van een verantwoordingsplicht van de cdK aan de minister van BZK over de uitvoering van zijn taken als rijksorgaan.

Er vindt nu reeds periodiek overleg plaats tussen de minister en de cdK's. In dit cdK-overleg wordt gesproken over de rijkstaken van de commissaris, maar vooral ook over actuele problemen en ontwikkelingen waarbij de cdK's een rol vervullen.

Verder maken de meeste cdK's jaarlijks een openbaar verslag over hun functioneren. Elke cdK legt daarbij persoonlijke accenten. Ook uit de jaarverslagen blijkt dat er verschillen zijn in hoe cdK's hun rollen invullen en prioriteiten stellen.

Het kabinet is van mening dat voor het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de cdK als rijksorgaan het minimaal nodig is periodiek een verantwoordingsrapportage van de cdK's te ontvangen over de uitvoering van de Ambtsinstructie. De verantwoordingsrapportage behoeft echter niet openbaar te zijn. Dat ligt ook niet in rede, omdat de rapportages veelal persoonlijke beleidsopvattingen zullen bevatten en onderwerpen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, zoals benoemingen van burgemeesters en bestuurlijke knelpunten in gemeenten.

Daarnaast kan het wenselijk zijn te bezien of de bepalingen in de Ambtsinstructie verduidelijking of aanvulling behoeven. Zo kunnen waar nodig aanvullende rapportageverplichtingen worden toegevoegd.

In het verlengde hiervan zullen tevens periodieke, bijvoorbeeld jaarlijkse, voortgangsgesprekken gaan plaatsvinden tussen de cdK en de minister van BZK.

9. Juridische vormgeving

Artikel 126 van de Grondwet stelt dat bij wet kan worden bepaald dat de cdK wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie. Een taak van de cdK als rijksorgaan dient een basis te hebben zowel in een wet (de Provinciewet of een andere wet in formele zin) als in de Ambtsinstructie (algemene maatregel van bestuur).

De Rob stelt dat de huidige wetstechnische vormgeving van de positie

van de commissaris als rijksorgaan onduidelijk is. De Rob adviseert dat binnen het kader van de huidige tekst van de Grondwet (artikel 126) daarin verbetering kan worden gebracht. De rijkstaken van de cdK zouden niet meer bij Ambtsinstructie worden geregeld, maar uitsluitend in de Provinciewet. Daarbij zou de regering krachtens delegatie nadere regels kunnen stellen. In de Provinciewet zouden de taken die de cdK uitvoert onder de verantwoordelijkheid van de regering expliciet en uitputtend dienen te worden aangegeven.

Het kabinet kan deze benadering van de Rob niet onderschrijven. Het afschaffen van de Ambtsinstructie zou in strijd zijn met artikel 126 Grondwet, waarin is bepaald dat bij wet kan worden bepaald dat de cdK wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven Ambtsinstructie. Bovendien is het kabinet van mening dat juist de Ambtsinstructie uitdrukking geeft aan het elementaire verschil tussen de provinciale taken en de rijkstaken van de cdK.

In de huidige systematiek zijn rijkstaken die de cdK heeft, geregeld in meerdere wetten. De meerderheid van de taken staat in de Provinciewet, maar er zijn ook taken opgenomen in bijvoorbeeld de Gemeentewet en de Politiewet 1993. Maar daar staat dus tegenover dat alle rijkstaken expliciet en uitputtend zijn benoemd in de Ambtsinstructie.

Met betrekking tot de Ambtsinstructie zelf merkt de Rob op dat er in de huidige Ambtsinstructie sprake is van veelal vage normstelling. Dit geeft volgens de Rob ruimte tot oprekking van rijkstaken zonder dat er een juridische basis voor is. De juridische vormgeving geeft volgens de Rob geen compleet beeld van het ambt in de bestuurlijke praktijk.

Het kabinet wil deze bemerkingen relativeren. In zijn algemeenheid geldt dat de bestuurlijke praktijk van een ambtsdrager niet compleet juridisch moet worden geregeld. Het is onmogelijk om de alledaagse bestuurspraktijk van een ambtsdrager volledig in juridische termen te beschrijven. In het kader van een effectieve en slagvaardige overheid moet er ook zekere ruimte zijn om te handelen. In dat licht staat het kabinet dan ook niet negatief tegenover verschillen in uitvoering van de rijkstaken door de cdK's. Het IPO beoordeelt dat als positief. Desalniettemin kan worden bezien of verheldering van de Ambtsinstructie wenselijk is. De taken in de Ambtsinstructie moeten voldoende specifiek zijn geformuleerd.

10. Voorstellen voor taken als rijksorgaan.

De Rob noemt de taken en bevoegdheden die de cdK onder verantwoordelijkheid van de regering, via de minister van BZK, zou kunnen uitoefenen. Deze overlappen deels bestaande taken van de cdK als rijksorgaan.

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

Over de voorstellen van de Rob met betrekking tot concrete rijkstaken is het kabinet de volgende mening toegedaan.

1. Coördinerende rol rijksfunctionarissen

Ten aanzien van de rijksfunctionarissen is nu in de Ambtsinstructie geregeld dat de cdK de onderlinge samenwerking bevordert, bevoegd is inlich-

tingen in te winnen en met hen overleg kan plegen. Het kabinet is van mening dat een verzwarende van deze coördinerende rol geen toegevoegde waarde heeft. De bevoegdheden om te overleggen, inlichtingen in te winnen en de samenwerking te bevorderen zijn passend bij het belang en de rol van de cdK om te weten wat er binnen de provincie speelt en om voor de noodzakelijke afstemming te zorgen. Bovendien voorzien diverse sectorale wetten in specifieke relaties tussen de rijksfunctionaris en de cdK. In het geval van calamiteiten prevaleert primair de relatie tussen de regering en de rijksfunctionarissen.

2. Burgemeesterszaken

Het kabinet neemt het advies van de Rob over om ook de waarneming van een burgemeester en de eedaflegging bij burgemeesters als rijkstaken aan te merken. Nu zijn dit nog taken die de cdK als provinciaal orgaan verricht. De taken die de cdK uitvoert bij het (her)benoemen, schorsen en ontslaan van een burgemeester, voert hij reeds uit als rijksorgaan. Bij de waarneming van een burgemeester wordt in normale gevallen bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester door het college een wethouder aangewezen als waarnemer (artikel 77 Gemeentewet). Een raadslid vervangt de burgemeester als raadsvoorzitter. Indien de cdK dit in het belang van de gemeente nodig oordeelt, voorziet de cdK in de waarneming (artikel 78 Gemeentewet). In de praktijk zijn er een aantal situaties waarin de cdK een waarnemend burgemeester benoemt: bij bestuurlijke problemen, bij gemeentelijk herindeling, voor de duur van een benoemingsprocedure en in bijzondere omstandigheden zoals langdurige ziekte van de burgemeester. De taken die de cdK uitoefent ten aanzien van de burgemeester liggen in elkaars verlengde. Over het al dan niet benoemen van een waarnemend burgemeester wordt nu al in de praktijk overleg gevoerd met de minister van BZK. Zeker als er bestuurlijke problemen zijn rondom een burgemeester is dit vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van BZK gezien opportuun.

Alvorens de cdK overgaat tot het voorzien in een waarnemend burgemeester hoort hij de gemeenteraad, tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten (artikel 78, eerste lid, Gemeentewet). Door de VNG is aangegeven dat het wenselijk is dat de raad altijd wordt gehoord. De uitzonderingsclausule zou geschrapt moeten worden. Het kabinet stelt echter vast dat er in de praktijk altijd wordt overlegd met de raad. Overleg met de raad is geboden in geval van situaties waarbij een mogelijke herindeling wordt voorbereid en de minister dient te beslissen over niet-openstelling van een burgemeestersvacature. In het geval van onvoorziene, zwaarwegende bestuurlijke omstandigheden moet echter de mogelijkheid blijven bestaan om zonder overleg vooraf een waarnemer te benoemen.

De beëdiging van een nieuwe burgemeester door de cdK is geregeld in artikel 65 van de Gemeentewet. Het kabinet is met de Rob van mening dat het voor de hand ligt als de cdK dit voortaan als rijksorgaan zal doen. De beëdiging is immers het sluitstuk van de benoemingsprocedure, waarbij de cdK namens de minister van BZK een belangrijke rol vervult. In dit verband geeft het kabinet tevens uitvoering aan de motie-Schinkelshoek¹, door te bepalen dat de beëdiging in het openbaar, ten overstaan van de raad, plaats heeft.

3. Veiligheid en crisisbeheersing

Het wetsvoorstel veiligheidsregio's kent zowel in de voorbereidende fase als ten tijde van rampen en crises verschillende bevoegdheden toe aan de cdK als rijksorgaan, die in de Ambtsinstructie nader zullen worden uitgewerkt. Dat betekent dat de cdK altijd in overeenstemming met het beleid van de minister van BZK dient te handelen. Hij kan op basis van de ambts-

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 32.

instructie optreden, maar kan ook directe opdrachten en aanwijzingen van de minster van BZK ontvangen. In alle gevallen zal hij zich jegens de minster moeten verantwoorden.

4. De rol bij bestuurlijke conflicten

Door de Rob wordt gesteld dat het algemeen belang kan vergen dat voor de oplossing van problemen die spelen in de bestuurlijke verhoudingen, een bemiddelende rol is 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 cdK kan daartoe een waardevolle bijdrage leveren.

Het kabinet voegt hieraan toe dat de commissaris in de praktijk reeds vaak wordt verzocht of zelf het initiatief neemt tot bemiddeling bij bestuurlijke conflicten. Het gezag van zijn ambt brengt mee dat hij bovendien de juiste persoon is om zijn diensten als bemiddelaar aan te bieden om conflicten op te lossen respectievelijk patstellingen te doorbreken. Ook het IPO wijst er op dat het ook nu al voorkomt dat cdK's een bijdrage (trachten te) leveren aan het oplossen van bestuurlijke problemen in gemeenten, indien de burgemeester daarbij betrokken is. De titel daarvoor zou echter dun zijn en afhankelijk van de goede wil en medewerking van de betrokken gemeente. Veelal treedt de cdK, op verzoek van de gemeente, als bemiddelaar of adviseur op, op basis van persoonlijk gezag. Het IPO meent dat deze taakuitoefening een sterker fundament moet krijgen. Het is goed denkbaar deze taakuitoefening aan te duiden als rijkstaak. Bij de uitwerking daarvan zou de Kring van cdK's, het IPO en de VNG moeten worden betrokken.

5. Koninklijke onderscheidingen

Evenals de Rob ziet het kabinet geen aanleiding de bestaande rol van de cdK bij de verlening van Koninklijke onderscheidingen te heroverwegen.

Voor wat betreft de huidige Ambtsinstructie is het kabinet van mening dat de taken die daarin zijn opgenomen als rijkstaken gehandhaafd dienen te blijven.

11. Samenvattend

1. De cdK is primair een provinciaal orgaan en oefent voor het grootste deel van zijn tijd taken en bevoegdheden uit als provinciaal orgaan. Het kabinet acht het in het belang van de gedecentraliseerde eenheidsstaat nodig dat de cdK als rijksorgaan onder de verantwoordelijkheid van de regering, taken en bevoegdheden kan uitoefenen. De cdK heeft daarmee een belangrijke rol als verbindingsschakel tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden. De cdK wordt door het kabinet niet gezien als de burgemeester van de provincie. Weliswaar zijn er parallellen tussen beide ambten aan te wijzen, doch beiden hebben een eigen positie in het staatsbestel en specifieke bevoegdheden op bepaalde terreinen.
2. Het takenpakket van de cdK als rijksorgaan is naar het oordeel van het kabinet duidelijk. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het takenpakket is niet uniform en hoeft dat ook niet te zijn. Er zijn ook verschillen in opgaven waar de verschillende provincies voor staan. In de praktijk voorzien de cdK's in zekere mate op eigen wijze in de uitvoering van hun taken als rijksorgaan.

3. Voor het toedelen van taken en bevoegdheden aan de cdK als rijksorgaan is een drietal handvatten afgeleid uit de grondwetsgeschiedenis, welke tevens zijn geformuleerd op basis van de bestaande praktijk:
 - Er is sprake van een duidelijke taak of bevoegdheid van de rijks-overheid.
 - Er is een noodzaak voor een nauwe samenhang tussen rijksbeleid en provinciaal beleid.
 - Het is wenselijk de cdK te gebruiken als verbindingsschakel tussen de centrale overheid en de lokale overheid.
4. Nader geregeld dient te worden dat de cdK verantwoording verschuldigd is aan de regering over de wijze waarop hij uitvoering geeft aan de taken als rijksorgaan. In het kader van het afleggen van verantwoording zal worden voorzien in een jaarlijkse rapportage over de wijze waarop de taken als rijksorgaan zijn uitgevoerd. Dat behoeft geen openbare rapportage te zijn. Er zullen ook periodieke voortgangsgesprekken plaatsvinden tussen de cdK en de minister van BZK. Bezien kan worden of verheldering en aanvulling van de bepalingen in de Ambtsinstructie wenselijk is. Daar waar nodig worden aanvullende rapportageverplichtingen opgenomen.
5. Het kabinet wil de mogelijkheid open houden dat er in de toekomst nieuwe taken van de cdK geregeld zullen worden aangeduid rijkstaak. Nu wordt voorgesteld om naast de huidige taken van de cdK ten aanzien van burgemeesters, ook de resterende taken op grond van de Gemeentewet, waaronder de bevoegdheden van de cdK om te voorzien in een waarnemend burgemeester, alsmede het afnemen van de eed bij een burgemeester als rijkstaken aan te duiden. Het is goed denkbaar om de cdK als rijksorgaan een taak te geven als adviseur en bemiddelaar bij bestuurlijke conflicten. Bij de uitwerking van deze optie zou de Kring van cdK's, het IPO en de VNG moeten worden betrokken.

Het kabinet streeft er naar de ter uitvoering van de hierboven aangekondigde maatregelen noodzakelijke wijzigingen in de wetgeving dit najaar bij Uw Kamer in te dienen. Aanpassing van de Ambtsinstructie zal geschieden nadat hiervoor bij wet een grondslag is gecreëerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst