

AH 3934
2022Z16159

Antwoord van minister Bruins Slot (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (ontvangen 7 september 2022)

Vraag 1

Bent u ermee bekend dat de Commissaris van de Koning (CdK) van Flevoland naar eigen zeggen in zijn rol van Rijksheer het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) heeft geattendeerd op een vrijkomende kavel in Bant, die vervolgens door het COA is aangeschaft om er een nieuw aanmeldcentrum voor asielzoekers op te vestigen?

Antwoord 1

Ja, hoewel naar aanleiding van deze en andere vragen zij opgemerkt dat drie formele rollen van de commissaris van de Koning (hierna: cdK) kunnen worden onderscheiden. Behalve zijn rol als provinciaal orgaan kan de cdK de rol van rijksorgaan en die van rijksheer vervullen. In dit verband gaat het erom dat de rol van de cdK als rijksorgaan strikt formeel dient te worden onderscheiden van diens rol als rijksheer. In de politieke en bestuurlijke praktijk worden deze begrippen wisselend gebruikt, wat mogelijk aanleiding tot verwarring kan geven.

De cdK is zowel provinciaal - als rijksorgaan. Grondwettelijk is hij primair provinciaal orgaan, zo volgt uit artikel 125 van de Grondwet. De Provinciewet werkt dit verder uit: de cdK is voorzitter van provinciale staten, voorzitter tevens lid van gedeputeerde staten en eenhoofdig provinciaal orgaan, in welke hoedanigheid hij onder andere een goede behartiging van de provinciale belangen heeft te bevorderen. Als provinciaal orgaan is de cdK verantwoording verschuldigd aan provinciale staten.

Artikel 126 Grondwet opent daarnaast de mogelijkheid voor de wetgever om de cdK te belasten met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie; dat zijn de taken die de cdK als rijksorgaan vervult en waarvoor hij verantwoording verschuldigd is aan de regering. Aan die grondwettelijke mogelijkheid is door de wetgever uitvoering gegeven. Op grond van artikel 182 van de Provinciewet heeft de cdK een aantal taken als rijksorgaan, welke nader zijn uitgewerkt in de Ambtsinstructie. Dit is onder meer het regelmatig bezoeken van de gemeenten in de provincie en het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen of integriteitsteksties in een gemeente. De cdK heeft op grond van die bepaling geen beslissingsbevoegdheid als rijksorgaan, veeleer hebben de genoemde

taken het karakter van een bestuurlijke zorgplicht om processen goed te laten verlopen. Ook in andere wetten, zoals bijvoorbeeld de Gemeentewet en de Wet veiligheidsregio's, worden aan de cdK taken en soms ook bevoegdheden als rijksorgaan toegekend, met eveneens een uitwerking in de Ambtsinstructie. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de benoeming van een waarnemend burgemeester door de cdK (artikel 78 Gemeentewet) of bij bovenlokale rampen en crises indien de cdK toeziet op de samenwerking in het regionaal beleidsteam en daartoe aanwijzingen geeft (art. 41 Wet veiligheidsregio's), of in geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis (of ernstige vrees voor het ontstaan ervan) de voorzitter van de Veiligheidsregio een aanwijzing geeft over het te voeren beleid inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing (art. 42 Wet veiligheidsregio's). Zoals deze voorbeelden laten zien, is de cdK als rijksorgaan in sommige gevallen dus wel beslissingsbevoegd.

Hiervoor is een onderscheid gemaakt tussen de rol van de cdK als provinciaal orgaan en als rijksorgaan. Nog een andere rol heeft de cdK als rijksheer. Rijksheren zijn gedeconcentreerde rijksambtenaren, dat wil zeggen dat zij hiërarchisch ondergeschikt zijn aan het Rijk voor hun werk in de provincie, en in die hoedanigheid aanwijzingen van het Rijk hebben op te volgen. De cdK heeft uitsluitend een rol als rijksheer wanneer het staatsnoodrecht wordt toegepast. In die situatie is de cdK daadwerkelijk de vertegenwoordiger van de minister in een provincie, en oefent op diens aansturing, of indien communicatie niet mogelijk is, in diens plaats bevoegdheden uit. Dat is bijvoorbeeld aan de orde wanneer toepassing wordt gegeven aan artikel 2b van de Wet verplaatsing bevolking en de cdK wordt gemachtigd om de in dat artikel genoemde bevoegdheid uit te oefenen. Zie voor een verdere toelichting op dit punt het antwoord op vraag 13.

In de huidige situatie met betrekking tot de asielopvang handelen de commissarissen van de Koning als rijksorgaan. De commissarissen zitten op verzoek van de regering provinciale regietafels voor en voeren daaruit voortvloeiende bestuurlijke overleggen, waarin afstemming plaatsvindt tussen het COA en de betrokken overheden over de opvang van asielzoekers, met als doel het realiseren van voldoende opvanglocaties. De wettelijke grondslag voor dit optreden van de cdK als rijksorgaan is artikel 182 lid 1 onder a Provinciewet jo. artikel 1 Ambtsinstructie (het bevorderen van de samenwerking tussen in de provincie werkzame rijksambtenaren – het COA - en andere overheden). Deze taak vervult de cdK niet door middel van de uitoefening van specifieke wettelijke bevoegdheden, maar door middel van bestuurlijk overleg en gezaghebbend optreden. De bevoegdheid tot het nemen

van besluiten blijft daarbij altijd bij de betrokken instanties zelf; van enige beslissingsbevoegdheid voor de cdK als rijksorgaan is geen sprake.

Daarnaast is de cdK van Flevoland in het onderhavige geval, als provinciaal orgaan, betrokken geweest bij de totstandkoming van de koopovereenkomst.

Vraag 2

Bent u er tevens mee bekend dat de CdK van Flevoland in zijn gesprek met de gemeenteraad van de Noordoostpolder over deze kwestie naar eigen zeggen “als boodschapper van de opvatting van de staatssecretaris” aanwezig was –dus eveneens in de rol van Rijksheer?

Antwoord 2

Ja, met de kanttekening dat de commissaris van de Koning het gesprek met de gemeenteraad van de gemeente Noordoostpolder heeft verricht in zijn hoedanigheid van rijksorgaan, zoals hiervoor uiteengezet. Een ander voorbeeld van het invulling geven aan die rol is – zoals eveneens hiervoor uiteengezet - het voorzitten van een regietafel waarin wordt overlegd tussen ambtenaren van het Rijk (het COA) en bestuurders van gemeenten en provincies. De cdK's vervullen daarmee een waardevolle rol als verbindingsschakel tussen het Rijk en de medeoverheden.

Vraag 3

Bent u ermee bekend dat zijn optreden in de hoedanigheid van Rijksheer tevens is bevestigd door het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland?

Antwoord 3

In reactie op deze vraag merk ik op dat voor het kunnen optreden van de cdK van Flevoland als rijksorgaan het niet noodzakelijk is dat dit wordt bevestigd door Gedeputeerde Staten.

Vraag 4

Bent u ermee bekend dat uit een notitie die op verzoek van de Statengriffie van de provincie Flevoland is opgesteld door dr. Ernst Brainich von Brainich Felth (zie bijlage) blijkt dat van een optreden als Rijksheer geen sprake kan zijn inzake kwesties rond opvang van asielzoekers?

Antwoord 4

Ja, die notitie is ons bekend. Zoals hiervoor reeds uiteengezet worden de begrippen rijksheer en rijksorgaan in de politieke en bestuurlijke praktijk wisselend gehanteerd en vervult de cdK in het onderhavige dossier een rol als

rijksorgaan, op grond van artikel 182 lid 1 onder a Provinciewet jo. artikel 1 Ambtsinstructie.

Vraag 5

Deelt u de conclusie zoals uiteengezet in deze notitie? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

De notitie maakt onderscheid tussen de verschillende rollen van de cdK, de daaraan verbonden taken en bevoegdheden en de wijze van verantwoording afleggen. De auteur wijst terecht op de rol van de cdK als rijksorgaan in dezen. Wij herkennen ons in het licht van het voorgaande echter niet in diens suggestie dat de regering met een beroep op de cdK als rijksorgaan buiten de kaders van de Ambtsinstructie zou zijn getreden. Zoals gezegd is de grondslag voor het bevorderen van een goede samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden, in dit geval gericht op het realiseren van voldoende opvangplekken, gelegen in artikel 182 lid 1 onder a Provinciewet jo. artikel 1 Ambtsinstructie. Het door de cdK als rijksorgaan bevorderen van die goede samenwerking heeft geen gevolgen voor de bestaande bevoegdheidsverdeling ter zake, die blijft bij de betrokken instanties; van enige beslissingsbevoegdheid voor de cdK als rijksorgaan is geen sprake.

Vraag 6

Indien u deze conclusie wel deelt, erkent u dan dat de CdK rond de aanschaf van grond door het COA in Bant niet als Rijksheer kon optreden?

Antwoord 6

Zoals aangegeven betreft het bevorderen van een goede samenwerking tussen het Rijk en de betrokken overheden de rol van de cdK als rijksorgaan, op grond van artikel 182 lid 1 onder a Provinciewet jo. artikel 1 Ambtsinstructie. De suggestie die in de notitie wordt gewekt dat met dit optreden buiten de kaders van de Ambtsinstructie zou zijn getreden, delen wij niet. Wat betreft de totstandkoming van de koopovereenkomst was de cdK in zijn rol van provinciaal orgaan betrokken. Hoewel dit in de politieke en bestuurlijke praktijk niet altijd even helder is, dienen deze rollen van elkaar onderscheiden te worden.

Vraag 7

Wat is uw reactie op het feit dat de CdK van Flevoland desondanks aangeeft dat hij wel als Rijksheer optrad?

Antwoord 7

Zoals gezegd worden de begrippen rijksheer en rijksorgaan in de politieke en bestuurlijke praktijk regelmatig door elkaar gebruikt, hetgeen tot verwarring zou kunnen leiden. Buiten kijf staat dat de cdK in het bevorderen van een goede samenwerking tussen het COA en de betrokken overheden – op verzoek van de regering – als rijksorgaan heeft opgetreden.

Wat betreft de totstandkoming van de koopovereenkomst was de cdK in zijn rol van provinciaal orgaan betrokken. Hoewel dit in de politieke en bestuurlijke praktijk niet altijd even helder is, dienen deze rollen van elkaar onderscheiden te worden.

Vraag 8

Wat is volgens u de juridische en/of bestuurlijke grond waarop de CdK van Flevoland als Rijksheer kan optreden met betrekking tot het verwerven van gronden en gebouwen ten behoeve van het COA en het optreden richting de gemeente Noordoostpolder inzake de vestiging van een aanmeldcentrum door het COA?

Antwoord 8

Het door de provincie als publiekrechtelijk rechtspersoon verwerven van gronden en gebouwen betreft het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling; het besluiten daartoe is een bevoegdheid van gedeputeerde staten (artikel 158 lid 1 onder d Provinciewet), waarbij zij aangetekend dat de cdK de provincie in en buiten rechte vertegenwoordigt (artikel 176 Provinciewet).

Het bestuurlijk overleg met de gemeente Noordoostpolder is, evenals het voorzitten van de provinciale regeltafel, een taak die de cdK als rijksorgaan verricht op grond van artikel 182 lid 1 onder a Provinciewet jo. artikel 1 Ambtsinstructie. Daarnaast is de cdK van Flevoland in het onderhavige geval als provinciaal orgaan betrokken geweest bij de totstandkoming van de koopovereenkomst.

Vraag 9

Heeft u op deze CdK een beroep gedaan in de hoedanigheid van Rijksheer inzake de opvang van asielzoekers?

Antwoord 9

Gelet op de omvang en ernst van het vraagstuk is op alle commissarissen een beroep gedaan in de hoedanigheid van rijksorgaan, dit ter bevordering van de goede samenwerking tussen de verschillende overheden, gericht op het realiseren van voldoende opvang.

Vraag 10

Heeft u dit tevens richting andere CdK gedaan?

Antwoord 10

Ja, dit beroep is op alle commissarissen gedaan.

Vraag 11

Heeft u dit tevens expliciet richting hem/hen uitgesproken?

Antwoord 11

Het beroep op de commissarissen is expliciet in verschillende brieven gedaan, waarbij tevens de gedeputeerden en de colleges van burgemeester en wethouders zijn geïnformeerd en op hun eigen verantwoordelijkheden zijn aangesproken, een en ander in afstemming met de VNG, het IPO en het COA.¹

Vraag 12

Indien u dit niet heeft gedaan, houdt dat in dat deze -en eventueel andere CdK- ten onrechte optreden als Rijksheer inzake kwesties met betrekking tot asielopvang? Zo ja, wat is hierop uw reactie en welke gevolgen heeft dit? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

Zoals gezegd is de commissarissen expliciet gevraagd om de regietafels voor te zitten (en daaruit voortvloeiende bestuurlijke overleggen te voeren) om zo een goede samenwerking te bevorderen. Voor zover in de politieke en bestuurlijke praktijk wisselende terminologie is gehanteerd, zijn hieraan geen bijzondere gevolgen verbonden. Het is een kwestie van begripsverwarring in het alledaags taalgebruik. Wel onderkennen wij dat het de voorkeur heeft telkens de juiste formeel-juridische terminologie te hanteren; wij zullen dit bij alle betrokkenen onder de aandacht brengen, om toekomstige verwarring te voorkomen.

Vraag 13

In welke situaties heeft u de afgelopen maanden gebruikgemaakt van Rijksheren? Om welke reden deed u dit en op welke gronden was dit gerechtvaardigd?

Antwoord 13

¹ Zie Kamerstuk 19 637, nr. 2537 (bijlage) en de brieven van 24 augustus 2021, 19 november 2021 en 22 februari 2022 van de minister van BZK en de staatssecretaris van JenV aan de commissarissen van de Koning e.a.

De afgelopen maanden is geen gebruik gemaakt van de rijksheren, zoals bedoeld in de strikt formeel-juridische betekenis van dit begrip. Hoewel het staatsnoodrecht op 1 april jl. is geactiveerd, betreft dit de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking. Deze activering heeft de burgemeester belast met een (tijdelijke) opvangtaak ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne. Artikel 2b van deze wet is thans niet geactiveerd, wat betekent dat de cdK geen bevoegdheid is gegeven in zijn rol als rijkssheer. De commissarissen zijn dan ook niet als rijksheren betrokken in de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

Vraag 14

Hoeveel CdK hebben de afgelopen maanden in de breedste zin van het woord acties ondernomen met betrekking tot asielopvang vanuit de (vermeende) hoedanigheid als Rijkssheer? Welke betrof dit?

Antwoord 14

In de strikt formeel-juridische terminologie zoals hiervoor omschreven heeft geen enkele cdK met betrekking tot de asielopvang vanuit de hoedanigheid als rijkssheer geacteerd. Alle commissarissen hebben zich de afgelopen maanden ter zake als rijksorgaan ingezet, om een goede samenwerking tussen de verschillende overheden te bevorderen. Dit betrof het voorzitten van de provinciale regietafels en het voeren van daaruit voortvloeiende bestuurlijke overleggen zoals in het onderhavige geval; van enige beslissingsbevoegdheid van de cdK als rijksorgaan is geen sprake geweest. Zoals gezegd was de cdK van Flevoland in het onderhavige geval in zijn rol van provinciaal orgaan betrokken bij de totstandkoming van de koopovereenkomst.

Vraag 15

Hoeveel CdK doen dit tot op de dag van vandaag?

Antwoord 15

Alle cdK's handelen tot op heden bij het bevorderen van een goede samenwerking tussen het Rijk (het COA) en de betrokken overheden met betrekking tot de asielopvang in de hoedanigheid als rijksorgaan, op grond van artikel 182 lid 1 onder a Provinciewet jo. artikel 1 Ambtsinstructie.

Vraag 16

Indien van een optreden als Rijkssheer inzake asielgerelateerde kwesties inderdaad geen sprake kan zijn, welke gevolgen heeft dat dan voor de (juridische) houdbaarheid van de acties en besluiten die als zodanig genomen zijn?

Antwoord 16

Het wisselend gebruik van de terminologie in het politieke en bestuurlijk spraakgebruik heeft geen gevolgen voor de juridische houdbaarheid van de besluiten en andere rechtshandelingen die als zodanig genomen zijn. Als rijksorgaan heeft de cdK in deze ook helemaal geen formele beslissingsbevoegdheid, zijn rol is gelegen in het bevorderen van de goede samenwerking tussen de betrokken overheden.

Als provinciaal orgaan was de cdK Flevoland in het onderhavige geval bevoegd ten aanzien van de totstandkoming van de koopovereenkomst; zie ook het antwoord op vraag 8.

Vraag 17

Bent u ermee bekend dat de CdK van Flevoland eerder heeft aangegeven dat hij over de onderhavige kwestie geen verantwoording hoeft af te leggen aan de Provinciale Staten aangezien hij meent te acteren als Rijksheer?

Antwoord 17

Het gevolg van het handelen van de cdK als rijksorgaan is dat de cdK verantwoording verschuldigd is aan de regering (artikel 182, vijfde lid, Provinciewet) en niet aan provinciale staten. Dat neemt niet weg dat hij provinciale staten desgevraagd kan informeren over de feitelijke gang van zaken van zijn optreden ter zake.

Voor zover het zijn handelen als provinciaal orgaan betreft, is de cdK uiteraard verantwoording verschuldigd aan Provinciale Staten.

Vraag 18

Kunt u zich voorstellen dat de Provinciale Staten (PS) van Flevoland, ook gelet op de notitie van dr. Brainich von Brainich Felth, behoefte hebben aan een toelichting van uw kant op deze gang van zaken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, bent u bereid deze toelichting te geven voorafgaand aan het interpellatiedebat in de PS van Flevoland over deze kwestie op woensdag 7 september aanstaande?

Antwoord 18

Ja, zij het dat wij aannemen dat de toelichting zoals hiervoor is gegeven tegemoet komt aan de informatiebehoefte van provinciale staten van Flevoland. Om die reden achten ook wij het van belang om deze vragen voor het interpellatiedebat van 7 september a.s. te hebben beantwoord.

Vraag 19

Wilt u deze vragen tevens voor 7 september beantwoorden?

Antwoord 19
Ja.