

“Te zorgen dat de wetten behoorlijk worden uitgevoerd”

J.Th.J. van den Berg

**“Te zorgen dat de wetten
behoorlijk worden
uitgevoerd”**

*Een essay over commissaris en
constitutie*

Deel 10 van de Montesquieu-reeks

Montesquieu Instituut
2018

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Campus Den Haag en de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden
- de Capaciteitsgroep Publiekrecht van de Universiteit Maastricht
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

Het Montesquieu Instituut publiceert een maandelijks elektronische nieuwsbrief, De Hofvijver, waar u zich via de site op kunt abonneren; ook publiceert het Montesquieu Instituut naast de Hofvijver en de Montesquieu Reeks, policy papers en tal van blogs. Policy papers en blogs worden via de site gepubliceerd.

Voor zijn werk hoopt het Montesquieu Instituut op uw steun te kunnen rekenen: we zien dan ook graag donaties tegemoet op IBAN NL27 INGB 0004921799 ten name van het Montesquieu Instiutuut onder vermelding van 'donatie'. Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86, 2514 EJ Den Haag

070-363 01 05

www.montesquieu-instituut.nl

ISBN/EAN: 978-94-91616-06-8 NUR-code: 823

© 2018 Montesquieu Instituut, Den Haag

Inhoudsopgave

Woord vooraf	7
1. Een gelijkgeschakeld ambt	9
2. Deconstitutionalisering en juridisering in de huidige Grondwet	13
3. Commissaris: geschiedenis van een begrip	21
4. Commissaris en Koning: een ‘special relationship’?	29
5. Het constitutionele profiel van de Commissaris	33
6. De wijze van benoeming van de Commissaris	39
Over de auteur	43

Woord vooraf

Nadat de Eerste Kamer in het voorjaar van 2015 haar goedkeuring in eerste lezing had gegeven aan het initiatiefvoorstel-Schouw (D66) tot deconstitutionalisering van de kroonbenoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koning, heeft intussen de Tweede Kamer op 23 januari 2018 haar goedkeuring gehecht aan deze wijziging van de Grondwet in tweede lezing. Het voorstel tot wijziging van art. 131 Grondwet, nu bekend als het initiatiefvoorstel-Jetten (D66), is intussen in behandeling genomen door de Eerste Kamer. Er moet rekening mee worden gehouden dat het voorstel ook door deze Kamer met de vereiste meerderheid van twee derden zal worden aanvaard.

De kring van commissarissen van de Koning heeft de uitkomst van de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening uiteraard niet afgewacht, maar zich reeds na de aanvaarding van het voorstel-Schouw in eerste lezing beraden op de toekomst van de aanstellingswijze van de commissarissen. Dit, omdat de commissarissen voorzagen dat na aanvaarding van de wijziging van art. 131 Grondwet rol en positie van commissarissen en burgemeesters blijvend over een kam zouden worden geschoren, zoals al was gebeurd tijdens de parlementaire behandeling van het wijzigingsvoorstel-Schouw. De commissarissen menen echter alle reden te hebben hun ambt sterk onderscheiden te zien van dat van de burgemeester, met zijn eigen constitutionele betekenis en met zijn eigen bestuurlijke karakter.

Indien de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van commissarissen en burgemeesters zou worden doorgezet, betekent dat derhalve allerminst dat eventuele wijziging van de wettelijke regeling ervan op identieke wijze voor beide typen ambtsdragers zou moeten worden vormgegeven. Eerder zou, integendeel, de deconstitutionalisering reden moeten zijn zich afzonderlijk te beraden op het karakter van beide ambten en dus op een daarvan afgeleide, verschillende wijze van aanstelling.

Voor de gezamenlijke commissarissen van de Koning is dit aanleiding geweest om in het voorjaar van 2017 aan prof. dr. J.Th.J. van den Berg, emeritus hoogleraar aan de Universiteiten van Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht (parlementair stelsel), te vragen in een essay aandacht te schenken aan de historische ontwikkeling en het eigen karakter van het ambt van commissaris van de Koning en van daaruit een voorstel te formuleren voor de wijze van aanstelling van de commissaris in de toekomst, na de deconstitutionalisering.

Aan dit verzoek was Van den Berg bereid gevolg te geven, zoals uit het hierna volgende essay blijkt. Hoewel hij in volledige vrijheid zijn tekst heeft geschreven en daarvoor dus ook de volle verantwoordelijkheid draagt, kunnen de commissarissen zich met de hoofdlijnen van zijn betoog verenigen. Zij zullen deze hoofdlijn dan ook hanteren in hun dialoog met al degenen die zich, als bestuurder of als volksvertegenwoordiger, hebben te beraden en dienen te besluiten over de constitutionele toekomst van de commissaris van de Koning.

Namens de Kring van commissarissen van de Koning,

C.G.A. Cornielje,

voorzitter.

Een gelijkgeschakeld ambt

Sinds 1983 worden provincies en gemeenten in de Grondwet niet meer afzonderlijk genoemd en besproken maar worden ze over één kam geschoren (in art. 123 en 124). Hetzelfde is gebeurd met de commissaris van de Koning en de burgemeester, alsof het om twee benamingen gaat van (zo ongeveer) dezelfde functie (in art.125), zoals dat in hetzelfde artikel ook is gebeurd met de staten en gemeenteraden. Zo is het erop gaan lijken dat de commissaris eigenlijk niets anders is dan een burgemeester van de provincie, al staat er in een extra artikel (126) nog wel ietwat laconiek dat de commissaris kan worden belast met de uitvoering van een ‘door de regering te geven ambtsinstructie’. Het hoeft niet maar het mag wel, zo lijkt het.

Daarmee is de volledige omkering bereikt van wat de regering beoogde in 1848 toen zij, tegen het advies van de grondwetscommissie Thorbecke in, bepaalde dat ‘de voorzitter van de raad’, de burgemeester dus, door de Koning zou worden benoemd en ontslagen¹. Daarvoor gaf de regering als argument dat ook in de gemeenten behoefte bestond aan een ‘commissaris des Konings’, een rijkstoezichthouder dus op het plaatselijk bestuur. De burgemeester werd echter vrij spoedig vooral een gemeentelijke ambtsdrager; de commissaris bleef steeds onder andere een ‘rijksambtenaar’, die rechtstreekse bevelen kon ontvangen van de Kroon, en daarnaast een provinciaal ambtsdrager.

Die ambtsinstructie aan de commissaris kwam vanaf 1983 als een eigenaardige inconsequentie te staan in een hoofdstuk dat verder geen kwalitatief onderscheid meer maakte tussen lokaal en provinciaal bestuur. Het was niet de enige inconsequentie, want gemeten naar de leer van de grondwetsvormers had de commissaris voortaan ‘regeringscommissaris’ moeten heten. Dat gebeurde echter niet. Dat het

¹ Grondwet 1848, art. 139 lid 2; J.R.Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* (1848), ‘s Gravenhage, 1907, 76.

geen ‘commissaris van de provincie’ werd, was te begrijpen: zo had de commissaris namelijk geheten tijdens de Duitse bezettingstijd. Het werd echter toch weer ‘commissaris van de Koning’, net zoals regeringsbesluiten toch maar ‘koninklijke besluiten’ bleven heten. Maar voor het overige behandelde de Grondwet 1983 de commissaris zoals zij de burgemeester behandelde.

Dat ieder van die instituties zijn eigen constitutionele karakter had en heeft, werd aldus in de Grondwetstekst genegeerd. Dat paste in een visie op het karakter van de Grondwet die in de jaren sedert 1966, het jaar waarin het ministerie van Binnenlandse Zaken de ‘Proeve van een Grondwet’² had gepubliceerd, opgeld was gaan doen. Dat die achteraf rijkelijk tijdgebonden was en zijn beperkingen had, zullen wij nog zien. Het maakte het intussen allemaal des te moeilijker om over het ambt van commissaris van de Koning te denken en spreken op basis van zijn eigen karakter en opdracht. In dezelfde tijd werd wel veel over het burgemeesterschap gesproken, zij het vooral over de wijze van aanstelling en niet over het karakter ervan³. Alsof alleen deze aanstellingswijze van belang was, geheel los van de inhoud. Van lieverlede gebeurde met de commissaris zo ongeveer hetzelfde, want wat je met de burgemeester wilde, gold toch in de kern ook voor de burgemeester van de provincie, al heette die toevallig ‘commissaris’?

Er valt een valide pleidooi te voeren voor een korte en bondige Grondwetstekst⁴, maar of de publieke ambten in Nederland gediend zijn met het genre bondigheid waarmee de Grondwet van 1983, en dan nog weinig consistent, is geformuleerd, daar valt over te twisten. Het heeft in elk geval het eigen karakter van het provinciaal bestuur geen goed gedaan en evenmin status en inhoud van de commissaris van de Koning.

² *Proeve van een nieuwe grondwet*, 's Gravenhage, 1966.

³ Tom Cammelbeeck, ‘De burgemeester: van gezagsfunctie naar machtspositie?’, in: O. Balak e.a. (red.), *Wetten, woorden, wensen. Opstellen over constitutie, wetgeving en beleid*, Den Haag, 2002, 25 -38.

⁴ C.A.J.M. Kortmann, ‘Wegwerprecht, oude dame of frisse juf?’ In: *De Grondwet herzien. 25 Jaar later. 1983 - 2008*, Den Haag, 2008; Paul Scholten, *Schets van een Korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Nederlands democratie versterkt, haar grondwet vernieuwd en verkort*, Deventer, 2016.

Het is nog sterker: het debat over het decentraal bestuur in Nederland gaat vrijwel uitsluitend over gemeenten en gemeentelijke democratie en nauwelijks over de provincie. Wat over provincies wordt besproken is voortdurend het afgeleide van wat er over gemeenten is gezegd. Het gaat waarschijnlijk wat ver om dat alleen toe te schrijven aan de formuleringen in de Grondwet van 1983, maar die heeft in elk geval weinig gedaan om het onderscheid tussen gemeenten en provincies te koesteren.

Kras voorbeeld daarvan is de zogenaamde dualiseringsoperatie: die werd voor de gemeenten nodig geacht en ‘dus’ een jaar later ook voor de provincies. Waarom eigenlijk? In elk geval was de staatscommissie Elzinga slechts ingezet om zich bezig te houden met dualisme en *lokale* democratie, niet de provinciale⁵. Vandaar ook de overmaat aan burgemeesters in de commissie⁶.

In dit essay zullen wij de commissaris zijn eigen constitutionele status weer terug geven en dit ambt zelf tot uitgangspunt maken van verdere beschouwing. Daaraan voorafgaand is het raadzaam een verklaring te geven voor de gelijkschakeling van het ambt, zoals die in de Grondwetstekst van 1983 terecht is gekomen, al was het maar omdat die niet uit de lucht is komen vallen en de bijbehorende staatsrechtelijke doctrine nog steeds breed wordt aangehangen.

⁵ *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Den Haag, z.j. (1999).

⁶ Provinciale bestuurders namen er niet aan deel; wethouders trouwens evenmin. Ook die hadden blijkbaar onvoldoende verstand van gemeentelijk bestuur.

Deconstitutionalisering en juridisering in de huidige Grondwet

De geschiedenis van de kaalslag begon met het gebrek aan interesse in grondwettelijke vraagstukken bij de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, mr. E.H. Toxopeus, in 1959. Die desinteresse was verklaarbaar, want een grote hervormingsoperatie onder leiding van een van zijn voorgangers, Van Schaik was op een buitengewoon mager resultaat uitgelopen. Wat Toxopeus wel bereid was te doen, was de oprichting van een kleine ambtelijke afdeling die werd geacht te kijken naar mogelijke vernieuwingen van de Grondwet, meer in de onderzoekende sfeer dus. Die afdeling kwam onder leiding te staan van mr. H.Th.J.F van Maarseveen, die een ambitieus man bleek te zijn⁷.

Hij wilde de zaken van de grond af opnieuw aanpakken en hij voorzag zich daarbij van een adviserende groep van hoogleraren in het staatsrecht, zoals A.M. Donner (VU), J. van der Hoeven (Amsterdam), J.V. Rijpperda Wierdsma (Leiden) en H.J.M. Jeukens (Tilburg), gesecondeerd door P.J. Oud, die weliswaar politicus was maar ook een geducht staatsrechtexpert.

Van Maarseveen ontwierp een tekst die was gebaseerd op een doctrine ontwikkeld door de Britse geleerde K.C. Wheare. Deze ging uit van de gedachte dat een grondwet *'the very minimum'* diende te bevatten, maar dat dit minimum *'had to be rules of law'*⁸. Wat overbleef dienden dus regels van positief recht te zijn, die formele bevoegdheden in het leven riepen en die in beginsel beroep mogelijk maakten op de rechter. Alles wat leek op proclamaties of wat een 'programmatisch' karakter had,

⁷ B.H. van den Braak en J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland, deel II, 1946 – 2016*, Amsterdam, 2017, 237 – 246.

⁸ Karin van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke. Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland (1945 – 1983)*, Amsterdam, 2013, 81.

diende uit de Grondwet te verdwijnen. Daar waar sprake was van internationale rechtsregels met rechtstreekse werking was regeling in een eigen grondwet overbodig. Grondrechten stonden immers al in het Europese verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en konden in een grondwet dus achterwege blijven. Voor zo ver ambten van betekenis waren, dienden die te worden verplaatst naar de gewone wet. Dat leidde tot een 'beeldenstorm' op de bestaande Grondwet die de adviserende juristen iets te gortig was. Huns inziens had een nationale grondrechtencatalogus zijn eigen betekenis en verdiensten; die hoorde dus thuis in de nieuwe Grondwet. Maar overigens dachten de experts grosso modo in dezelfde richting als Van Maarseveen.

Bijna achteraan in het ambtelijk ontwerp, in een nieuw hoofdstuk VII, kwam een groepje bepalingen onder de titel 'openbare lichamen', waarin niet alleen gemeenten en provincies maar ook waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties waren opgenomen. Een commissaris kwam er niet meer in voor (burgemeesters trouwens evenmin), wel rechtstreeks te kiezen staten en raden. Provinciale en lokale executieve colleges moesten ook naar de wet verhuizen, evenals alles wat met autonomie en medebewind te maken had, want dat was eigenlijk allemaal achterhaald. De tekst werd bovendien zo ingericht dat op den duur gewesten in de plaats konden treden van provincies en/of gemeenten⁹.

Doelbewust werd elke symboliek weggehaald en vervangen door zuiver technocratische bewoordingen, die ruimte boden voor zo ongeveer elke hervorming die later maar kon worden bedacht. Zulke kale formuleringen maakten het tegelijk mogelijk te denken dat het hier om een zuiver technische operatie ging, zonder politieke betekenis, zodat die ook door ambtenaren kon worden bedacht en geformuleerd. En in 1966 openbaar gemaakt. Zekerheidshalve wel onder de benaming: 'Proeve van

⁹ *Proeve*, 18 (voorgestelde artikelen); 181 – 192 (toelichting).

een nieuwe Grondwet', om het er zo onschuldig mogelijk uit te laten zien¹⁰.

Waarschijnlijk zou er niet eens heel veel debat over zijn ontstaan, ware het niet dat de Proeve midden in een herleefde discussie terecht was gekomen over staatkundige hervormingen, begonnen door de oprichters van het latere D'66 en waaraan in allerlei instituten en media ijverig werd deelgenomen¹¹. Het kabinet-de Jong (1967 – 1971) leek het vervolgens wijs een zware 'Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet' in te stellen die onder de leiding kwam te staan van oud-premier, mr. J.M.L.Th. Cals en de al genoemde jurist en rechter in het Europese Hof van Justitie, A.M. Donner. Met hem kwam meteen de verbinding tot stand tussen de makers van de Proeve en de nieuwe staatscommissie.

Als bekend kwam er, ondanks de staatscommissie, van staatkundige hervormingen weinig terecht. Dankzij het werk van de schrijvers aan de Proeve (Van Maarseveen was intussen hoogleraar geworden in Rotterdam) drong de '*very minimum*' van K.C. Wheare juist wel door tot de staatscommissie- Cals Donner, waarin de invloed van Donner dominant was. Daardoor werd het minder 'beeldenstorm' in de voorstellen van de staatscommissie, maar de sporen van de Proeve waren niettemin duidelijk terug te zien, onder meer in het voorgestelde hoofdstuk VIII¹².

In het Eindrapport van de staatscommissie werd scherper dan in de Proeve onderscheiden tussen provincies en gemeenten enerzijds en andere openbare lichamen anderzijds. Voorts keerden commissaris en

¹⁰ De Tweede Kamer trapt daar niet in: Marcus Bakker (CPN) sprak bij voorbeeld van 'een spookgrondwet, gelanceerd door X aan het Nederlandse volk'. Van den Braak en Van den Berg, *Zeventig jaar*, 238.

¹¹ Van den Braak en Van den Berg, *Zeventig jaar*, 239 – 240.

¹² *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, 's Gravenhage, 1971, 279 – 324. In het Eindrapport werden provincies en gemeenten ondergebracht in een hoofdstuk VIII; in de Grondwet 1983 zou dat hoofdstuk VII worden.

burgemeester¹³ weer terug in de tekst van het grondwetsvoorstel, zij het op dezelfde voet als gedeputeerden en wethouders en zonder bepaling over hun wijze van aanstelling. Die wilde de staatscommissie overlaten aan de wetgever. Over een ambtsinstructie voor de commissaris werd evenmin gerept; burgemeester en commissaris werden dus als elkaars constitutionele gelijken behandeld¹⁴.

Interessant was nog wel dat de commissie uitvoerig had gesproken over de wijze van aanstelling waarbij alle mogelijke pleidooien voor verkiezing dan wel benoeming over tafel gingen. Reden waarom het niet tot een uitspraak in het grondwetsvoorstel kwam. 'In de commissie werd zelfs', zo zegt het verslag, '(...) de opvatting verdedigd, dat het opteren voor een gekozen burgemeester de noodzaak om de commissaris door de Kroon te doen benoemen nog zal versterken.'¹⁵

In de gelijkschakeling van burgemeester en commissaris was de staatscommissie consistent, zij het dat zij meende dat het consequent betitelen van de commissaris als 'regeringscommissaris' haar toch te ver ging. Hierbij aanvaardde zij dezelfde inconsequentie als bij de keuze om niet, zoals voor de hand lag, te kiezen voor 'regeringsbesluit' maar voor vasthouden aan 'koninklijk besluit' als het om algemene maatregelen van bestuur ging. Daarvoor had zij een omslachtig en weinig overtuigend betoog nodig, waarin zij ijverig probeerde inconsistentie met de mantel der liefde voor de koning(in) te bedekken¹⁶. Alleen het lid J.P.A. Gruijters, een uitgesproken republikein, weigerde eraan mee te werken; de anderen legden zich er, soms node, bij neer. Juridisering was mooi maar het zou niet in 'republikeinse revolutie' moeten ontaarden.

De gelijkschakeling van ambten werd vervolgens vlot overgenomen door regering en parlement tijdens de behandeling van hoofdstuk VII van de grondwetsherziening, eind jaren zeventig. Het was de Tweede Kamer die

¹³ Om precies te zijn: de term burgemeester werd in de Grondwet in 1983 geïntroduceerd; voordien sprak ze van 'voorzitter van de raad'.

¹⁴ *Eindrapport 1971*, 288 (voorgesteld art. 93, lid 2).

¹⁵ *Eindrapport 1971*, 292.

¹⁶ *Eindrapport 1971*, 34 - 37; minderheidsnota Gruijters, 351 - 353.

her en der ‘programmatische teksten’ terughaalde naar de Grondwet¹⁷, vooral voor zover het om de ‘eigen huishouding’ van provinciaal en gemeentebestuur ging. Zij vond bij voorbeeld het onderscheid tussen autonomie en medebewind helemaal niet achterhaald, zoals de Proeve, de staatscommissie (die twijfelde) en de regering hadden beweerd.

Voorts werd de ‘ambtsinstructie’ voor de commissaris weer terughaald door het kabinet zelf. Opmerkelijk was wel dat de commissaris van de *Koning* zijn ambtsinstructie voortaan ontving van de *regering*, maar wel bij *koninklijk* besluit. Over consistentie gesproken. Waarop de Tweede Kamer reageerde door de benoeming van zowel commissaris als burgemeester, eveneens bij koninklijk besluit, weer terug te halen naar de Grondwet. De zoveelste poging sinds die van Thorbecke tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van althans de burgemeester werd vakkundig ongedaan gemaakt¹⁸.

De bekorting en tegelijkertijd juridisering van de Grondwet leidde uiteindelijk in hoofdstuk VII tot teksten die misschien zinvol waren in het zuiver juridische discours maar die voor elke buitenstaander volslagen onbegrijpelijk waren, zoals in het beruchte art. 128:

‘Behoudens in de gevallen bedoeld in artikel 123, kan de toekenning van bevoegdheden, als bedoeld in artikel 124, eerste lid, aan andere organen dan die, genoemd in artikel 125, alleen door provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad geschieden.’

(Het artikel schijnt iets met mogelijkheden tot interne decentralisatie te maken te hebben¹⁹...)

Als gezegd, de grondwettelijke gelijkschakeling heeft sterk bijgedragen aan denken in gelijkgeschakelde termen, alsof het bij de commissaris van de Koning eigenlijk om niet meer gaat dan een burgemeester in de

¹⁷ Van den Braak en Van den Berg, *Zeventig jaar*, 480 – 481.

¹⁸ Voor een historisch overzicht: *Rapport staatscommissie dualisme en lokale democratie*, 280; A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer, 2004 (derde druk), 324 – 325.

¹⁹ C.A.J.M. Kortmann e.a., *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Tekst en commentaar*, Deventer, 1998, 130.

provincie. Dat geldt voor de wetenschappelijke discussie, die sedert 1983 een opvallende ongeïnteresseerdheid ten toon heeft gespreid als het gaat om het provinciaal bestuur in het algemeen en de commissaris in het bijzonder. Bij wijze van voorbeeld: sinds de algehele herziening van de Grondwet in 1983 is een aantal bundels verschenen die de herziening als geheel evalueren en waar wordt stilgestaan bij vraagstukken van decentralisatie, maar de uitwerking blijft telkens beperkt tot het gemeentebestuur²⁰.

Er is vervolgens nogal wat gepubliceerd over (toch weer) deconstitutionalisering van het ambt van burgemeester en commissaris, maar de uitwerking beperkt zich telkens tot de burgemeester en, als gezegd, vrijwel uitsluitend tot de wijze van aanstelling. En passant worden de nieuw te scheppen bepalingen daarover - verkiezing, al dan niet rechtstreeks – van overeenkomstige toepassing verklaard op de commissaris zonder veel nadere toelichting. Zelfs een op zichzelf waardevolle bundel met een exclusieve evaluatie van hoofdstuk VII heeft het niet of nauwelijks over de provincie, laat staan de commissaris, wel over de burgemeester en dan natuurlijk over zijn aanstellingswijze²¹. Gelijkschakeling heeft dus ontegenzeggelijk geleid tot (intellectuele) verwaarlozing. Dit is niet zonder risico, omdat daarvan ook een effect uitgaat op de politieke discussie over de deconstitutionalisering, die in de praktijk alleen gaat over de burgemeester en waarbij gemakshalve wordt voorondersteld dat alles wat is gezegd over de burgemeester ook wel zal gelden voor de commissaris.

²⁰ *Wetten, woorden, wensen* bevat alleen een bijdrage over de benoeming van de burgemeester. Zie ook: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van hoofdstuk 7 Grondwet*, Deventer, 2011, waar de provincie amper en nergens zelfstandig in voorkomt. De vier periodieke beschouwingen van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen bespreken het provinciaal bestuur ook mondjesmaat, vergeleken bij het gemeentebestuur. De commissaris van de Koning komt er in het geheel niet in voor. Alleen het meest recente rapport confronteert de trend naar regionalisering met de positie van de provincie: Raad van State, *En nu verder. Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag, 2016, 28 – 29.

²¹ H.G. Warmelink, 'Aanstellingswijze burgemeester', in: *Constitutionele normen en decentralisatie*, 161 – 170.

Wat daarbij verloren gaat is een ordelijk debat over noodzakelijke differentiatie tussen provinciale en lokale democratie, tussen provinciaal en lokaal bestuur, tussen burgemeester en commissaris van de Koning. Dat zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vertrouwd voorkomen, want daar komt het woord ‘differentiatie’ in het constitutionele vocabulaire, in het voetspoor van Thorbecke, niet of nauwelijks voor, ook al kennen Provinciewet en Gemeentewet elk een differentiatie-artikel²². Ambtelijk gerief is daar immers niet mee geholpen. Maar, de Nederlandse constitutie is niet bedoeld voor ambtelijk gerief maar om het eigen karakter van politieke instellingen tot hun recht te laten komen.

De kaal geslagen Grondwet van 1983 mag in oorsprong zijn opgezet vanuit de gedachte dat het hier in de kern niet ging om politieke wijzigingen maar om een technische operatie, de werkelijkheid blijkt een halve eeuw na de Proeve, waarmee het allemaal begon, toch minder technisch dan destijds aangenomen. Gelijkschakeling en verwaarlozing van de provincies en hun bestuur kan immers nauwelijks een zaak van techniek worden genoemd. Om de constitutionele betekenis ervan, in het bijzonder van de commissaris, te achterhalen zullen wij in de historie dieper moeten graven. Wij doen dat in het geruststellend besef dat de Nederlandse constitutie meer omvat dan de grondwetstekst van 1983; die omvat uiteraard mede de Provincie- en de Gemeentewet, maar ook de tradities en conventies die ons constitutionele bestel hebben vormgegeven en het tot de dag van vandaag karakteriseren²³.

²² Art. 109 Provinciewet; art. 110 Gemeentewet.

²³ L.F.M. Verhey, *De constitutionele conventie. Een blinde vlek in ons staatsrecht* (oratie Universiteit Leiden), Deventer, 2014; Luc Verhey en Gert Jan Geertjes (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?*, Den Haag, 2016.

Commissaris: geschiedenis van een begrip

Het ambt van commissaris wordt gewoonlijk verbonden met het ontstaan van de constitutionele monarchie en dus met de Grondwet van 1814. Toch is dat maar ten dele juist. Het ambt van commissaris is al bekend in de Bataafse Staatsregeling van 1798, die in art. 155 bepaalt:

‘Het Uitvoerend bewind benoemt bij ieder Departementaal Bestuur, éénen Commissaris, (...), in elk Departement, om toetezien en te zorgen, dat de Wetten behoorlijk worden uitgevoerd.’

De Staatsregeling van 1798 was, bij alle kwaliteiten die deze verder mocht hebben, een rijkelijk centralistisch document en er was dus niets in te lezen over lokale of provinciale autonomie. ‘Departementen’ en ‘gemeenten’ (het woord werd voor het eerst gebruikt in constitutioneel verband) werden beschouwd als zuiver administratieve eenheden. De commissaris was dan ook bedoeld om dat centralisme in ere te houden en erop toe te zien dat departementen en gemeenten niet zelf gingen besturen. Van belang was en is, dat de commissaris werd gezien als een *rijksambt* en als waarborg voor de naleving van de wet²⁴.

Wegens dit centralistisch karakter werd de commissaris in de Staatsregeling van 1801, die de regionale en lokale autonomie wel erkende, niet meer genoemd; hij kwam ook daarna, in 1805 en 1806 in de Bataafse constituties niet meer terug. Het ambt werd in ons land opnieuw geïntroduceerd tijdens de inlijving bij het Franse Keizerrijk (1810 – 1813), maar toen heette het ‘prefect’. Die prefect werd vervolgens overgenomen door koning Willem I in de Grondwet van 1814 en eveneens in die van het Verenigd Koninkrijk van 1815, al had hij hem aanvankelijk zelf graag ‘stadhouder’ genoemd. De grondwetscommissie

²⁴ J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796 – 1946*, Amsterdam, 2013, 73 – 82.

raadde hem dat dringend af, wegens de federalistische associaties die ermee gepaard gingen. (Zelf kon de commissie het onder Gijsbert Karel van Hogendorp over de juiste benaming niet eens worden.)²⁵ In de tekst van 1814 werd het daarom (art. 76):

'Er zullen zijn in alle Provinciën of Landschappen Commissarissen van den Souvereinen Vorst, onder zulke benaming, als Hij zal goedvinden. Hij geeft aan dezelve zoodanige instructie, als Hij ter uitvoering van het gezag, Hem bij deze grondwet toegekend, zal vermeenen te behooren.

Deze Commissarissen zullen voorzitten in de vergadering der Staten, alsmede in zoodanige kollegiën, als door hen, ingevolge het bepaalde bij Artikel 93, zouden mogen benoemd worden.'

Heel anders werd de formulering in 1815 niet, al werden aan de 'commissaris', intussen door de Koning betiteld als 'gouverneur', wel gedeputeerde staten toegevoegd. Het Belgische lid Jean Joseph Raepsaet merkte meesmuilend over de commissaris op: 'Quant à moi je ne vois dans ces gouverneurs que des préfets sous un autre nom'²⁶.

In dit art. 76 wordt een aantal zaken aanstonds duidelijk. Bij de commissaris ging het voortaan om een ambt met een tweeledig karakter: het was enerzijds een rijksambt waarin de commissaris werd geacht de bevelen van de Koning op te volgen en uit te (doen) voeren, zoals eertijds de commissaris in de Bataafse staatsregeling van 1798 en de prefect in het Napoleontische keizerrijk. Daartoe werd het ambt nader omschreven in een koninklijke ambtsinstructie. Daarnaast werd hij voorzitter van de provinciale staten, de vertegenwoordigende vergadering in de provincie. Dit dualistische karakter zou het ambt van commissaris steeds blijven kenmerken. Al moet er worden bij gezegd, dat aan het rijksambt prioriteit werd gegeven boven het provinciale element.

²⁵ Van den Berg en Vis, De eerste honderdvijftig jaar, 196 - 212; J.W. Janssens, De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren, 's Gravenhage, 1992, 13 - 14.

²⁶ Janssens, Commissaris van de Koningin, 14

In de eerste decennia na 1814 had het ambt, gegeven de koninklijke instructie, bovendien een semimilitair karakter, omdat de commissaris tevens belast was met het bevel over de in zijn provincie gelegen krijgsmacht²⁷. Dat zal hebben bijgedragen aan de titel 'gouverneur' die door de Koning aan het ambt van commissaris werd gegeven. Het invoeren van die titel zal ook te maken hebben gehad met het tweetalige karakter van het in 1815 tot stand gekomen Verenigd Koninkrijk, waarvan het huidige België en Luxemburg mede deel uitmaakten en waar de bestuurlijke voertaal het Frans was, evenals trouwens in de provincie Limburg, toen nog gelegen aan weerszijden van de Maas²⁸.

Ook na de definitieve splitsing van die provincie in 1839 bleef in het nieuwe Nederlands Limburg het Frans nog geruime tijd de taal van het officiële verkeer, met als gevolg dat daar de termen 'gouverneur' en 'gouvernement' (in plaats van provinciehuis en provinciaal bestuur) in gebruik zijn gebleven²⁹.

Het art. 93 waarnaar wordt verwezen opende de mogelijkheid van verkiezing van een of meer kleinere dagelijkse besturen, vooral gedurende de tijd dat de staten niet in vergadering bijeen waren. Zij vormden in wezen de grondslag voor de latere gedeputeerde staten. In 1815 werd daarvan al in de Grondwet zelf gesproken.

Onmiskenbaar was er in de periode tussen 1814 en 1850 sprake van een nauwe relatie van de persoon van koning Willem I (en diens zoon Willem II) met zijn gouverneurs in de provincie. Persoon en regering vielen bij onze eerste koningen nog samen. Vooral Willem I verwachtte van de gouverneurs de bevordering van absolute gehoorzaamheid in hun

²⁷ Roel Pieterman, *De plaats van de rechter in Nederland 1813 – 1920*, Arnhem, 1990, 28 - 52; J.H.M. Wieland e.a. (red.), *De gouverneurs in de beide Limburgen, 1815 – 1989*, Werken uitgegeven door het Limburgs Geschied- en Oudheidkundig Genootschap, deel 11, Maastricht, 1994.

²⁸ Het huidige Belgisch Limburg maakte als graafschap Loon vóór 1795 deel uit van het (Franstalige) prinsbisdom Luik. Limburg was, als Departement van de Nedermaas, een creatie van het Franse bestuur in de zuidelijke Nederlanden vanaf 1795.

²⁹ Janssens, *Commissaris van de Koningin*, 24, nt. 34.

gebied. Tegenspraak van de gouverneur zelf maar ook van bestuurders van gemeenten werd niet aanvaard³⁰.

De nauwe band met de koning droeg daarom niet bij aan de veiligheid van het ambt. Vooral Willem I was beducht voor al te zelfstandig opereren in de regio: in het noorden konden oude federale sympathieën terugkeren die de eenheidsstaat zouden ondermijnen; in het zuiden was het geloof in de staatkundige vereniging met het noorden niet overal even sterk. Dit, nog daargelaten dat de humeurige Willem I in het algemeen niet erg op tegenspraak was ingesteld. Gouverneurs die hem onvoldoende beveiligden tegen volk of bestuurders werden onbekommerd ontslagen. Vooral in het zuiden waren gouverneurs hun leven geen dag zeker. Geen wonder dus dat het na 1830 rond de gouverneurs rustiger werd: het zuiden had zichzelf onafhankelijk gemaakt en de nieuwe gouverneurs van België hadden geen humeurige Willem I meer te duchten. De noordelijke gouverneurs hadden nauwelijks met opstandigheid te maken en hadden minder reden om koning Willem te vrezen³¹.

De situatie veranderde drastisch door de aanvaarding van de grote grondwetsherziening van 1848, in belangrijke opzichten het werk van een commissie onder voorzitterschap van de Leidse hoogleraar Johan Rudolf Thorbecke. Deze hield vast aan de eigenaardige positie van de commissaris, zij het dat het militaire element eraan werd onttrokken. Dus bleef er ook plaats voor het ambt in de Grondwet 1848, blijkens art. 137:

‘De Koning stelt in alle provinciën commissarissen aan, met de uitvoering zijner bevelen en met het toezigt op de verrichtingen der Staten belast.

Deze commissarissen zitten voor in de vergadering der Staten, en in die der Gedeputeerde Staten, en hebben stem in laatstgenoemd collegie.’

³⁰ Janssens, *Commissaris van de Koningin*, 14 – 17.

³¹ Jeroen van Zanten, *Schielijk, Winzucht, Zwaarhoofd en Bedaard. Politieke discussie en oppositievorming 1813 – 1840*, Amsterdam, 2004.

Het dualisme in de functie van commissaris bleef dus, wat zijn plek in de Grondwet rechtvaardigde. Al werd de naam ‘gouverneur’, die nooit in de Grondwet had bestaan, nu ook in de praktijk vervangen door ‘commissaris’. Om te benadrukken dat deze zijn instructies van de regering – toen consequent in de Grondwet ‘Koning’ genoemd – verkreeg, werd het ambt voortaan aangeduid als ‘commissaris van de Koning’³².

De commissie-Thorbecke beschouwde het burgemeesterschap, anders dan dat van commissaris, als een zuiver plaatselijk ambt en meende derhalve dat dit niet thuishoorde in de Grondwet maar, tezamen met de andere lokale ambten, in de toekomstige Gemeentewet. De wet moest ook bepalen hoe de burgemeester moest worden aangesteld, want dat kon naar tijd en plaats verschillen, zoals het ook in de landen om ons heen op verschillende wijzen gebeurde, hetzij door benoeming hetzij door verkiezing. Thorbecke zou overigens later als minister met benoeming door de Kroon geen majeur probleem hebben³³.

De regering bleek over de plaats en het karakter van het burgemeesterschap anders te denken dan de commissie-Thorbecke. Zij zag (nog) de noodzaak van een ‘commissaris des Konings in de gemeente’ en dus van een dubbelfunctie ook op dat niveau. Vandaar dat in de Grondwet van 1848 de benoeming van de ‘voorzitter van den raad’ (het woord burgemeester werd tot 1983 niet in de Grondwet gebruikt) door de Koning moest blijven geschieden. Van een ambtsinstructie voor de burgemeester zag de regering echter af. Het gemeentebestuur, de burgemeester voorop, werd van meet af aan voornamelijk geïnstrueerd met behulp van wat wij nu medebewind zouden noemen. Wat niet wegnam dat het gemeentebestuur veel meer met rijksinstructies te maken zou krijgen dan de commissaris van de Koning, maar dan wel met behulp van wetgeving en niet van directe, ambtelijke bevelen.

³² Janssens, *Commissaris van de Koningin*, 24; Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 336 en 342.

³³ Thorbecke, Bijdrage 77 - 78; Nico Randeraad, ‘Thorbecke en de maakbaarheid van het binnenlands bestuur’, in: *Bestuurswetenschappen*, 51 (1997), 344 – 359.

In de Grondwet van 1848 moge de commissaris ongemoeid zijn gelaten, in de Provinciale wet van 1850 werd het ambt van commissaris nader (en gedetailleerd) omschreven. Daar kreeg het grosso modo al de vorm die het nog steeds heeft, zoals dat eigenlijk ook geldt voor de ambtsinstructie, die eveneens in 1850 werd vernieuwd en waarin het accent werd verlegd van feitelijk bestuur naar toezicht daarop. Beide zijn enige malen gemoderniseerd, maar nooit fundamenteel van karakter veranderd. Het 'bevelende' ging van het ambt geleidelijk af en het werd in goed polder-Nederlands vervangen door termen als 'coördineren' en 'bevorderen'. Waarmee het des te beter viel in te passen in zijn provinciale context en ook steeds meer een provinciaal en intermediaire ambt is geworden. Minder afhankelijk ook van macht en meer van gezag. De oorspronkelijke dualiteit verdween nooit helemaal, maar het rijksambtenschap werd minder relevant, wat ook te zien is aan het voorstel van de staatscommissie Cals-Donner om de ambtsinstructie uit de Grondwet weg te laten en van de grondwetgever van 1983 om haar facultatief te maken³⁴.

Niet alleen de Provinciale wet ging zich met de commissaris bemoeien. Vooral Thorbecke ging, eenmaal minister geworden in 1849, actief personeelsbeleid voeren onder de commissarissen. Dat werd schrikken, niet alleen bij deze commissarissen maar ook bij koning Willem III die 'zijn' commissarissen min of meer als zijn persoonlijke dienaren was blijven beschouwen. Zijn vader had immers nog met gouverneurs te maken gehad die bij uitsluiting aan hem rapporteerden over de gang van zaken in hun provincies, geheel buiten de minister om, hoewel die vanaf 1840 in elk geval juridisch ('strafrechtelijk') al verantwoordelijk was. Toen een van die ministers vroeg om afschrift van rapporten aan de Koning werd hem door het Kabinet des Konings te verstaan gegeven dat dit niet de bedoeling was³⁵.

Zo traditioneel dreigden ook een aantal commissarissen het te blijven zien en juist daar greep Thorbecke in³⁶. Hij had betrouwbare commissarissen in de provincie nodig, omdat hij de (minstens zo

³⁴ *Eindrapport 1971*, 289.

³⁵ *Janssens, Commissaris van de Koningin*, 20.

³⁶ Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 365 – 367.

belangrijke) betrouwbaarheid van nieuwe burgemeesters niet zelf kon overzien. Daar had hij de elf commissarissen voor nodig als zijn voorposten in de regio. Die konden worden geacht de aanstaande burgemeesters beter te kennen dan de minister. Want let wel, burgemeesters werden in het algemeen geacht uit de eigen gemeente en liefst uit de eigen raad te komen, al was de minister niet verplicht uitsluitend inwoners-raadsleden te benoemen. Alle commissarissen werden dus door Thorbecke gewogen op hun grondwettelijke loyaliteit: vier van hen werden te licht bevonden.

In 1850 al, nog vóór de aanvaarding van de Provinciale wet, werden de commissarissen van Utrecht en Groningen bij Zijne Majesteit voor ontslag voorgedragen wegens onvoldoende competentie om de Provinciale wet naar behoren uit te voeren. Daar had de koning weliswaar geen trek in, maar na de invoering van de wet werd hij praktisch gedwongen toe te geven. Iets minder moeilijk ging dat met de commissaris van Zeeland die al zo oud was en zo slecht ter been dat hij niet eens meer in staat was het eiland Walcheren te verlaten. Hij werd in 1852 vervangen door de ambtelijke schrijver van de Provinciale wet, J.G.A. van Tets van Goudriaan.

De pijnlijkste kwestie werd het ontslag van baron W.A. Schimmelpenninck van der Oye als commissaris in Gelderland. Deze was bepaald niet de geringste onder zijn collega's en hij was een hervormingsgezinde en intelligente minister geweest ten tijde van Willem II. Nog eigenaardiger: in jongere jaren waren hij en Thorbecke elkaars vrienden geweest; Schimmelpenninck had in feite Thorbeckes studie in Duitsland bekostigd. Tijdens Thorbeckes ministerschap was het met de vriendschap echter helemaal over. De heren liepen elkaar in de weg en vooral Thorbecke liet op rijkelijk onhebbelijke wijze zien 'wie er de baas was'. Op den duur handelde de minister helemaal om de commissaris heen, gebruik makend van zijn goede relatie met de griffier, L.A.W.J. baron Sloet tot Oldhuis. In oktober 1852 kwam het uiteindelijk tot formele ontslagaanvraag door Thorbecke. Nu moest het hele kabinet met crisis dreigen en moest (in alle stilte) Schimmelpenninck Willem III om toegeeflijkheid vragen, voordat de koning het ontslag van de Gelderse commissaris aanvaardde. Wat deze

ietwat onverkwikkelijke affaire wel aantoonde: ‘commissaris van de Koning’ betekende voortaan commissaris van de regering en meer speciaal van de minister van Binnenlandse Zaken en niet van de Koning in persoon.

Met meer welwillende ministers tegenover zich heeft de koning nog wel geprobeerd zijn oude vrienden terug te krijgen op hun post, maar aan medewerking viel bij het kabinet Van Hall-Donker Curtius (1853 – 1856) niet te denken en zelfs het daaraan volgende kabinet-Van der Bruggen was niet tot revanche te bewegen. Al zullen opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken, inclusief Thorbecke, hebben geleerd de koning te raadplegen voordat zij nieuwe commissarissen voordroegen voor benoeming³⁷. Van politiek ontslag, zoals tussen 1850 en 1852 is het nadien niet meer gekomen. Dat betekent ook dat opeenvolgende kabinetten en ministers geen behoefte hebben getoond aan een soort van *spoils system* in het benoemingsbeleid.

De grondwettelijke omschrijving van het ambt van commissaris is tussen 1848 en 1983 niet meer wezenlijk gewijzigd. In 1956 verviel ‘het toezicht op de verrichtingen van de staten’, wat een teken was dat zijn ambt meer dan eerder als ook een provinciaal ambt werd beschouwd.

Pikant detail: in 1887 werd bepaald dat het inkomen en de behuizing van de commissaris (hij werd geacht een ambtswoning te hebben, met de mogelijkheid van logies voor de koning) ten laste kwamen van het Rijk; dit, na klachten van commissarissen over de wel heel karige beloning door de provincies die tot 1887 zelf de commissaris moesten betalen en huisvesten³⁸. Ook die bepaling is gehandhaafd tot 1983, waarna de provincies deze kosten weer op hun begroting hebben zien geplaatst, hoewel de hoogte van het inkomen bepaald bleef door het Rijk.

³⁷ Janssens, *Commissaris van de Koningin*, 111 - 113

³⁸ Janssens, *Commissaris van de Koningin*, 52 – 57.

Commissaris en Koning: een ‘special relationship’?

Het moge duidelijk zijn dat als wij spreken over ‘commissaris van de Koning’, of eerder: ‘des Konings’ en heel lang ‘der Koningin’, het steeds gaat over de constitutionele Koning en dus niet over zijn persoon. ‘Koning’ betekent in dit geval, zoals al enige malen opgemerkt, ‘regering’, waarvan de onschendbare Koning deel uitmaakt naast de verantwoordelijke ministers. Zo wil het de Grondwet al sedert 1840 en, voor wat de politieke verantwoordelijkheid betreft, sinds 1848 (art. 42 in de huidige Grondwet).

Niettemin gaat van die titel ‘commissaris van de Koning’ de suggestie uit dat er zoiets zou bestaan als een *‘special relationship’* tussen commissaris en koning (de persoon dus, met een kleine k). Zo ongeveer als tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, ook al horen de Britten in feite bij Europa. (Dat blijven zij doen, ook na de Brexit.) De commissaris is een openbare en verantwoordelijke ambtsdrager als zoveel anderen, maar volgens deze gedachte met een eigen band met de koning.

Die gedachte aan een bijzondere relatie is verklaarbaar. Het mag zo zijn dat na 1848 de Koning zijn beslissende macht over benoeming en taakuitoefening van de commissaris geleidelijk is kwijtgeraakt aan de verantwoordelijke ministers, hij bleef zich wel met de benoeming van commissarissen en hun werk bemoeien. Dat gold niet alleen voor Willem III maar ook voor al zijn vrouwelijke opvolgers. De opeenvolgende vorsten wisten ook steeds over wie het ging en konden dus mee oordelen over de kwaliteiten van de te benoemen ambtsdragers.

Vorsten realiseerden zich dat de commissaris, althans tot het begin van de jaren tachtig van de 20^e eeuw, de hoofdrol speelde bij de selectie van burgemeesters, ook die van de grote steden waarmee koning of koningin

nu eenmaal ruime bemoeienis had en heeft. Bekend is dat, als een minister van Binnenlandse Zaken voornemens was om af te wijken van de voordracht door de commissaris van een kandidaat-burgemeester, de koningin met veel belangstelling vroeg 'waarom er van de voordracht van "mijn" commissaris' werd afgeweken. De minister had dan het een en ander uit te leggen³⁹.

Hoewel koning en adel in Nederland misschien minder nauwe persoonlijke relaties met elkaar onderhielden dan in, bij voorbeeld, het Verenigd Koninkrijk, stonden mannen van adel toch gemiddeld een stuk dichterbij het hof dan gewone burgers. Commissarissen waren tot een paar jaar na de Tweede Wereldoorlog vrijwel allemaal van adel, wat de bemoeienis door de koning(in) op zijn minst vergemakkelijkte en waarschijnlijk stimuleerde⁴⁰.

Dat commissarissen van adel waren had weinig te maken met het koningschap als zodanig als wel met het magere inkomen dat de regering voor hen ter beschikking had en waarvan zij niet konden bestaan. Er moesten dus steeds eigen inkomsten, meestal uit vermogen, bij om de staat op te houden die van een commissaris werd verwacht. Daar hoorden tot halverwege de 20^e eeuw veel ontvangsten en diners bij en dus ook het onderhoud van een kostbare ambtswoning. Dat mocht allemaal op eigen kosten van de commissaris⁴¹.

Daarvoor waren naast mannen van adel alleen heel rijke burgers beschikbaar, maar die hadden lang niet altijd belangstelling voor het publieke ambt, daargelaten dat die ook nog wel eens golden als *nouveaux riches*. Daar wilde je als vorst niet bij logeren. Politieke talenten die op zichzelf geschikt waren voor het commissariaat bedankten ervoor, omdat zij niet over voldoende financiële middelen beschikten. Een zoon van oud-premier Cort van der Linden werd door

³⁹ W. Derksen, *Tussen loopbaan en carrière. Het burgemeestersambt in Nederland*, 's Gravenhage, 1980, 80 - 81; Janssens, *Commissaris van de Koningin*, 138 - 141.

⁴⁰ Een overzicht van alle commissarissen sedert 1814 is te vinden op de website www.parlement.com.

⁴¹ Janssens, *Commissaris van de Koningin*, 52 - 57.

minister-president Colijn heel geschikt bevonden, maar moest wegens gebrek aan middelen afhaken. De Tilburgse hoogleraar en oud-minister, dr. J. E. de Quay kon alleen maar commissaris worden omdat hij een vermogende vrouw had getrouwd. Minister Toxopeus schrok begin jaren zestig hevig, toen mr. C.N.M. Kortmann (tot dan burgemeester) sterk aarzelde om commissaris van Noord-Brabant te worden, omdat hij vreesde niet voldoende eigen inkomsten te hebben voor het ambt. Dat is het moment geweest waarop de minister ging zorgen voor een fatsoenlijke inkomens- en onkostendeclaratieregeling.

Het probleem dat alleen vermogenden commissaris konden worden viel zodoende weg. Indirect moet dat echter ook de invloed van het hof, meer in het bijzonder van de koningin, hebben verminderd. De kans dat zij de kandidaten al kende voordat zij werden benoemd nam daardoor immers sterk af. Van een persoonlijke band was geen sprake meer, tenzij die tijdens het commissariaat alsnog tot ontwikkeling kwam. Daarop was en is meer kans in de randstedelijke provincies dan daarbuiten. Zodra de koning 'de provincie intrekt' wordt hij immers begeleid door de commissaris; dat gebeurt in het westen van het land allicht vaker dan in de buitenprovincies. Overigens is niet iedere commissaris daar even gek op. Het was in zijn tijd al publiek geheim dat mr. W.J. ('Molly') Geertsema, commissaris in Gelderland en zeer bekend met de *famille*, aan die begeleidingstaak een enorme hekel had.

De ooit betekenisvolle bemoeienis van de commissaris met de voordracht van burgemeesters, die de band met de koning kon versterken, is intussen gereduceerd tot de eerste selectie en de procesbegeleiding, maar de eigenlijke voordracht komt van de gemeenteraad, niet langer van de commissaris.

Niet dat daarmee elke relatie tussen Koning en commissaris is opgeheven. De koning wordt nog steeds geraadpleegd over de voorgenomen benoeming van een nieuwe commissaris. Naast de begeleiding bij koninklijk bezoek aan de provincie is er sprake van geregeld contact van de koning met elke commissaris, in een frequentie die met die van ministers kan worden vergeleken.

Kortom, er zal ooit, voornamelijk door sociale omstandigheden, sprake zijn geweest van een nauwere band tussen commissaris en koning dan andere functionarissen met hem konden hebben, van een *special relationship* kan vandaag ook materieel niet meer worden gesproken. Al valt niet uit te sluiten dat een aantal commissarissen functioneel vaker met de koning te maken heeft dan de modale minister of staatssecretaris, laat staan burgemeester. Voor zover dat zou leiden tot een *special relationship* is die nog slechts van beperkte, persoonlijke betekenis. Net eigenlijk, als de relatie tussen de Britten en de Verenigde Staten...

Het constitutionele profiel van de Commissaris

‘Al sedert jaren is in menige provincie de Commissaris des Konings de spil, waarom het gewestelijk bestuur draait. Een hoge gezagsdrager, voor wie geen verdere promotie mogelijk is en die dus, in een ambtstijd van vele jaren met de belangen der provincie volkomen vertrouwd, allengs meer en meer de man wordt, die zonodig tegen de Regering opkomt voor het gewest, dat hij vertegenwoordigt en bestuurt; die door de Ministers, zijn tijdelijke chefs, maar die in de sociale verhoudingen eerder zijn gelijken, zo niet zijn minderen zijn, niet met ‘Koninklijke Bevelen’, hoogstens met in de beleefdste vorm ingeklede suggesties lastig wordt gevallen.’

(S.J.R. de Monchy, 1954)⁴²

Het ambt van commissaris van de Koning moge nog steeds tot de meest gerespecteerde functies in het openbaar bestuur worden gerekend, wij zijn intussen ver af gegroeid van het profiel zoals het in de jaren vijftig van de vorige eeuw werd geschilderd door De Monchy. Hij schreef dit in verband met de grondwetsherziening van 1956 die de commissaris had bevrijd van het ‘toezicht over de provinciale staten’. De commissaris stond ook zonder dat hoog verheven boven zijn omgeving, met inbegrip van gedeputeerde staten.

De commissaris is intussen, met het provinciaal bestuur, veranderd. Hij oefent weliswaar nog steeds een tweeledige functie uit, van ‘rijksambtenaar’ en van voorzitter van gedeputeerde en provinciale staten. Het zwaartepunt is om te beginnen verschoven van het rijksambt,

⁴² S.J.R. de Monchy, ‘Het verslag der Commissie-Prinsen inzake de herziening van de Provinciale wet III’, in: *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 10 (1954), nr. 480, 372.

dat in het begin van de negentiende eeuw de hoogste prioriteit had, naar het provinciale ambt dat nu voorop staat. Nog steeds werkt hij (of zij) onder een ambtsinstructie, maar die heeft een ander karakter dan de eerste van 1820. Bovendien wordt er bij tijd en wijlen twijfel geuit over de noodzaak daarvan, naast de gebruikelijke medebewindsconstructies die in het bestuur van provincies en gemeenten gebruikelijk zijn geworden. Niet toevallig vonden de schrijvers van de Proeve in 1966 en de staatscommissie Cals-Donner een paar jaar daarna dat zo'n ambtsinstructie en dus rechtstreekse lijn met het Rijk haar tijd had gehad.

De inbedding in het bestuur van de provincie heeft voorts gestalte gekregen in de aanstellingswijze van de commissaris waarin de provinciale vertrouwenscommissie sedert de jaren tachtig meer en meer de hoofdrol is gaan spelen. Voordien was de commissaris al voor zijn provinciale optreden verantwoordelijk geworden tegenover de staten, in 1962 via de collectieve verantwoordelijkheid van GS en in 1974 ook individueel. Alleen voor de uitoefening van zijn rijkstaken bleef hij bij uitsluiting verantwoording verschuldigd aan de minister.

De vraag is intussen opgeworpen of wij in Nederland nog twaalf commissarissen nodig hebben, zoals het de vraag is geworden of wij nog twaalf provincies nodig hebben. Het moet op zijn minst te denken geven dat sinds 1850 het aantal gemeenten is gedaald van 1200 tot ruim minder dan vierhonderd, maar dat het aantal provincies met één is gestegen van elf naar twaalf. Zowel het aantal als soms zelfs het voortbestaan van provincies als zodanig staat ter discussie, alsmede de vraag of het provinciaal bestuur moet worden gekenmerkt door een 'open huishouding' of juist formeel in zijn taken moet worden beperkt.

In deze beschouwing gaan wij ervan uit dat het provinciaal bestuur blijft voortbestaan, alleen al omdat er tussen het bestuur van gemeenten (hoeveel er dat ook zijn) en de rijksoverheid een bestuur noodzakelijk is dat als 'bestuurlijk kraakbeen'⁴³ onverkokerd en onafhankelijk kan

⁴³ *'Bestuurlijk kraakbeen'* was de titel van een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 1999, tevens een van de weinig grondige studies over de positie van het provinciaal bestuur in Nederland.

optreden als intermediair. Wij gaan er voorts van uit dat dit constitutioneel een open huishouding vergt: niet omdat de provincie alles moet doen, want zij doet er juist goed aan zich doelbewust te beperken⁴⁴, maar omdat zij die beperkingen zelf moet kunnen bepalen en op veranderende maatschappelijke en politieke omstandigheden flexibel moet kunnen reageren. Hier blijve onbesproken of er nog twaalf provincies moeten blijven bestaan.

Het ambt van commissaris moet daarbij passen en bij uitstek het ‘icoon’ zijn van een bemiddelend openbaar bestuur. Of daarvoor een ambtsinstructie nodig is, staat ter discussie, te meer omdat de grondwetgever sinds 1983 niet zeker meer weet of het wel moet. De wetgever heeft intussen vastgehouden aan de ambtsinstructie en die zelfs recentelijk nog vernieuwd⁴⁵. Intussen is het bevelhebberige er wel vanaf gegaan, zoals al eerder in deze beschouwing opgemerkt; het rijksambt wordt als bemiddelend en coördinerend, niet als commanderend beschreven.

Of de periodieke inspectiebezoeken nodig zijn aan alle gemeenten in de provincie, zoals de ambtsinstructie nog immer in art. 3 voorschrijft, is niet zeker. Uiteraard, ‘vreemde ogen dwingen’. Door de combinatie van buitenstaander en persoon van gezag kan bezoek door de commissaris aan een gemeente verfrissend werken en vastgelopen kwesties of verhoudingen openbreken. Daar is misschien niet per se een commissaris voor nodig, maar een commissaris kan er onmiskenbaar nuttig werk doen, mits toegerust met het nodige persoonlijke gezag. Voor zover zulke bezoeken nog de intentie zouden hebben een vorm van inspectie en toezicht te zijn, staat de meerwaarde van zulke bezoeken, gelet op de informatiemiddelen en -technieken waarover wij vandaag beschikken, niet langer vast. Het Tweede Kamerlid Gerrit Schutte twijfelde er jaren geleden al aan, met enig recht⁴⁶.

⁴⁴ *Ruimte, regie en rekenschap. Rapport van de gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*, (commissie-Lodders), Den Haag 2008.

⁴⁵ *Stb. 1994*, 445, laatstelijk gewijzigd op 12 november 2015. *Stb 2015*, 427.

⁴⁶ *Handelingen TK 1990 – 1991*, 3715.

Niettemin, ondanks de constitutionele beeldenstorm die in de Grondwet van 1983 heeft plaatsgehad, is er nog steeds reden om te geloven aan een eigen rol en status van de commissaris van de Koning, die ook principieel afwijkt van die van de burgemeester. De commissaris is immers een bestuurder die (onder andere krachtens art. 1 van de ambtsinstructie 1994) het moet hebben van zijn gezag als intermediair: tussen Rijksbestuur en provincie, tussen instellingen en organisaties van Rijk, provincie en gemeenten in zijn gebied, tussen gemeenten onderling, vooral wanneer daar van min of meer ernstige wrijving sprake is. Hij moet het hebben van zijn gezag als informele arbiter in alle soorten van bestuurlijke conflicten die zich in de provincie kunnen voordoen. Soms zal hij het nuttigst zijn in gezelschap van de gedeputeerden, maar dat kan nooit afbreuk doen aan het persoonlijke karakter van de arbitrerende opdracht.

Van hem wordt voorts verwacht dat hij de vitale belangen van de provincie representeert bij de departementen van het centrale bestuur en zo nodig bij regering en parlement. Daartoe is de commissaris, door zijn bekendheid, ervaring en persoonlijkheid, gewoonlijk gemakkelijker in staat dan zijn gedeputeerden. De camera's zullen gemakkelijker op de commissaris worden gericht dan op andere bestuurders. Hij zal niet meer zo veel eerbied ondervinden als de commissaris in het citaat van De Monchy – maar wie wordt er nog wel met zo veel eerbied tegemoet getreden? – maar als de commissaris spreekt, zullen ministers en ambtenaren in Den Haag een kluwen aan provinciale en lokale bestuurders achter zijn rug veronderstellen; terecht.

Terug naar de eerste grondwettelijke vermelding van 1798 die de commissaris opdroeg 'te zorgen dat de wetten behoorlijk worden uitgevoerd'. Die opdracht zal vandaag niet meer zo centralistisch worden verstaan als in het jaar waarin die werd geformuleerd. Niettemin schuilt in het 'rijksambt' van de commissaris nog steeds een element van toezien dat het er in de provincie rechtmatig en integer aan toe gaat. De intermediaire dimensie van de huidige functie vraagt erom dat de commissaris daarbij niet alleen 'naar beneden kijkt' maar net zo scherp 'naar boven'. Bij zijn ambt past het om speciaal zorg te hebben over het rechtsstatelijke gehalte, in de breedste zin van dit woord, van alle

overheidsoptreden. Juist de commissaris beschikt over de uitkijkpost waar hij adequaat en relatief onafhankelijk om zich heen kan kijken en naar alle kanten van het overheidsoptreden een kritische functie kan vervullen.

Zo goed als provincies in Nederland van elkaar verschillen, zo zullen ook de taken en werkwijzen van commissarissen van elkaar (moeten) verschillen. Een commissaris in een van beide Hollandse provincies en Utrecht zal, te midden van de grootste steden in Nederland, anders moeten opereren dan de commissaris van Friesland of de gouverneur van Limburg, die niet alleen anders heet maar in eigen provincie ook een ander profiel heeft.

Staatsrechtelijk zal het niet deugen, maar in Limburg wordt de gouverneur toch een beetje beschouwd als de wereldlijke variant van de bisschop en de burgemeesters als zijn pastoors. Daarin is, door de opkomst in de jaren negentig van de 'grote steden' in Nederland en het grote stedenbeleid wel iets veranderd, maar meer dan in andere provincies, zeker die in de Randstad, wordt van de gouverneur een centrale leidinggevende rol verwacht.

Wat in Limburg is te zien in zijn meest 'hiërarchische' vorm kan ook worden teruggevonden in de andere provincies buiten de Randstad. Daar kennen bestuurders en bevolking historisch aan de commissaris aanzienlijk meer betekenis en gezag toe dan in de beide kustprovincies, waar de commissaris moet opereren te midden van de burgemeesters van de grote steden. Dat stelt heel verschillende eisen aan het optreden van de commissaris, niet het minst ook aan de uitoefening van de ambtsinstructie.

Het lijkt erop dat de ambtsinstructie in de meest recente jaren weer in belang is toegenomen. Belangrijk voorbeeld is de (nood)opvang van asielzoekers en de plaatsing van statushouders, die in 2015 weer eens tot majeure problemen heeft geleid. In oktober van dat jaar schreef de minister van BZK een brief aan de commissarissen waarin zij werden aangespoord met gebruikmaking van hun ambtsinstructie de leiding te nemen van de noodopvang. Die brief vormde de aanzet tot een nieuw 'Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom' (27 november 2015) dat de

opvang van asielzoekers moest organiseren. Daarbij werd onder leiding van de minister van BZK een centrale ‘regietafel’ ingericht met vertegenwoordigers van rijk, provincies en gemeenten. Daarnaast werden provinciale ‘regietafels’ ingericht, die in de regio leiding en coördinatie van asielopvang en plaatsing van statushouders op zich moesten nemen. Een centrale rol bij de regionale ‘regietafels’ werd toegekend aan de commissarissen, die daarbij geacht werden gebruik te maken van art. 1 van hun ambtsinstructie, dat ziet op zijn coördinerende bevoegdheden. Voorjaar 2016 volgde daarop nog een ‘Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielopvang’. In de loop van dit jaar vroeg het kabinet om een evaluatie van dit nieuwe initiatief en een advies over een meer permanente constructie. Die werd in mei 2017 geleverd door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken⁴⁷.

Wat de in het advies opgenomen evaluatie laat zien, is relatief grote tevredenheid over de rol van de commissarissen van de Koning, die ‘hun rol met verve (hebben) opgepakt, waarbij hun gezag en hun kennis van de lokale situatie (heeft) bijgedragen aan het vinden van oplossingen’⁴⁸. Er is overigens ook wel suave kritiek te horen, want: ‘Sommige regietafels en/of Rijksheren hebben zich directief opgesteld’, hoewel zij daar eigenlijk geen mandaat voor hadden. Zulk mandaat, dat in de ambtsinstructie zou kunnen worden gelezen, werd door de (andere) bestuurders niet aanvaard, omdat dit afbreuk zou hebben gedaan aan ‘de democratische legitimiteit en de gemeentelijke autonomie’. Het succes van de commissaris bestaat bij de gratie van persoonlijk gezag en inzicht, ook al moet onder die omstandigheden ‘duikgedrag’ van gemeentebesturen blijkbaar op de koop worden toegenomen.⁴⁹

⁴⁷ Adviescommissie Vreemdelingenzaken, *Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders*, Den Haag, mei 2017.

⁴⁸ *Pieken en dalen*, 143 – 144.

⁴⁹ *Pieken en dalen*, 144 - 145.

De wijze van benoeming van de Commissaris

In de loop van de twintigste eeuw is het ambt van commissaris steeds meer – om de term van prof. Rudy Andeweg⁵⁰ te gebruiken – ‘partijpolitiek gekoloniseerd’. Dat is begonnen met de formule-Ruijs in de jaren dertig van de vorige eeuw. Deze formule maakte de partijpolitieke kleur van de commissaris (en de burgemeesters) afhankelijk van de partijpolitieke verhoudingen in de provincie. Na de Tweede Wereldoorlog kreeg de verdeling van posten meer de trekken van evenredige verdeling over grote politieke partijen in Nederland⁵¹. Dat was bedoeld als een eerlijke verdeling en zo werkte het ook, in elk geval in de Haagse politieke cultuur.

Zulke politieke verdeling wordt om twee redenen steeds moeilijker: vertrouwenscommissies zijn niet erg geneigd om nationale politieke verhoudingen en verdeling te respecteren, ook niet in de provincie. Voorts mag het verwijt van een ‘partijkartel’ in Nederland inhoudelijk onjuist zijn, een benoemingsbeleid dat evenredige verdeling als maatstaf kiest, riskeert wel degelijk als kartelachtig te worden beschouwd. Misschien is het dus wel goed om provinciale vertrouwenscommissies, althans in partijpolitiek opzicht, net zo vrij te laten als intussen bij burgemeesters gebruik is geworden. Dit te meer, omdat van de commissaris, als die eenmaal is benoemd, wordt verwacht dat hij zijn partijpolitieke voorkeuren veilig opbergt. Vertrouwenscommissies stellen kwaliteit voorop en waarom zou de minister dit niet willen?

⁵⁰ R.B. Andeweg, ‘Tweeërlei Ministerraad; besluitvorming in Nederlandse kabinetten’, in: Idem (red.), *Ministers en Ministerraad*, ’s Gravenhage, 1990, 29 – 32.

⁵¹ W. Derksen en M.L. van der Sande, ‘Van magistraat tot modaal bestuurder’, in: Idem (red.), *De burgemeester van magistraat tot modaal bestuurder*, Leiden, 1984, 235 - 237; R.B. Andeweg, ‘Om de kleur van de burgemeester. Politieke aspecten van burgemeestersbenoemingen’, in: *Acta Politica*, 10 (1975), 421 – 454.

Wat niet wegneemt dat de hedendaagse commissaris onvermijdelijk een man of vrouw met grote bestuurlijke ervaring moet zijn. Dat zou overigens niet in de weg mogen staan aan ruimschoots meer vrouwen in dit ambt dan tot nu toe het geval is geweest. Het hoeft ook niet meer zoals weleer pertinent een eindfunctie te zijn. In de laatste decennia is al steeds vaker het commissariaat geen eindfunctie gebleken. De eerste reden is dat geen commissaris nog bereid of in staat is tientallen jaren in het ambt te blijven; daarvoor is het te sleets geworden. Niet toevallig is een aantal commissarissen van het provinciehuis vertrokken naar de Raad van State, zoals Toxopeus, Schilthuis en, meer recent, Franssen. Voor een toenemend aantal ambtsdragers is het commissariaat niet meer dan een stap in hun loopbaan gebleken. Bij het redelijk snelle vertrek van Van Agt⁵² en Meijer⁵³ kan men nog denken aan lichte teleurstelling in het ambt; bij loyale partij-officieren als De Boer en Bijleveld, die minister werden, aan loyaliteit aan de partij en haar leiding. Bij de uit het ambt naar het bedrijfsleven vertrokken Kremers valt eerder te denken aan voorkomen van slijtage. Naarmate commissarissen jonger zijn bij benoeming, mag men niet verlangen dat zij tot hun pensioen blijven.

Ondanks alle verschil in karakter van het ambt, ziet het er naar uit dat spoedig de deconstitutionalisering van zowel het burgemeesterschap als het commissariaat van de Koning werkelijkheid zal worden. De daarvoor noodzakelijke grondwetswijziging is in eerste lezing door Tweede en Eerste Kamer aanvaard. De initiatiefnemer van deze grondwetswijziging (D66) is intussen begonnen aan de tweede lezing nadat in het regeerakkoord⁵⁴ al droogjes stond meegedeeld dat aan die tweede lezing zou worden gewerkt. Dat mag men opvatten als aanvaarding door de bij het akkoord betrokken partijen van deze uitname uit de Grondwet. De kans dat die met de vereiste meerderheid van twee derden wordt

⁵² Johan van Merriënboer e.a., *Van Agt. Tour de Force. Biografie*, Amsterdam, 2008, 464 – 470.

⁵³ Margriet van Lith, *Wim Meijer. Tegen de stroom in*, Amsterdam, 2016, 285 – 309.

⁵⁴ *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017 – 2021 VVD, D66, CDA, CU, 7.

aanvaard door beide Kamers is daardoor zeer groot. Traditionele tegenstanders zoals VVD en CDA hebben zich blijkbaar bij de deconstitutionalisering neergelegd; de PvdA is te klein geworden om haar tegen te houden, ook als zij zich op het laatste moment als tegenstander zou ontpoppen zoals in 2005.

Dat zou echter niet moeten betekenen dat voor het ambt van commissaris dezelfde wettelijke consequenties worden getrokken als reeds jaren voor de burgemeesters worden bepleit⁵⁵. De uitname van de burgemeester uit de Grondwet dient primair om zijn verkiezing mogelijk te maken in plaats van benoeming bij Koninklijk Besluit. Er kan nog worden getwist over de vraag of het om verkiezing door de gemeenteraad gaat dan wel rechtstreeks door de inwoners van de gemeente. Voor daarover besluiten worden genomen zou het wel de moeite waard zijn eerst ordentelijk te debatteren over profiel en taken van de burgemeester⁵⁶. Dat zou het antwoord op de vraag naar verkiezing en zo ja, door wie, een stuk gemakkelijker maken. Misschien dat dan ook de conclusie zou moeten zijn, dat niet in elk genre gemeente dezelfde aanstellingswijze voor burgemeesters moet worden gehanteerd⁵⁷.

Als de aanstellingswijze van de commissaris eenmaal uit de Grondwet is verdwenen, is daarmee zijn ambt nog niet gedeconstitutionaliseerd. Daargelaten dat de functie nog steeds een plek heeft in de Grondwet (art. 125 Grw) en wordt vergezeld van de bepaling over de ambtsinstructie (art. 126 Grw), verschilt het, zoals hiervoor uiteengezet, zozeer van het burgemeesterschap naar karakter dat niet voor dezelfde aanstellingswijze van de commissaris zou moeten worden gekozen als voor die van de burgemeester. Als de grondwetgever dan al niet in staat is tot

⁵⁵ Dit wordt ook betoogd door de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn advies, *Begin bij het begin. Advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters*, Den Haag, 2016, 15. De Raad betreurt dan ook de ‘gelijke behandeling’ van burgemeesters en commissarissen.

⁵⁶ Cammelbeek, ‘De burgemeester’, 25 – 27.

⁵⁷ Een pleidooi voor differentiatie in de aanstellingswijze van burgemeesters is te lezen in: *Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, 448.

differentiatie, dan zou toch op zijn minst de wetgever dat moeten zijn. Dat geldt in elk geval voor de aanstellingswijze van de commissaris.

Gelet op de aard van zijn ambt ‘tussen de overheden in’ als bemiddelaar, af en toe als arbiter en als wachter bij de rechtsstaat, derhalve als het ‘bestuurlijke kraakbeen’ bij uitstek, ligt net als bij de rechterlijke macht verkiezing, rechtstreeks of door de staten, niet in de rede. De commissaris kan het beste blijvend worden benoemd bij KB.

Daarvoor bestaat nog een andere reden. Ook na de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van burgemeesters is nog geheel onduidelijk welke nieuwe vorm van aanwijzing daarvoor in de plaats zal komen. De procedure kan zelfs identiek blijven aan de huidige. De kans daarop is minder denkbeeldig dan deze of gene denkt, respectievelijk hoopt. Gezien de samenstelling van de huidige coalitie zou het op handhaving van de status quo kunnen uitlopen; het regeerakkoord wijst geen weg.

Wordt de burgemeester door de raad verkozen, dan sluit dat een voortgezette rol voor de commissaris van de Koning allerminst uit, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur in een advies uit 2016 al heeft uiteengezet⁵⁸. De commissaris zou kunnen worden belast met de bevoegdheid de integriteit en bestuurlijke kwaliteit van kandidaten te beoordelen, bij voorbeeld met behulp van AIVD-onderzoek of gebruikmaking van de Wet Bibob. Voorts zou de wet kunnen bepalen dat de commissaris dient toe te zien op een richtige uitvoering van de verkiezingsprocedure, eventueel voorzien van een bevoegdheid tot schorsing van de burgemeestersverkiezing. Bij een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester zijn zulke ‘bewakingsmechanismen’ voor de commissaris veel moeilijker voor te stellen. Hier wordt niet betoogd dat het per se zo zou moeten worden geregeld; bedoeld is slechts te verduidelijken dat ook na de deconstitutionalisering veel kwesties over blijven die om oplossing vragen.

Benoeming van de commissaris bij KB zal, zoals ook nu reeds het geval is, worden voorafgegaan door raadpleging van de betrokken provinciale

⁵⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Begin bij het begin*, 17.

staten met behulp van een vertrouwenscommissie. Die raadpleging zou moeten gaan over het profiel van de commissaris, dat per provincie immers kan verschillen, en over een beperkt aantal personen door de minister bij de commissie aan te dragen.

Uiteindelijk zou kunnen worden overwogen om, in afwijking van de huidige situatie, de staten niet zozeer een recht van voordracht te verlenen als wel een recht van veto. Aan de staten kan immers geen commissaris worden opgedrongen, maar een volledig vrije keuze van een ambtsdrager met belangrijke rijkstaken – zoals de beoordeling van de kwaliteit van burgemeesterskandidaten - ligt evenmin voor de hand. Thorbecke had al in zijn jaren als minister in de gaten hoe belangrijk het oordeel van de commissaris kon zijn voor de waarborg van kwaliteit van het burgemeesterschap en voor de overige rijkstaken, door de commissaris uit te oefenen. Dat belang is intussen niet geringer geworden. Daarom juist meende hij de rol van de Koning bij de benoeming van commissarissen te moeten beperken, zoals hiervoor al is uiteengezet. Voor ‘Koning’ moet men nu wellicht ‘provinciale staten’ lezen. Daarbij past geen impliciete verkiezing van de commissaris door provinciale staten, wel een actieve en zorgvuldige rol voor de minister van BZK en daaraanvolgend voor het kabinet.

Alphen aan den Rijn, 10 maart 2018.

Over de auteur

Prof. dr. J.Th.J. (Joop) van den Berg is emeritus hoogleraar aan de Universiteit Leiden (parlementaire geschiedenis) en Maastricht University (parlementair stelsel). Hij was directeur van de Wiardi Beckman Stichting (1981 – 1989) en directievoorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1996 – 2002). Van 1992 tot 1996 was hij voor de Partij van de Arbeid lid van de Eerste Kamer, het laatste jaar als fractievoorzitter. Hij is fellow van het Montesquieu Instituut.

