



## DE GRONDWET - ARTIKEL 125 - ORGANEN DECENTRALE BESTUREN

1. Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.
2. Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 125 - ORGANEN DECENTRALE BESTUREN - W. VAN DER WOUDE

#### Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Samenstelling
3. Hoofdschap
4. Artikel 125 en de dualisering van het gemeentebestuur
5. Bevoegdheidsverdeling
6. Openbaarheid
7. Schrapping derde lid
8. Jurisprudentie
9. Literatuur
10. Historische versies

#### Editie december 2015

#### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

##### *Eerste lid*

Met betrekking tot de provinciale organisatie heeft de Grondwet nooit twijfel laten bestaan over de vraag wie daarbinnen het primaat heeft. Tot 1983 bepaalde de Grondwet weliswaar niet dat provinciale staten “aan het hoofd” stonden, maar uit diverse bepalingen waarin aan provinciale staten vrijwel alle belangrijke bevoegdheden werden toegekend, bleek dat dit zonder twijfel het geval was: aan hen werd de regeling en het bestuur van de provinciale huishouding overgelaten. Gedeputeerde staten worden al vanaf de Grondwet van 1815 genoemd (toen nog

het college van gedeputeerde staten),<sup>[1]</sup> maar voor dit college restte vooral het dagelijks bestuur. Aan het ambt van commissaris worden sinds de Grondwet van 1814 bevoegdheden toegekend, zij het dat dit voornamelijk geschiedt in zijn hoedanigheid ‘als rijksorgaan’ (zie het commentaar bij artikel 126 Grondwet). Bij de grondwetsherziening van 1983 wordt het hoofdschap van provinciale staten voor het eerst woordelijk in de Grondwet verankerd.

Aldus werd aangesloten bij een typering die voor gemeenteraden al sinds 1848 in de Grondwet was opgenomen. Daarvóór gaf de Grondwet geen indicatie uit welke organen de plaatselijke of stedelijke besturen bestonden, zodat evenmin kon worden aangegeven wie daarvan aan het hoofd stond. De uniformering van het gemeentebestuur bij de Thorbeckeaanse Grondwet van 1848 maakte zulks wel mogelijk. De Grondwet van 1983 veranderde hieraan alleen dat het hoofdschap van de gemeenteraad in dezelfde bepaling werd opgenomen als die waarin dat voor provinciale staten voor het eerst geschiedde.

De in de tweede volzin van het eerste lid geëiste openbaarheid is voor gemeenteraden in 1983 tot grondwettelijke norm verheven (de Gemeentewet bevatte deze norm sinds 1851). Voor provinciale staten kan de eis van openbaarheid sinds 1848 in de Grondwet worden aangetroffen.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid van artikel 125 introduceert de overige principale organen van provincies en gemeenten. Als gezegd gebeurde dit voor de commissaris van de Koning en (het college van) gedeputeerde staten al sinds de Grondwetten 1814 en 1815. De figuur van burgemeester bestaat sinds de Grondwet van 1848 in de hoedanigheid van de bij koninklijk besluit benoemde “Voorzitter” van de gemeenteraad. Hoewel het pas tot de grondwetsherziening van 1983 zou duren, alvorens de burgemeester met zoveel woorden zou worden genoemd, werd deze voorzitter al vanaf Gemeentewet van 1851 aangeduid als burgemeester. Voor de wethouders markeert de herziening van 1983 de eerste grondwettelijke erkenning van hun bestaan.<sup>[2]</sup> Ook voor hen geldt dat zij al waren opgenomen in de gemeentelijke organisatie van de Gemeentewet van 1851 en dat het wethouder zich zeker in de eerste helft van de twintigste eeuw – met de opkomst van de verzorgingsstaat en de groeiende taak van de gemeentelijke overheid – zich ontwikkelde tot de belangrijkste decentrale beleidskracht.<sup>[3]</sup>

#### *Derde lid*

Tot voor relatief kort bevatte artikel 125 Grondwet een derde lid dat bepaalde dat de commissaris van de Koning en de burgemeester voorzitter zijn van de vergaderingen van provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad. Voor provincies werd dit reeds vanaf de Grondwet van 1814 bepaald. Als gezegd, noemde de Grondwet van 1848 de burgemeester nog niet, maar kende zij wel de figuur van de bij koninklijk besluit benoemde “Voorzitter” van de gemeenteraad.

In de Grondwet werd deze voorzitter pas na 1983 aangeduid als burgemeester. De expliciete regeling van het voorzitterschap van de commissaris respectievelijk de burgemeester is in 2008 uit de Grondwet geschrapt (doch niet uit de Provincie- respectievelijk de Gemeentewet; zie hierover paragraaf 7).<sup>[4]</sup>

## 2. SAMENSTELLING

De in dit artikel geïntroduceerde organen worden op verschillende wijze samengesteld. Provinciale staten en de gemeenteraad worden rechtstreeks gekozen (zie verder het commentaar bij artikel 129 en 130). Afhankelijk van het aantal inwoners bestaan provinciale staten uit minimaal 41 en maximaal 55 leden.<sup>[5]</sup> Voor gemeenteraden ligt het minimum op 9 leden en het maximum op 45.<sup>[6]</sup> De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd, zij het dat provinciale staten en gemeenteraden hierbij een doorslaggevende stem hebben (zie verder het commentaar bij artikel 131). Gedeputeerden en wethouders worden benoemd en ontslagen door provinciale staten dan wel de gemeenteraad.<sup>[7]</sup> Het aantal gedeputeerden is minimaal drie en maximaal zeven.<sup>[8]</sup> Het aantal wethouders is afhankelijk van het aantal leden van de gemeenteraad.<sup>[9]</sup>

## 3. HOOFDSCHAP

Anders dan op het nationale niveau voorziet het eerste lid van dit artikel de provinciale en gemeentelijke bestuursorganisatie van een bepaalde mate van interne hiërarchie. Immers, het aanduiden van een ‘hoofd’ is slechts mogelijk bij de gratie van het bestaan van entiteiten die hieraan op enigerlei wijze ondergeschikt zijn. De precieze inhoud van dit hoofdschap is moeilijk te definiëren. Bij de totstandkoming van de Grondwet van 1983 is opgemerkt dat met de term “hoofd” wordt bedoeld aan te geven dat provinciale staten en de gemeenteraad het “hoogste orgaan” van de provincie respectievelijk de gemeente zijn.<sup>[10]</sup> Voorts werd aangegeven “dat het laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid toekomt” aan deze organen.<sup>[11]</sup> De ratio hierachter is dat alleen deze organen rechtstreeks worden gekozen door de provinciale of gemeentelijke ingezetenen. Het grondwettelijk bestel ten aanzien van provincies en gemeenten is daarmee in zijn kern democratischer dan dat ten aanzien van de nationale overheid. Hoewel alleen de Staten-Generaal (en dan met name de Tweede Kamer) over een dergelijke democratische legitimatie beschikt, wordt hieruit op nationaal niveau geen vergelijkbare conclusie getrokken.

De algemene norm van het hoofdschap wordt van nadere uitwerking voorzien in zowel de Grondwet als in overige vormen van nationale wetgeving. Omdat dit artikellid noch de hierboven weergegeven toelichting daarop onderscheid maakt tussen ‘regeling’ en ‘bestuur’, moet worden aangenomen dat het hoofdschap zich over beide uitstrekt (zie onder paragraaf 5). Hierbij past niettemin de relativering dat het lidmaatschap van provinciale staten of de gemeenteraad geen voltijdsbetrekking is. Voor plenaire vergaderingen van deze organen is een

vergaderfrequentie van eens per maand geen uitzondering. Het is derhalve in de praktijk ondoenlijk om deze organen alle besluiten zelf te laten nemen. Hieraan wordt tegemoet gekomen door deze organen – eveneens uit het hoofdschap voortvloeiende – controlerende bevoegdheden toe te kennen ten aanzien van de organen die in de dagelijkse praktijk het provinciale en gemeentelijke beleid vormgeven. Deze controlerende bevoegdheden kunnen bovendien worden gesanctioneerd door de bevoegdheid van provinciale staten en de gemeenteraad om het ontslag van gedeputeerden respectievelijk wethouders (en in materiële zin ook commissarissen van de Koning en burgemeesters, zie het commentaar bij artikel 131) te bewerkstelligen.

#### **4. ARTIKEL 125 EN DE DUALISERING VAN HET GEMEENTEBESTUUR**

Er kan worden gesteld dat het hoofdschap, evenals de bij het vorige artikel behandelde autonomie, een beginselmatig karakter heeft. Het hoofdschap wordt in de toepasselijke wetgeving echter in veel sterkere mate geoperationaliseerd. Een belangrijk deel van deze operationalisering vindt plaats in Provincie- en Gemeentewet. Aan het begin van deze eeuw zijn deze wetten ingrijpend gewijzigd onder de noemer van de ‘dualisering van het decentrale bestuur’.<sup>[12]</sup> Alvorens in te gaan op de precieze uitwerking van het hoofdschap voor wat betreft de bevoegdheden van provinciale staten en de gemeenteraad, moet kort worden stilgestaan bij deze dualisering.

Monisme en dualisme zijn termen waarmee de verhouding tussen vertegenwoordigende organen (zoals provinciale staten en de gemeenteraad) en de executieve organen (zoals gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders) kunnen worden geduid. Dit onderscheid kan worden gebruikt in een meer politieke en in meer juridisch-institutionele betekenis. In deze laatste betekenis betreft het descriptieve termen waarbij een monistische verhouding ideaaltypisch staat voor een situatie waarin het executieve orgaan voor wat betreft zowel legitimatie als bevoegdheden afhankelijk is van het vertegenwoordigende orgaan. De leden van het executieve orgaan worden door het vertegenwoordigende orgaan benoemd en ontslagen en de bevoegdheden die het executieve orgaan uitoefent, ontleent hij aan het vertegenwoordigende orgaan. Het eerstgenoemde orgaan is daarmee duidelijk ondergeschikt aan het laatstgenoemde. In een dualistisch stelsel is veeleer sprake van nevenschikking. Beide organen beschikken over een eigen (kiezers)legitimatie en oefenen eigen, niet tot elkaar herleidbare, taken en bevoegdheden uit.<sup>[13]</sup>

Om uiteenlopende redenen kan worden gesteld dat de provinciale en gemeentelijke bestuursorganisatie van vóór de dualisering niet zuiver monistisch was (bijvoorbeeld vanwege de eigenstandige positie van de commissaris respectievelijk de burgemeester), net zoals om uiteenlopende redenen evenmin kan worden gesteld dat de nationale verhouding tussen regering en parlement zuiver dualistisch is (bijvoorbeeld vanwege het proces van kabinetsformatie).<sup>[14]</sup> Niettemin kan worden

volgehouden dat het stelsel op nationaal niveau dualistischer is dan het stelsel op provinciaal en gemeentelijk niveau was.

De herzieningen van Provincie- en Gemeentewet aan begin van deze eeuw waren erop gericht het bestuursmodel dat werd gehanteerd op decentraal niveau te hervormen tot een meer dualistisch stelsel. Een volwaardig dualistisch stelsel behoorde daarbij niet tot de mogelijkheden. Overgang naar een dergelijk stelsel wordt in belangrijke mate tegengehouden door het in dit artikel neergelegde hoofdschap. Dit laat zich immers niet rijmen met volstreekte nevenschikking in de relatie tussen provinciale staten en gedeputeerde staten respectievelijk tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Dit betekent dat het voor de wetgever wel mogelijk was te bepalen dat gedeputeerden en wethouders niet langer tegelijkertijd lid zouden zijn van provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad, maar dat de veranderdrift niet zo ver reikte dat deze niet langer door hun respectievelijke volksvertegenwoordigingen zouden worden benoemd en ontslagen. Het is nog altijd eerder monistisch dan dualistisch te noemen dat de meeste leden van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders voor hun legitimatie aangewezen zijn op het ‘hoofd’ van hun overheidslaag.<sup>[15]</sup> Voor wat betreft de onderlinge verdeling van (bestuurs)bevoegdheden heeft de dualiseringsoperatie een belangrijke accentverschuiving richting de executieve organen teweeggebracht. Ook hier stond echter het hoofdschap van provinciale staten en de gemeenteraad aan een volledige verschuiving van bevoegdheden in de weg. Anders dan op nationaal niveau beschikken provinciale staten en de gemeenteraad niet uitsluitend over wetgevende en controlerende taken (zoals de Tweede Kamer), maar wordt ook een aantal zware bestuursbevoegdheden nog steeds rechtstreeks door hen uitgeoefend (zie paragraaf 5). In dat verband worden de nieuwe verhoudingen op decentraal niveau ook wel aangeduid als ‘dualisme light’.<sup>[61]</sup> Als de huidige stand van zaken zou worden afgezet tegen de modellen die werden gehanteerd door de Staatscommissie die de Provincie- en Gemeentewetsherziening voorbereidde, kan zelfs worden gesteld dat het eindresultaat het beste lijkt op wat deze Staatscommissie zelf een ‘monistische variant met dualistische elementen’ noemde.<sup>[17]</sup>

Dat de ‘nieuwe’ verhouding door velen toch als dualistisch heeft bestempeld, houdt eerder verband met het gebruik van de begrippen monisme en dualisme in hun meer politieke betekenis. In die betekenis staat dualisme voor een onafhankelijker relatie tussen de raad en (met name) de wethouders. Deze onafhankelijkheid wordt benadrukt door de invoering van de onverenigbaarheid van het wethouderschap met het raadlidmaatschap. Vanuit politiek oogpunt ligt het doorgaans voor de hand dat oppositieleden in gemeenteraden sowieso een betrekkelijk onafhankelijke positie hebben ten opzichte van wethouders. De mate waarin het politieke dualisme kan worden bewerkstelligd hangt vooral af van de wijze waarop coalitiefracties hun ‘bevriende’ wethouders benaderen (onafhankelijk of juist niet).

## 5. BEVOEGDHEIDSVERDELING

Het verdelen van bevoegdheden tussen de in dit artikel genoemde organen is in principe aan de formele wetgever. Hierbij zijn niet alleen Provincie- en Gemeentewet, maar ook de vele medebewindsvorderende wetten doorslaggevend. Daarmee is echter niet gezegd dat uit het eerste lid van dit artikel (in samenhang gelezen met artikel 127) geen richtsnoeren vallen te destilleren voor de wijze waarop de formele wetgever hieraan invulling geeft. Op grond van artikel 127 Grondwet komt de verordenende bevoegdheid in beginsel toe aan provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad, ongeacht of dit autonome verordeningen of verordeningen uit hoofde van medebewind betreft. De uitzonderingen die hierop mogelijk zijn komen aan de orde in het commentaar bij dat artikel.

Ten aanzien van de bestuurlijke bevoegdheden is het zinvol een vergelijkbaar onderscheid aan te houden als in het commentaar bij artikel 124. Het gaat daarbij om de volgende categorieën:

1. bestuursbevoegdheden zonder grondslag in nationale wetgeving
2. bestuursbevoegdheden met een grondslag in nationale wetgeving, niet zijnde de Provincie- respectievelijk de Gemeentewet
3. bestuursbevoegdheden met een grondslag in de Provincie- respectievelijk de Gemeentewet.

*Ad 1.* Over de eerste categorie bevoegdheden is bij de totstandkoming van de dualiseringswetgeving debat geweest. Deze niet in de wet benoemde, autonome bestuursbevoegdheden werden geacht uit de aard der zaak toe te komen aan provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad. Daarbij werd het eerste lid van artikel 124 doorgaans aangehaald om het constitutionele argument kracht bij te zetten.<sup>[18]</sup> Dit artikellid specificceert echter sinds 1983 niet aan welk provinciaal of gemeentelijk orgaan de ‘huishouding’ wordt overgelaten. Het argument moet derhalve zo worden begrepen dat hierin ook een impliciet, maar doorslaggevend, beroep op het hoofdschap uit het eerste lid van artikel 125 wordt gedaan.<sup>[19]</sup> Wat betreft de grote autonome gemeentelijke bestuurshandelingen (bijvoorbeeld besluitvorming omtrent de bouw van een nieuwe schouwburg, voetbalstadion of ondergrondse parkeergarage) worden deze autonome bestuursbevoegdheden dan ook door of met de expliciete instemming van gemeenteraden uitgeoefend. Ten aanzien van ‘kleinere’ bestuurshandelingen, zoals subsidies aan het plaatselijke verenigingsleven, kan gelden dat gedeputeerde staten of het college van burgemeester en wethouders daarmee worden belast. Zulks geschiedt dan wel op grond van een autonome subsidieverordening, die door provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad wordt vastgesteld.<sup>[20]</sup>

*Ad 2.* Bestuursbevoegdheden in medebewind (waaronder de bevoegdheden in deze categorie voornamelijk vallen) berusten van oudsher voornamelijk bij gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders. Zeker waar het gaat om de vele beschikkingen in de sfeer van milieu, ruimtelijke ordening, sociale zekerheid,

zorg en welzijn geldt dat dit praktisch alleen uit te voeren is door deze colleges en het onder hun verantwoordelijkheid opererende ambtenarenapparaat. In het kielzog van de dualiseringsoperatie is de betrokkenheid van deze colleges vergroot, door een nog groter aantal medebewindsbevoegdheden expliciet bij hen onder te brengen.<sup>[21]</sup> Daar waar eenhoofdige besluitvorming gewenst is, worden op gemeentelijk niveau eveneens medebewindsbevoegdheden toegekend aan de burgemeester. Zo kan worden gedacht aan het sluiten van drugspanden op grond van de Opiumwet,<sup>[22]</sup> het opleggen van tijdelijke huisverboden,<sup>[23]</sup> gedwongen opname in psychiatrische ziekenhuizen<sup>[24]</sup> of bepaalde bevoegdheden in de sfeer van de Kernenergiewet. Niettemin komt een aantal gemeentelijke bestuursbevoegdheden in medebewind toe aan de gemeenteraad. Voorbeelden zijn een groot aantal bevoegdheden met betrekking tot het primair en voortgezet onderwijs (bijvoorbeeld rondom samenwerkingscholen),<sup>[25]</sup> het instemmingsrecht bij de vestiging van speelcasino's,<sup>[26]</sup> het aanwijzen van wegen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen<sup>[27]</sup> of het vastleggen van de grenzen van bebouwde kommen.<sup>[28]</sup>

*Ad 3.* De bestuursbevoegdheden in de laatste categorie komen hoofdzakelijk toe aan gedeputeerde staten respectievelijk het college van burgemeester en wethouders. Meestal betreft dit bevoegdheden die kunnen worden geschaard onder de noemer 'dagelijks bestuur'. Ook hier heeft de dualisering een verschuiving van bestuursbevoegdheden richting executieve organen teweeggebracht. Het meest in het oog springend is de bevoegdheid namens de provincie of gemeente te besluiten tot deelneming in privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden wanneer dat "in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang".<sup>[29]</sup> Afhankelijk van het soort werkzaamheden waartoe dergelijke rechtspersonen in het leven worden geroepen, kan dit worden gezien als een zware bevoegdheid. Een voorbeeld hiervan is het namens een gemeente aangaan van een 'joint venture' met projectontwikkelaars en bouwbedrijven (publiek-private samenwerking) ter exploitatie en ontwikkeling van een gemeentelijk gebied. Ook bij de herverkaveling van deze bevoegdheid speelde het hoofdschap een rol in de zin dat deze niet kan worden uitgeoefend zonder provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen "wensen en bedenkingen"<sup>[30]</sup> naar voren te brengen. Naast een omvangrijke bevoegdheidstoedeling aan het college van burgemeester en wethouders kent de Gemeentewet een groot aantal bepalingen waarin bestuursbevoegdheden worden opgedragen aan de burgemeester. Dit betreft vooral bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde.<sup>[31]</sup> Evenals hierboven kan de keuze voor de burgemeester in dit geval worden verklaard door de behoefte aan eenhoofdig gezag in dergelijke gevallen.

De drie categorieën overziend, kan worden vastgesteld dat bestuurlijke bevoegdheden op decentraal niveau vanuit uiteenlopende rationes (hoofdschap, beschikking over een ambtenarenapparaat, behoefte aan eenhoofdig gezag) bij

verschillende organen zijn ondergebracht. Daar waar deze niet zijn ondergebracht bij provinciale staten of de gemeenteraad, geldt dat deze over belangrijke sturings- en controlemiddelen beschikken. Het recht dat zij hebben om gedeputeerden en wethouders te benoemen en te ontslaan, alsmede doorslaggevend advies te geven bij de benoeming en het ontslag van de commissaris van de Koning en burgemeester, weegt in dit verband zwaar. Financiële sturing en controle verloopt via de door hen vast te stellen begrotingen en jaarrekeningen<sup>[32]</sup> en ook overigens geldt dat aan hen politieke verantwoording moet worden afgelegd. Middels (schriftelijke en mondelinge) vragen, interpellaties en zelfs enquêtes kan door hen vinger aan de bestuurlijke pols worden gehouden.<sup>[33]</sup>

## 6. OPENBAARHEID

Naast politieke verantwoording aan het ‘hoofd’, vloeit uit dit artikel eveneens publieke verantwoording door het ‘hoofd’ voort. De tweede volzin van het eerste lid bepaalt namelijk dat vergaderingen van provinciale staten en de gemeenteraad openbaar zijn, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen. Deze uitzonderingen zijn te vinden in Provincie- en Gemeentewet. Volgens deze wetten is het in beginsel aan de vertegenwoordigende organen zelf om te bepalen of achter gesloten deuren wordt vergaderd, zij het dat daarin over bepaalde zaken niet mag worden beraadslaagd en besloten.<sup>[34]</sup> In sommige gevallen verplicht de wet hiertoe, bijvoorbeeld bij beraadslagingen rondom benoeming, herbenoeming en ontslag van commissarissen van de Koning en burgemeesters.<sup>[35]</sup> Ter zake van het behandelde in besloten vergaderingen kan geheimhouding worden opgelegd. In de praktijk leidt dit nogal eens tot problemen. Dit is vooral problematisch wanneer hetgeen in een besloten vergadering wordt besproken in een openbare vergadering van de raad of provinciale staten wordt herhaald. Degene die de geheimhoudingsplicht schendt, overtreedt de wet (artikel 25 Gemeentewet of Provinciewet), maar wordt beschermd door de onschendbaarheid uit artikel 22 Gemeentewet of Provinciewet.<sup>[36]</sup>

## 7. SCHRAPPING DERDE LID

Als gezegd, bepaalde de Grondwet tot 2008 dat de commissaris van de Koning en de burgemeester voorzitter zijn van provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad. De Grondwetgever achtte dit voorzitterschap niet van constitutionele orde.<sup>[37]</sup> Hoewel het verband in de Kamerstukken alleen impliciet wordt gelegd, lijkt de directe aanleiding voor de schrapping van deze bepaling uit de Grondwet te zijn gelegen in het voornemen ruimte te scheppen voor de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester.<sup>[38]</sup> De gedachte daarbij was dat het in een systeem waarin twee organen zouden bestaan met een eigen democratische legitimatie (zowel de gemeenteraad als de burgemeester), niet aangewezen zou zijn dat één van beide organen tevens voorzitter van het andere zou zijn. Voor de commissaris van de Koning ging deze aanleiding niet op, aangezien ten aanzien van dit orgaan geen rechtstreekse verkiezing in het verschiet lag.



De regering hechtte er niettemin aan ook diens voorzitterschap van provinciale staten te deconstitutionaliseren. Als argument werd gewezen op de dualisering van het decentrale bestuur. Doordat de provinciale staten vanwege de dualisering op grotere afstand van gedeputeerde staten waren komen te staan, werd het als minder vanzelfsprekend ervaren dat de commissaris zou optreden als voorzitter van beide. Het laatste argument was dat de bepaling niet van constitutionele orde zou zijn en rustig aan de wetgever zou kunnen worden overgelaten.<sup>[39]</sup> Voor de voorzittersrol van de burgemeester waren dit, mutatis mutandis, additionele argumenten.

Ten tijde van de behandeling van de eerste lezing van deze grondwetsherziening in de Eerste Kamer was het onderliggende argument reeds weggevallen. De poging tot het invoeren van een rechtstreeks gekozen burgemeester was (eveneens in de Eerste Kamer) in de ‘nacht van Van Thijn’ in 2005 een niet al te zachte dood gestorven.<sup>[40]</sup> Hiermee werd de dualisering van het decentrale bestuur ook voor de burgemeester het belangrijkste argument. Achteraf bezien moet de waarde van dit argument met een korrel zout worden genomen. Na de definitieve schrapping van het derde lid van artikel 125 in 2008 heeft de formele wetgever, ondanks de inmiddels tot stand gekomen dualisering, namelijk geen enkele poging ondernomen het voorzitterschap van provinciale staten en de gemeenteraad in andere handen te leggen dan die van de commissaris van de Koning, dan wel de burgemeester. Artikel 9 van zowel de Provinciewet als de Gemeentewet bepaalt materieel nog steeds hetzelfde als het voormalige derde lid van artikel 125 Grondwet bepaalde.

Deconstitutionalisering blijkt uiteindelijk het enige valide argument geweest te zijn. Als het aan de regering had gelegen was dit al in 1983 gebeurd. In het oorspronkelijke wetsvoorstel ter voorbereiding van die grondwetsherziening kwam deze bepaling namelijk niet langer voor.<sup>[41]</sup> Hoewel de bepaling in 1983 door een van de vele amendementen-Faber voor de Grondwet werd behouden,<sup>[42]</sup> kreeg de regering in 2008 alsnog haar zin.

## 8. JURISPRUDENTIE

Er bestaat jurisprudentie over het opleggen van geheimhoudingsplichten. Dit valt in beginsel buiten het bestek van dit artikel, nu dit geregeld is in de Provincie- en Gemeentewet. Jurisprudentie die primair handelt over artikel 125 Grondwet is schaars. Gewezen kan worden op (oudere) jurisprudentie aangaande de openbaarheid en toegankelijkheid van raadsvergaderingen.

- Afdeling rechtspraak van de Raad van State, 10maart1986, AB 1986/472, ECLI:NL:RVS:1986:AM9000

- Afdeling rechtspraak van de Raad van State (Voorzitter), 07november1985, KG 1986/34, ECLI:NL:RVS:1985:AH0953

## 9. LITERATUUR

Aan artikel 125 Grondwet wordt ruimschoots aandacht besteed in de algemene

gemeenterechtelijke literatuur, zoals opgesomd in de algemene inleiding bij dit hoofdstuk van de Grondwet. Kernpublicaties die specifiek handelen over aspecten die in dit commentaar aan de orde zijn gesteld, zijn:

- E. Brederveld, Het gemeentelijk bestel op de helling. Welke richting?, in: Gst 2000, 7117 nr. 1
- A.H.M. Dölle, Dualisering van het gemeentebestuur: een terugblik, in: RMThemis 2008-3
- J.W.M. Engels, Naar een staatsrechtelijke verzelfstandiging van de wethouder, in: Gst. 2015/23
- D.J. Elzinga, De door de bevolking gekozen burgemeester is strijdig met het politieke primaat van de gemeenteraad, in: Gst. 2004/181
- S.A.J. Munneke, Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding, in Gst. 2014, 98
- Raad voor het openbaar bestuur, Het openbaar bestuur in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet. Deel 1
- Staatscommissie-Elzinga, Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Samsom 2000
- J. de Vries, De gemeente, de dualisering en de Grondwet, in: Gst 2003/27
- J. de Vries, De wethouder in een veranderend lokaal bestuur, in: Gst. 2004/48

## 10. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid, eerste volzin:

Art. 139, eerste lid, Gw. 1848: Aan het hoofd der gemeente staat een raad (...) (art. 143, eerste lid, Gw. 1887; art. 145, eerste lid, eerste volzin, Gw. 1938; art. 152, eerste lid, eerste volzin, Gw. 1953).

Eerste lid, tweede volzin:

Art. 126, tweede lid, Gw. 1848: De vergaderingen zijn openbaar, met hetzelfde voorbehoud als ten aanzien van de vergadering der Kamers van de Staten-Generaal is bepaald in art. 96 (art. 130, tweede lid, Gw. 1887, behoudens dat i.p.v. 'art. 96' wordt gelezen 'art. 101'; art. 132, tweede lid, Gw. 1938, behoudens dat i.p.v. 'art. 101' wordt gelezen 'art. 104'; art. 139, tweede lid, Gw. 1953, behoudens dat i.p.v. 'art. 104' wordt gelezen 'art. 111'; art. 139 Gw. 1956).

Tweede lid (gedeputeerde staten):

Art. 93 Gw. 1814: Zij noemen, indien zij dit noodig oordeelen, uit hun midden, een of meer kollegien van eenige leden, tot beleid van zaken, zoo gedurende den tijd hunner vergadering als van hunne afwezendheid.

Art. 153, eerste lid, Gw. 1815: De Staten benoemen uit hun midden een kollegie van Gedeputeerden Staten, aan hetwelk moet worden opgedragen in het algemeen alles wat tot het dagelijksch beleid der zaken en de uitvoering der algemeene wetten betrekking heeft, en zulks hetzij de Staten zijn vergaderd of niet (art. 151, eerste lid, Gw. 1840).

Art. 136 Gw. 1848: De Staten benoemen uit hun midden een collegie van Gedeputeerde Staten, waaraan, volgens de regels door de wet te stellen, de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken worden opgedragen, en zulks hetzij de Staten zijn vergaderd of niet (art. 139 Gw. 1887; art. 141 Gw. 1938; art. 148 Gw. 1953).

Tweede lid (commissaris van de Koning):

Art. 76, eerste lid, eerste volzin, Gw. 1814: Er zullen zijn in alle Provinciën of Landschappen Commissarissen van den Souvereinen Vorst, onder zulke benaming, als Hij zal goedvinden.

Art. 137, eerste lid, Gw. 1815: De Koning stelt in alle Provinciën commissarissen aan, onder zulke benaming als Hij goedvindt, en op zoodanige instructien, als Hij tot de rigtige uitvoering der wetten, tot de waarneming van het belang van den lande en van de Provincie noodig oordeelt (art. 135, eerste lid, Gw. 1840).

Art. 137, eerste lid, Gw. 1848: De Koning stelt in alle provinciën commissarissen aan, met de uitvoering zijner bevelen en met het toezigt op de verrigtingen der Staten belast.

Art. 141, eerste lid, Gw. 1887: De Koning stelt in elke provincie een Commissaris aan met de uitvoering Zijner bevelen en met het toezigt op de verrigtingen der Staten belast (art. 143, eerste lid, Gw. 1938; art. 150, eerste lid, Gw. 1953).

Art. 150, eerste lid, Gw. 1956: De Koning stelt in elke provincie een Commissaris aan met de uitvoering zijner bevelen belast.

Derde lid:

Art. 76, tweede lid, Gw. 1814: Deze Commissarissen zullen voorzitten in de vergadering der Staten, alsmede in zoodanige kollegien, als door hen, ingevolge het bepaalde bij art. 93, zouden mogen benoemd worden.

Art. 137, tweede lid, Gw. 1815: Deze commissarissen zitten vóór in de vergaderingen der Staten en in die der Gedeputeerde Staten, volgens art. 153 (151) te benoemen (art. 135, tweede lid, Gw. 1840).

Art. 137, tweede lid, Gw. 1848: Deze commissarissen zitten voor in de vergaderingen der Staten, en in die der Gedeputeerde Staten, en hebben stem in laatstgenoemd collegie.

Art. 141, tweede lid, Gw. 1887: Deze Commissaris is Voorzitter van de vergadering der Provinciale Staten en van die der Gedeputeerde Staten en heeft in laatstgenoemd collegie stem (art. 143, tweede lid, Gw. 1938; art. 150, tweede lid, Gw. 1953).

Art. 125, derde lid, Gw. 1983: De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.

## NOTEN

1. De Grondwet van 1814 kende de figuur wel maar noemde haar in artikel 93

- ‘kollegiën tot beleid van zaken’.
2. De termen “burgemeester” en “wethouder” zijn overigens al veel ouder. Vóór 1848 kwamen zij in ieder geval al voor in de provinciale reglementen waarin de besturen van de steden werden georganiseerd.
  3. Zie P.W. Tops e.a., De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur, ’S- Gravenhage VUGA 1994.
  4. Wet van 27 juni 2008, Stb. 2008, 273.
  5. Artikel 8 Provinciewet.
  6. Artikel 8 Gemeentewet.
  7. Artikel 35 en 49 Provinciewet respectievelijk artikel 35 en 49 Gemeentewet.
  8. Artikel 35a Provinciewet.
  9. Artikel 36 Gemeentewet.
  10. Kamerstukken II, 1975- 1976, 13 990 nr. 3, p. 8.
  11. Kamerstukken II, 1975- 1976, 13 990 nr. 3, p. 13.
  12. Wet van 16 januari 2003, Stb. 2003, 17 (Wet dualisering provinciebestuur) en Wet van 28 februari 2002, Stb. 2002, 111 (Wet dualisering gemeentebestuur).
  13. Zie Raad voor het openbaar bestuur, Op de grens van monisme en dualisme, ’s- Gravenhage, 1997, p. 4 e.v.
  14. Zie hierover verder W. van der Woude, Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de dualisering van de financiële functie, Kluwer, Deventer 2011, hoofdstuk 2.
  15. Een uitzondering geldt voor de commissaris van de Koning en de burgemeester. Overigens hebben provinciale staten en de gemeenteraad in de praktijk eveneens een doorslaggevende stem bij hun benoeming, herbenoeming en ontslag. Zie het commentaar bij artikel 131.
  16. Zie A.H.M. Dölle, Dualisering van het gemeentebestuur: een terugblik, in: RMThemis 2008- 3.
  17. Staatscommissie- Elzinga, Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Samsom 2000, hoofdstuk 7, alsmede de losbladige bijlage bij het rapport. Zie verder ook W. van der Woude, Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de dualisering van de financiële functie, Kluwer, Deventer 2011, hoofdstuk 2.
  18. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2000- 2001, 27 751 nr. 3, p. 6.
  19. Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, Het openbaar bestuur in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet. Deel 1, ’s- Gravenhage, mei 2002, p. 39.
  20. Zie ook artikel 143, tweede lid, jo. 105 Provinciewet respectievelijk artikel 147, tweede lid, jo. 108 Gemeentewet.
  21. In het kader van de dualiseringsoperatie is de gelegenheid te baat genomen een aantal medebewindsbevoegdheden over te hevelen van provinciale staten

en de gemeenteraad naar gedeputeerde staten respectievelijk het college van burgemeester en wethouders. Zie de Wet van 6 oktober 2005, Stb. 2005, 532 (Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden) en de Wet van 6 oktober 2005, Stb. 2005, 530 (Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden).

22. Artikel 13b Opiumwet.
23. Artikel 1 Wet tijdelijk huisverbod.
24. Artikel 20 e.v. van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.
25. Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs.
26. Artikel 27h, derde lid, Wet op de kansspelen.
27. Artikel 16 (voor provinciale wegen) en 18 (voor gemeentelijke wegen) Wet vervoer gevaarlijke stoffen.
28. Artikel 1, vijfde lid, Boswet.
29. Artikel 158, tweede lid, Provinciewet en artikel 160, tweede lid, Gemeentewet.
30. Artikel 158, tweede lid, Provinciewet en artikel 160, tweede lid, Gemeentewet.
31. Artikel 172 e.v. Gemeentewet.
32. Hoofdstuk XIII van zowel de Provincie- als de Gemeentewet.
33. Zie artikel 167 en 179 jo. 151 e.v. Provinciewet en artikel 169 en 180 jo. 155 e.v. Gemeentewet.
34. Artikel 23 en 24 Provinciewet respectievelijk artikel 23 en 24 Gemeentewet. In besloten vergaderingen mag niet worden beraadslaagd en besloten over de toelating van nieuwe leden, de begroting en de jaarrekening, provinciale en gemeentelijke belastingen en de benoeming en het ontslag van gedeputeerden respectievelijk wethouders.
35. Artikel 61c Provinciewet en artikel 61c Gemeentewet.
36. Zie voor deze en gerelateerde problematiek S.A.J. Munneke, De reikwijdte van gemeentelijke geheimhoudingsplichten, in: Gst. 2006, 11 en van dezelfde auteur: Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding, in Gst. 2014, 98.
37. Kamerstukken II, 2004- 2005, 29 978 nr. 3 (MvT).
38. Kamerstukken II, 2003- 2004, 29 223 nr. 10, p. 3.
39. Kamerstukken II, 2004- 2005, 29 978 nr. 3 (MvT).
40. Kamerstukken I, 2006- 2007, 29 978 B (MvA).
41. Kamerstukken II, 1975- 1976, 13 990 nr. 2.
42. Kamerstukken II, 1978- 1979, 13 990 nr. 22.

### **CITEER SUGGESTIE**

W. van der Woude, Commentaar op artikel 125 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).