



DE GRONDWET - ARTIKEL 132 - INRICHTING, SAMENSTELLING, BEVOEGDHEID DECENTRALE BESTUREN

1. De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen.
2. De wet regelt het toezicht op deze besturen.
3. Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.
4. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
5. De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost.
6. De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 132 - INRICHTING, SAMENSTELLING, BEVOEGDHEID DECENTRALE BESTUREN - W. VAN DER WOUDE

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Eerste lid
3. Toezicht: algemeen (tweede lid)
4. Voorafgaand toezicht (derde lid)
5. Vernietiging (vierde lid)
6. Taakverwaarlozingsregelingen (vijfde lid)
7. Financiën (zesde lid)
8. Jurisprudentie
9. Literatuur
10. Historische versies

Editie mei 2016

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Hoewel de in het bijvoeglijk naamwoord bij deze uitdrukking besloten decentralisatie in veel artikelen van hoofdstuk 7 Grondwet nadrukkelijk op de voorgrond treedt, blijft ook het eenheidsstatelijke karakter van de Nederlandse staat in dit hoofdstuk niet onderbelicht. Artikel 132 Grondwet kan in dat verband worden gezien als het vlaggenschip, nu dit eenheidsstatelijke karakter in elk lid doorklinkt. Het artikel biedt een grondslag voor achtereenvolgens de (nadere) inrichting van provincies en gemeenten, het toezicht op hun besturen en de invloed van rijk op hun financiën (met name op hun inkomsten).

Omdat artikel 132 een samenstel van verschillende bevoegdheden betreft, is de geschiedenis van deze bepalingen omvangrijk. Voor een overzicht van de verschillende bepalingen en hun tussentijdse wijzigingen zij verwezen naar paragraaf 10. Hieronder wordt volstaan met het schetsen van een aantal algemene lijnen.

Dat de wet een (nadere) regeling biedt van de inrichting en de bevoegdheden, is voor provincies sinds 1848 het uitgangspunt geweest. Daarvóór bepaalden provinciale staten zulks in belangrijke mate zelf, zij het dat de Koning daarop voorafgaand toezicht kon uitoefenen. Dit betekende zonder meer een verlies aan autonomie. Bedacht moet echter worden dat de Grondwet in het tijdvak tussen 1814 en 1848 een al aanzienlijk gedetailleerder regeling gaf van die inrichting en bevoegdheden dan zij in ieder geval tegenwoordig doet. Ook de inrichting van het plaatselijke bestuur was – in ieder geval op papier – tot 1848 een provinciale aangelegenheid. Omdat de plaatselijke besturen zich vóór 1848 in een aanzienlijk geringere grondwettelijke aandacht mochten verheugen, zou men denken dat de vrijheid van provincies hier groot was. In de praktijk viel dit tegen. De reglementen die de verschillende provincies opstelden verschilden namelijk niet wezenlijk van elkaar, nu deze werden beïnvloed door een model dat afkomstig was van de Raad van State waarin op 94 punten een regeling werd vastgesteld waarvan nauwelijks kon worden afgeweken.^[1] Sinds 1848 bepaalt de Grondwet voor zowel provincies als gemeenten dat deze nadere regeling door de wet wordt geregeld. Sinds 1983 staat dit in één en hetzelfde artikel.

Wat betreft het toezicht valt sinds 1814 met name ten aanzien van provincies een bonte verzameling van verschillende grondwettelijke toezichtsmodaliteiten op. Hierbij kan het gaan om goedkeuring van de begroting of vernietiging en schorsing van besluiten. Alleen een taakverwaarlozingsregeling als in het huidige vijfde lid ontbrak. Deze is pas in 1983 in de Grondwet opgenomen. Ter gelegenheid van diezelfde grondwetsherziening is een aantal andere toezichtsmodaliteiten (met name het goedkeuringsrecht) algemener geformuleerd en is het tweede lid – een algemene opdracht aan de wetgever ter regeling van het toezicht – opgenomen. Voor gemeenten kan worden gewezen op een vergelijkbare ontwikkeling met dien verstande dat een grondwettelijke regeling voor taakverwaarlozing reeds bestond

sinds 1887.

Ten aanzien van de financiën geldt dat dit voor zowel gemeenten als provincies uitgebreider geregeld was dan thans het geval is. Zo voorzag de Grondwet lange tijd ook in regels omtrent de begroting en jaarrekening. Bepalingen over het heffen van belastingen bestonden ook al. Ook ten aanzien van de belastingen bevatte de Grondwet sinds 1814 bepalingen. Vanaf 1848 beginnen deze vormen aan te nemen die vergelijkbaar zijn met het huidige artikel 132, zesde lid, met dien verstande dat nieuw te heffen provinciale belastingen wettelijke goedkeuring en gemeentelijke belastingen Koninklijke goedkeuring behoeften. De bepaling over de financiële verhouding tot het Rijk is ingevoegd in 1983. Dat was een meer declaratoire bezigheid nu het Gemeentefonds al bestond sinds 1929.

2. EERSTE LID

Het eerste lid van artikel 132 is in zekere zin een vangnetbepaling, nu belangrijke aspecten van de inrichting van en de bevoegdheidsuitoefening door (organen van) provincies en gemeenten reeds geregeld zijn in de artikelen 123 tot en met 131. Ten aanzien van die aspecten die in de voorgaande artikelen niet of niet uitputtend geregeld zijn, biedt het eerste lid van artikel 132 een grondwettelijke basis. De wijze waarop dat gebeurt is bovendien niet zonder betekenis. Het artikel maakt namelijk in niet mis te verstane bewoordingen duidelijk dat dit eerst en vooral een bevoegdheid van de nationale overheid is. Voor zover provincies en gemeenten de ruimte hebben om hun eigen inrichting en bevoegdheden te organiseren, kan dit niet anders dan gebaseerd zijn op andere grondwetsartikelen (ten aanzien van de bevoegdheden kan dit gebaseerd zijn op het eerste lid van artikel 124) of op delegatiebepalingen in formele wetgeving die gebaseerd is op artikel 132, zesde lid.

De soep wordt daarbij overigens niet zo heet gegeten als deze wordt opgediend. In de praktijk blijkt er voor provincies en gemeenten behoorlijk wat ruimte eigen afwegingen te maken ten aanzien van de inrichting van hun besturen. Voor een belangrijk deel wordt dit in de hand gewerkt door de mogelijkheid die de Provinciewet en de Gemeentewet bieden voor de invulling van het commissiestelsel (en de daaraan verwante mogelijkheid bevoegdheden aan commissies te delegeren).^[2] Op basis hiervan bleek het bijvoorbeeld mogelijk ruim voor de wettelijke verplichtstelling daarvan over te gaan tot de introductie (bij verordening) van gemeentelijke rekenkamers of rekenkamercommissies.^[3] Ook bood dit commissiestelsel de gemeente Amsterdam de mogelijkheid via bestuurscommissies een zekere vorm van binnengemeentelijke decentralisatie in stand te houden, nadat de wetgever de expliciete mogelijkheid daartoe uit de Gemeentewet geschrapt had.^[4] Ook buiten het commissiestelsel kan worden gewezen op eigen afwegingen ten aanzien van de inrichting van het provincie- of gemeentebestuur die buiten het bestek van een vooraf gegeven wettelijke machtiging vielen. Te denken valt aan de introductie van gemeentelijke ombudsfunctionarissen, ruimschoots vóór de verplichting daartoe via de Wet

extern klachtrecht^[5] en op de introductie van – weliswaar niet bindende – referenda in verschillende gemeenten.^[6] Deze laatste ‘eigen afwegingen’ kunnen niet anders dan het gevolg zijn van een impliciet beroep op gemeentelijke autonomie (artikel 124, eerste lid).

3. TOEZICHT: ALGEMEEN (TWEEDE LID)

Als gezegd, provincies en gemeenten functioneren binnen de context van een eenheidsstaat. Deze context houdt in dat hun organen niet in alle gevallen volledig vrij zijn in hun handelen.^[7] Een belangrijk om provinciale en gemeentelijke gehoorzaamheid te bewerkstelligen, is gelegen in het toezicht. Voor de afbakening van de in dit kader te behandelen toezichtsmechanismen wordt aangehaakt bij het Handboek van het Nederlandse gemeenterecht. Dit handboek geeft de volgende definitie van toezicht:

“Toezicht is de wettelijke bevoegdheid van bestuursorganen en ambten die deel uitmaken van zelfstandige publiekrechtelijke lichamen om het handelen en nalaten van andere bestuursorganen of ambten van zelfstandige publiekrechtelijke lichamen te onderzoeken, te toetsen en daaraan desgewenst de wettelijk mogelijk gemaakte rechtsgevolgen te verbinden die het onder toezicht staande orgaan – behoudens het inzetten van rechtsmiddelen – moet dulden of waaraan het gevolg moet geven”.^[8]

Toezicht wordt wel onderverdeeld in repressief toezicht (toezichtsvarianten waarbij een genomen besluit of een verrichtte (rechts)handeling achteraf op juistheid wordt gecontroleerd), preventief toezicht (toezichtsvarianten waarbij dergelijke handelingen vooraf worden getoetst) en positief toezicht (toezichtsvarianten waarbij handelingen moeten worden verricht in opdracht van het toezichthoudende orgaan of dit toezichthoudende orgaan optreedt in plaats van het onder toezicht staande orgaan).^[9] Het tweede lid van artikel 132 ziet in beginsel op al deze vormen. Bedacht moet bovendien worden dat hierachter een rijkere variëteit schuilgaat dan slechts die vormen van toezicht die in de navolgende drie leden wordt behandeld. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan bepaalde meldings- en informatieplichten of de verplichting tot het meewerken aan inspecties.

Voor die vormen van toezicht die nader worden uitgewerkt in de leden 3 tot en met 5, geldt artikel 132 eveneens als de grondwettelijke grondslag. Ten aanzien van deze instrumenten heeft de grondwetgever het echter nodig geacht nadere voorschriften te geven, gelet op de ingrijpende aard die sommige van deze instrumenten kenmerkt.^[10]

Generiek en specifiek toezicht

Een ander belangrijk onderscheid betreft dat tussen specifiek en generiek toezicht. Het belangrijkste verschil tussen beide vormen van toezicht ligt erin dat generieke toezichtsinstrumenten juridisch zo zijn gepositioneerd dat zij kunnen worden toegepast in uiteenlopende contexten. Een voorbeeld van generiek toezicht is het

vernietigingsrecht, dat zodanig geformuleerd is dat het op besluiten en andere handelingen kan worden toegepast binnen een breed spectrum van beleidsterreinen. Specifieke vormen van toezicht zijn juist toegesneden op bepaalde situaties binnen bepaalde deelreinen van het recht (te denken valt aan een wettelijk omschreven goedkeuringsrecht ten aanzien van de verordenende bevoegdheid van een gemeenteraad ten aanzien van een specifiek beleidsterrein). In 2007 constateerde de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (commissie-Oosting) dat een wildgroei was ontstaan van het specifieke toezicht.^[11] Gelet daarop werd gepleit voor een ‘revitalisering van het generieke toezicht’. Aanzienlijke hoeveelheden specifieke toezichtsbevoegdheden zouden moeten worden geschrapt ten faveure van de toepassing van generieke toezichtsarrangementen. Dit zou de overzichtelijkheid van het toezicht voor zowel de toezichthouders als de onder toezicht gestelden vergroten en zou leiden tot minder ‘stapeling’ van toezichtsarrangementen. De voorstellen van de commissie-Oosting vonden weerklank bij de wetgever. In 2012 kwam de Wet revitalisering generiek toezicht tot stand, die in belangrijke mate uitvoering gaf aan de door de commissie-Oosting ontwikkelde voorstellen.^[12]

Omdat dit een grondwetscommentaar betreft, zullen de wettelijke uitwerkingen van de verschillende toezichtsvarianten slechts op hoofdlijnen worden weergegeven. De revitalisering van het generieke toezicht is echter gepaard gegaan met een zodanig ingrijpende wijziging van vele bijzondere en algemene wetten dat bij elk van de in de navolgende paragrafen te bespreken toezichtsmodaliteiten kort zal worden stilgestaan bij de betekenis van de revitaliseringsoperatie daarvoor.

4. VOORAFGAAND TOEZICHT (DERDE LID)

Het voorafgaande toezicht waaraan het derde lid refereert krijgt vooral gestalte via goedkeuringsregimes. Dit is een vorm van toezicht die erin voorziet dat een provinciaal of gemeentelijk besluit geen rechtskracht krijgt alvorens het door een ander orgaan (in de regel een orgaan van een ander openbaar lichaam) is goedgekeurd. Het derde lid van artikel 135 bepaalt dat dergelijke constructies uitsluitend mogelijk zijn in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen. Het oorspronkelijke wetsvoorstel dat aan de basis lag van de grondwetsherziening van 1983 bevatte geen specifieke bepaling over voorafgaand toezicht.^[13] Zij brak daarmee met eerdere versies van de Grondwet, die vooral ten aanzien van provincies een groot aantal specifieke goedkeuringsregelingen kenden. Bij verschillende Tweede Kamerfracties stuitte dit op bezwaren.^[14] Hoewel de aard van deze bezwaren leek te leiden tot de opvatting dat de Grondwet alsnog zelf zou moeten bepalen ten aanzien van welke onderwerpen een goedkeuringsregime mogelijk zou zijn, schaarde zij zich in meerderheid achter een amendement (wederom ingediend door Tweede Kamerlid Faber) waarin de tamelijk algemene regeling die thans in het derde lid is opgenomen werd geformuleerd.^[15] De meerwaarde van juist deze toevoeging moet echter worden betwijfeld. Door de grondslag voor goedkeuring zo algemeen te formuleren, lijkt zij geen enkele waarborg toe te voegen aan de algemene bepaling uit het tweede lid. Immers, beide

artikelleden geven niet aan door wie het toezicht wordt uitgeoefend; beide artikelleden geven geen inhoudelijke maatstaven waarlangs het (voorafgaande) toezicht moet worden uitgeoefend.^[16] en zelfs de mogelijkheid van delegatie bestaat in beide artikelleden.

Het is derhalve aan de wetgever om te bepalen in welke gevallen moet worden voorzien in een regime van voorafgaand toezicht. De wetgever bepaalt door wie het toezicht wordt uitgeoefend en de wetgever bepaalt welke maatstaven daarbij worden gehanteerd. Enige mate van uniformering ten aanzien van goedkeuringsregimes wordt betracht in afdeling 10.2.1 Awb waarin een aantal algemene bepalingen over goedkeuring is opgenomen.

Goedkeuring en de revitalisering van het generieke toezicht

Uit de aard der zaak heeft voorafgaand toezicht iets specifiek. Dergelijke constructies kunnen namelijk uitsluitend werken indien bestuursorganen van tevoren – op grond van een wettelijke regeling – kunnen nagaan welke specifieke besluiten zij voorafgaand aan het toezicht van een ander bestuursorgaan zullen moeten onderwerpen. Het mag dan ook niet verbazen dat in het kader van de revitalisering van het generieke toezicht – en daarmee de opschoning van het specifieke toezicht – veel goedkeuringsregimes zijn gesneuveld.

5. Vernietiging (Vierde lid)

In tegenstelling tot het derde lid heeft de grondwettelijke regeling van het vernietigingsrecht overduidelijk meerwaarde ten opzichte van de algemene toezichtsgrondslag in het tweede lid. Ten aanzien van het vernietigingsrecht wijst het vierde lid expliciet aan wie hiertoe bevoegd is en geeft het tevens de gronden voor toepassing van het recht. Het bevoegde orgaan is de regering ('bij koninklijk besluit') en de vernietigingsgronden zijn 'strijd met het recht' of 'strijd met het algemeen belang'. In de hoofdstuk XVIII van de Provinciewet, hoofdstuk XVII van de Gemeentewet en in afdeling 10.2.2 van de Awb wordt dit recht verder uitgewerkt. De genoemde hoofdstukken uit de Provincie- en Gemeentewet geven, samen met afdeling 10.2.3 Awb, bovendien een regeling voor schorsing. Nu het vierde lid van artikel 132 schorsing niet noemt, moet de grondwettelijke basis voor schorsing worden gevonden in het tweede lid. Schorsing is echter zodanig nauw verbonden met het vernietigingsrecht, dat hieraan bij de bespreking van het vierde lid niet voorbij kan worden gegaan. Schorsing is namelijk accessoir aan vernietiging, omdat het een tijdelijke voorziening beoogt te bieden in die gevallen waarin nader onderzoek nodig is om te beslissen of vernietiging noodzakelijk is (artikel 10:43 Awb).

Een belangrijk aspect van de wettelijke uitwerking van het vernietigingsrecht (en daarmee ook van het schorsingsrecht) is dat hierin een interpretatie kan worden gevonden van het begrip 'besluiten' in het vierde lid. Dit lid stamt van voor de invoering van de Awb (en is bovendien van hogere rang), zodat aansluiting bij het besluitbegrip in deze wet niet kan worden verwacht. De artikelen 261 Provinciewet

respectievelijk 268 Gemeentewet verstaan hieronder niet alleen besluiten in de zin van de Awb, maar ook niet-schriftelijke beslissingen die gericht zijn op enig rechtsgevolg.^[17]

Vernietiging en de revitalisering van het generieke toezicht

Vernietiging komt niet vaak voor. Sinds 2000 is slechts elf maal een besluit van een provincie of gemeente vernietigd.^[18] Hierin heeft ook de Wet revitalisering generiek toezicht geen verandering gebracht. Dat laatste is overigens opmerkelijk. De verwachting van de regering ten tijde van de totstandkoming van deze wet was namelijk dat het vernietigingsrecht aanzienlijk vaker zou worden gebruikt, nadat veel vormen van specifiek toezicht zouden zijn geschrapt.^[19]

Vernietiging wegens strijd met het algemeen belang

Waar het schorsings- en vernietigingsrecht in kwantitatief opzicht op zijn retour lijkt, valt er in kwalitatief opzicht nog wel wat over te zeggen. Dit betreft vooral het gebruik van de vernietigingsgrond ‘strijd met het algemeen belang’. De mogelijkheid van vernietiging van autonome besluiten wegens strijd met het algemeen belang is in strijd met het in artikel 8, tweede lid, van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie (EHLA) geformuleerde uitgangspunt dat luidt:

“Elk administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten dient in de regel slechts gericht te zijn op het verzekeren van de naleving van de wet en de grondwettelijke beginselen. Administratief toezicht mag echter met betrekking tot doelmatigheid door hogere autoriteiten uitgeoefend worden inzake taken waarvan de uitoefening aan de lokale autoriteiten is gedelegeerd.”

De ratio achter deze bepaling is gelegen in de bescherming van de autonomie van lokale overheden. Door bij de autonome taakvervulling uitsluitend toezichtsbevoegdheden toe te kennen voor zover het toezicht op de naleving van de wet betreft, wordt ertegen gewaakt dat nationale overheden om beleidsinhoudelijke redenen ingrijpen in de autonomie van de lokale overheden. Om de mogelijkheid van vernietiging wegens strijd met het algemeen belang overeind te houden, heeft Nederland bij deze bepaling een voorbehoud gemaakt.

Lange tijd leek het erop dat dit voorbehoud uiteindelijk zou kunnen komen te vervallen. De vernietigingsgrond ‘strijd met het algemeen belang’ werd nauwelijks meer gebruikt en zou bij een volgende grondwetsherziening kunnen verdwijnen.^[20] Inmiddels kan dit niet meer worden volgehouden. Van de acht vernietigingen die tussen 2005 en 2016 zijn voorgevallen, hebben slechts twee uitsluitend wegens strijd met het recht plaatsgevonden.^[21] In vier gevallen betrof het een vernietiging wegens strijd met het recht en het algemeen belang^[22] en in twee gevallen was de strijd met het algemeen belang de enige vernietigingsgrond.^[23] Bij schorsingen komen de gronden ‘strijd met het recht’ en ‘strijd met het algemeen belang’ vrijwel standaard beide voor, maar dit kan worden verklaard uit het gegeven dat nader onderzocht moet worden of vernietiging noodzakelijk is en de regering er tot het moment van definitieve besluitvorming hieromtrent goed aan doet beide opties

open te houden.

Rechtsbescherming

Provincies en gemeenten kunnen tegen vernietiging beroep instellen.^[24] Tegen schorsing kan dit niet. Een gemeentebestuur dat een besluit geschorst ziet, zou zich nog kunnen wenden tot de burgerlijke rechter. Deze zal echter uiterst terughoudend toetsen, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit het kort geding dat de gemeente Haarlemmermeer aanspande tegen de Staat der Nederlanden naar aanleiding van de schorsing van het besluit tot intrekking van de gebruikersvergunningen van een cellencomplex na de ‘Schipholbrand’ op 27 oktober 2007. De rechtbank oordeelde dat het niet de taak is van de (burgerlijke) rechter om politieke afwegingen te maken en toetste de rechtmatigheid van het schorsingsbesluit zeer marginaal.^[25]

Wanneer een vernietiging uitsluitend geschiedt wegens strijd met het algemeen belang, doet dat vermoeden dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een voorkomend geval tamelijk marginaal zal toetsen. Deze stelling is zowel juist als onjuist. Dit valt het beste te illustreren aan de hand van de Landsbanki-zaak. In het beroep tegen de vernietiging oordeelde de Afdeling inderdaad dat het past de beleidsinhoudelijke afweging van de regering zoveel mogelijk marginaal te toetsen. Niettemin vond wel een ‘volle’ toetsing plaats aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dan met name aan het motiveringsbeginsel. Omdat de Afdeling de motivering van het vernietigingsbesluit niet afdoende vond, werd de vernietiging ongedaan gemaakt.^[26] De afbakening tussen de beleidsinhoudelijke afweging en de motivering van het besluit zal in de praktijk echter moeilijk te trekken zijn, omdat de motivering juist bedoeld is om inzicht te bieden in de ratio achter de beleidsinhoudelijke afweging.

6. TAAKVERWAARLOZINGSREGELINGEN (VIJFDE LID)

Een derde vorm van toezicht die hier nadere bespreking verdient, is het bestuurlijk ingrijpen bij taakverwaarlozing. Dit kan gebeuren ten aanzien incidentele beslissingen (vooral in medebewind), maar ook bij structurele problemen. Een taakverwaarlozingsregeling houdt in dat de uitoefening van bevoegdheden in bijzondere gevallen kan worden overgenomen door een ander orgaan – soms zelfs een orgaan van een ander overheidslichaam – dan het oorspronkelijk bevoegde. Zij verschilt van preventieve toezichtsmechanismen zoals goedkeuring, doordat zij kan worden ingezet zonder dat het oorspronkelijk bevoegde orgaan eerst zelf een (voorlopige) beslissing genomen heeft. Zo bestaat de goedkeuring van een gemeentelijke begroting ex artikel 203 Gemeentewet bij de gratie van het feit dat een gemeenteraad eerst zelf een voorlopige begroting heeft vastgesteld. Doet een gemeenteraad dit niet, dan ontbreekt het gedeputeerde staten aan een voor goedkeuring vatbare beslissing. Art. 203 Gemeentewet kan dan niet worden toegepast. In dergelijke gevallen kan alleen een taakverwaarlozingsregeling uitkomst bieden.

Dat laatste heeft de grondwetgever bewust ingewikkeld gemaakt. Daarbij kan

bovendien één van de weinige expliciet juridische verschillen tussen autonomie en medebewind worden aangetroffen. In de eerste volzin van het vijfde lid wordt de hoofdregel geformuleerd voor besluitvorming in medebewind. Volgens deze volzin is in medebewind een enkel ‘in gebreke blijven’ van gemeentelijke organen genoeg om het overnemen van de besluitvorming door een ander orgaan te rechtvaardigen, mits dit laatste bij wet is voorzien. De Provinciewet en de Gemeentewet kennen in artikel 120 e.v. respectievelijk 123 e.v. een dergelijke regeling. De in deze artikelen gebezigde zinsnede ‘krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissingen’ geeft aan dat het hier om medebewind gaat (zie ook het commentaar bij artikel 124). De mogelijkheid van het hanteren van dergelijke regelingen bij een enkel ‘in gebreke blijven’ geldt alleen in medebewind. De tweede volzin van het vijfde geeft een tweede modaliteit van taakverwaarlozingsregelingen die toepasbaar is ten aanzien van autonome taakuitoefening. Ingrijpen ten aanzien van deze categorie is uitsluitend mogelijk bij grovelijke verwaarlozing.^[27] Het ligt voor de hand dat bij autonomie niet lichtvaardig kan worden besloten tot een taakverwaarlozingsregeling. Als de grovelijke verwaarlozing zich echter voordoet, kan uitsluitend de wetgever zelf (maar dan ook hard) ingrijpen. In formele wetgeving die op de specifieke provincie of gemeente van toepassing is, kan in dat geval zelfs voorbij worden gegaan aan het hoofdschap van provinciale staten en de gemeenteraad (artikel 125 Grondwet) en hun verordenende bevoegdheid (artikel 127 Grondwet). De zeer geringe praktijk van deze ad-hocregelingen geeft al aan hoe terughoudend de wetgever is in het oordeel dat sprake is van grovelijke verwaarlozing. Een dergelijke regeling is slechts vijf keer toegepast.^[28] In drie van die vijf gevallen was het niet vaststellen van een voor goedkeuring door gedeputeerde staten vatbare begroting (mede) aanleiding tot een taakverwaarlozingswet. Bij het niet vaststellen van een begroting ligt dit ook voor de hand. De aard van de begroting is die van een machtiging. Zonder die machtiging kunnen gemeenten in beginsel geen uitgaven doen, hetgeen effectief tot ontwrichting van het gemeentebestuur kan leiden. De noodzaak voor een mogelijke taakverwaarlozingsregeling is in een dergelijk geval acuut.

Grondwettelijke interpretatieproblemen

Dat het ingrijpen bij grovelijke taakverwaarlozing in de geschiedenis gepaard is gegaan met het vaststellen van ad-hocwetgeving, betekent niet dat dit niet anders kan. Sterker nog, er kan op minstens twee voorbeelden worden gewezen waarin sprake lijkt te zijn van een generieke regeling voor taakverwaarlozing ten aanzien van aangelegenheden die autonoom te achten zijn. Dit betreft de regeling van artikel 205 Provinciewet respectievelijk 201 Gemeentewet en de aanwijzingsbevoegdheden op grond van de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe). In de praktijk levert dit echter de nodige grondwettelijke interpretatieproblemen op.

De eerste situatie betreft het niet (tijdig) vaststellen van een provinciale of gemeentelijke jaarrekening.^[29] Van belang is om in ieder geval vast te stellen dat ook in dit geval de tweede volzin van art. 132 lid 5 GW van toepassing is. Van mening kan worden verschild over de vraag of het vaststellen van een jaarrekening

een autonome daad of een verplichting uit de gemeentewet is. Duidelijk is in ieder geval dat het hier niet gaat om medebewind.^[30] Dit betekent dat van een taakverwaarlozingsregeling alleen sprake zou kunnen zijn, als het niet vaststellen van een jaarrekening zou worden aangemerkt als grovelijke verwaarlozing. Het is maar de vraag of dat ook het geval is. Op zich staat een dergelijk nalaten het functioneren van een gemeente als zodanig niet in de weg. Vooral vóór 1992 was het zeer gebruikelijk dat jaarrekeningen soms pas na jaren werden vastgesteld.^[31] In die zin is het niet vaststellen van een jaarrekening aanzienlijk minder problematisch dan het niet vaststellen van een begroting. Als een begroting niet (tijdig) wordt vastgesteld, kan een provincie- of gemeentebestuur slechts in zeer beperkte mate verplichtingen aangaan en dus nauwelijks beleid voeren; als een jaarrekening niet (tijdig) wordt vastgesteld, wordt er niet (of iets later) décharge verleend. Omdat décharge vooral politieke – en nog nauwelijks juridische – betekenis heeft,^[32] is dat laatste minder bezwaarlijk.

De Wet NErpe voorziet – onder meer – in een taakverwaarlozingsregeling die het voor ministers mogelijk maakt namens een provincie of gemeente publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtshandelingen, alsmede feitelijke handelingen te verrichten. Dit kan wanneer een provincie- of gemeentebestuur niet of niet naar behoren voldoet aan een rechtsplicht die voortvloeit uit het Europese recht (art. 5 Wet NErpe). De wet voorziet in zoverre in een escalatiemodel dat in dergelijke gevallen eerst een aanwijzingen ter zake zal worden gegeven (artikel 2 Wet NErpe), maar zelfs het geven van bindende aanwijzingen kan worden gezien als een voorziening in het kader van het vijfde lid van artikel 132. Opvallend genoeg maakt dit voorgestelde artikel geen onderscheid tussen gemeentelijk nalaten in autonomie dan wel in medebewind. Sterker nog: als het reguliere – op medebewind toegespitste – taakverwaarlozingsregime uit Provincie- en Gemeentewet toereikend is, dient het laatstgenoemde regime te worden toegepast (artikel 2, vierde lid). Dat betekent dat de artikelen 2 en 5 van de Wet NErpe vooral van toepassing zullen zijn bij autonome taakverwaarlozing. Dit stuit op dezelfde bezwaren die kunnen worden ingebracht tegen artikel 205 Provinciewet respectievelijk 201 Gemeentewet. Het punt is namelijk dat artikel 2 noch artikel 5 Wet NErpe op enigerlei wijze duidelijk maakt dat de in dat artikel vervatte mogelijkheden tot ingrijpen alleen zullen worden toegepast bij grovelijke verwaarlozing. Hieruit moet worden geconcludeerd dat de Wet NErpe het mogelijk maakt voor de nationale overheid om in te grijpen ten aanzien van autonome aangelegenheden, zelfs als slechts sprake is van eenvoudig ‘in gebreke blijven’. Alleen voor wie aanneemt dat elk in gebreke blijven ten aanzien van Europese verplichtingen per definitie resulteert in grovelijke verwaarlozing, zal deze constructie grondwettelijk door de beugel kunnen.^[33]

Taakverwaarlozing en de revitalisering van het generieke toezicht

Ten tijde van de invoering van de revitalisering van het generieke toezicht werd er kennelijk nogal wat verwacht van de taakverwaarlozingsregelingen in medebewind. Provincie- en Gemeentewet werden op dit punt althans grondig aangescherpt. Daarnaast ontwikkelde de regering hiertoe een algemeen

beleidskader.^[34] Hoewel dit algemene beleidskader een sfeer van terughoudendheid ademt, is het enkele gegeven dat het noodzakelijk werd geacht dit op te stellen een aanwijzing dat in ieder geval bij de regering de verwachting bestond dat het instrument van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing in medebewind op zijn minst met enige regelmaat zal worden gebruikt. In de praktijk blijkt daarvan weinig.

7. FINANCIËN (ZESDE LID)

Provinciale en gemeentelijke belastingen

Autonomie ten aanzien van regeling en bestuur (artikel 124, eerste lid) betekent weinig als daarmee niet ook een zekere mate van financiële autonomie gepaard gaat.^[35] Zonder geld kunnen immers weinig van het zelfstandig ontwikkelde beleid ten uitvoer worden gebracht. Zo beschouwd kan ook de bevoegdheid om belasting te heffen worden gezien als een autonome bevoegdheid.^[36] Voor de ontwikkeling van de lokale autonomie lijkt deze bevoegdheid zelfs zo belangrijk dat het Europees Handvest inzake lokale autonomie (EHLA) in artikel 9, derde lid bepaalt:

“Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.”

Dat betekent echter niet dat deze autonome bevoegdheid ongeclausuleerd kan worden uitgeoefend. Derhalve beperkt het zesde lid van artikel 132 Grondwet de bevoegdheid tot het heffen van belastingen tot die belastingen waarin de wet voorziet. Voor gemeenten betreft dit een aantal verschillende in de Gemeentewet (hoofdstuk XV) opgesomde belastingen, zoals de hondenbelasting, de parkeerbelasting en vooral de onroerendezaakbelasting. Voor provincies bestaat het belastinggebied vooral uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (artikel 222 e.v. Provinciewet) De ratio achter de inperking van de provinciale en gemeentelijke belastingautonomie ligt in de afstemming die ten aanzien hiervan noodzakelijk is tussen de verschillende bestuurslagen. Het zou immers merkwaardig aandoen als drie verschillende overheidslagen ten aanzien van hetzelfde (bijvoorbeeld inkomen) belasting zouden heffen. De wettelijke inkadering van de bevoegdheid tot het heffen van belastingen heeft echter ook een keerzijde. Het gemeentelijke en vooral het provinciale ‘belastinggebied’ is zo beperkt, dat de vraag kan worden gesteld hoeveel financiële autonomie beide bestuurslagen – in ieder geval waar het de mogelijkheden tot het zelfstandig beïnvloeden van het volume van de inkomsten betreft – nog hebben.^[37]

De hierboven geciteerde norm uit het EHLA voegt in ieder geval de facto weinig autonomie toe. Dit bleek toen de VNG en enkele gemeenten procedeerden tegen de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting. Zowel bij de rechtbank^[38] als bij het gerechtshof^[39] vond de stelling dat de wet waarmee deze afschaffing werd bewerkstelligd in strijd zou zijn met het EHLA geen weerklank. In beide gevallen werd geoordeeld dat de in artikel 9, derde lid, EHLA

geformuleerde norm zodanig vaag is dat zij niet geschikt is om door de rechter als rechtsnorm te worden toegepast. ^[40]

De financiële verhouding

Wat betreft inkomsten moet het voor zowel provincies als gemeenten sowieso in belangrijke mate van het Rijk komen. In 2013 keerde het Rijk € 18 miljard uit aan algemene uitkeringen via het Gemeentefonds en werd vanuit de verschillende departement bij elkaar voor ongeveer € 9,6 miljard aan specifieke uitkeringen van Rijksweg uitgekeerd. De totale opbrengst van gemeentelijke belastingen en heffingen bedroeg daartegenover € 8,3 miljard.^[41] Vanuit dat oogpunt is het niet onbegrijpelijk dat de Grondwet in het zesde lid van artikel 132 aandacht besteed aan de financiële verhouding tot het rijk. Tegelijkertijd is in paragraaf 1 reeds opgemerkt dat deze financiële verhouding al ruim voor de grondwettelijke erkenning daarvan in 1983 bestond. Vanuit een oogpunt van grondwettelijke soberheid is de vraag derhalve gerechtvaardigd in hoeverre de zinsnede “[de wet] regelt hun financiële verhouding tot het rijk” juridische meerwaarde heeft.

De financiële verhouding wordt voornamelijk geregeld in de Financiële verhoudingswet (Fvw). Voorop staat daarin de algemene uitkering uit het Provincie- respectievelijk Gemeentefonds (artikel 6 e.v. Fvw). Besteding van deze uitkering is in beginsel niet doelgebonden. In beginsel staat het provincies en gemeenten vrij te bepalen welke van hun autonome taken en medebewindstaken zij financieren uit deze inkomsten en welke (bijvoorbeeld) uit de opbrengsten van lokale belastingen en heffingen. Daarmee is niet gezegd dat bij de vaststelling van de hoogte van het Provincie- en Gemeentefonds geen rekening wordt gehouden met het soort financiële verplichtingen dat een provincie of een gemeente heeft. Zo zullen gemeenten op grond van artikel 8 Fvw en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur een grotere algemene uitkering ontvangen naarmate zij meer inwoners, een grotere oppervlakte, een grotere hoeveelheid uitkeringsgerechtigden, een grotere hoeveelheid historische kernen etc. hebben. Ook de belastingcapaciteit van provincies en gemeenten speelt een belangrijke rol bij de vaststelling van de hoogte van de algemene uitkering. De fondsen beogen in die zin ook een zekere nivellering teweeg te brengen door compensatie te bieden aan die provincies en gemeenten die minder belastinginkomsten kunnen genereren dan anderen (bijvoorbeeld – ten aanzien van gemeenten – omdat de gemiddelde huizenprijs lager is dan elders in het land).

Een algemeen kader voor specifieke uitkeringen wordt gegeven in artikel 15a e.v. Fvw, de uit te keren afzonderlijke specifieke uitkeringen worden doorgaans geregeld in ministeriële regelingen. Besteding van de specifieke uitkeringen is wel doelgebonden (het gaat om ‘geoormerkt’ geld). Deze doelgebondenheid beknop de financiële autonomie van provincies en gemeenten enigszins. Er moet derhalve van worden uitgegaan, dat slechts voor specifieke uitkeringen wordt gekozen als het om wat voor reden dan ook van wezenlijk belang moet worden geacht dat provincies en gemeenten het via specifieke uitkeringen binnenkomende geld ook daadwerkelijk besteden aan het doel waarvoor het gegeven is (artikel 16, tweede

lid, Fvw stelt dat het gebruik van een specifieke uitkering alleen toegestaan is als zulks 'bijzonder aangewezen moet worden geacht'). Om wildgroei van specifieke uitkeringen tegen te gaan is in artikel 16a Fvw de mogelijkheid gecreëerd van zogenaamde 'verzameluitkeringen' deze verzameluitkeringen maken het mogelijk verschillende geldstromen vanuit één departement te bundelen in één uitkering. Dit verkleint het doelgebonden karakter van de specifieke uitkering enigszins, aangezien het uitgekeerde geld kan worden besteed aan verschillende in de verzameluitkering opgenomen doelen. De vrijheid van besteding gaat met verzameluitkeringen echter nooit zo ver dat het geld dat via een specifieke uitkering vanuit het ene ministerie richting decentrale overheden vloeit, wordt besteed om de beleidsdoelen van een ander ministerie te verwezenlijken. Voor andere ministeries zullen namelijk andere specifieke (verzamel)uitkeringen gelden.

8. JURISPRUDENTIE EN REGELGEVING

- Koninklijk Besluit van 10 mei 2005, Stb. 2005/270 (gemeente Lelystad)
- Koninklijk Besluit van 1 november 2006, Stb. 2006/572 (gemeente Oirschot)
- Koninklijk Besluit van 1 november 2006, Stb. 2006/573 (gemeente Gorinchem)
- Koninklijk Besluit van 12 december 2006, Stb. 2006/692 (provincie Limburg).
- Koninklijk Besluit van 20 november 2006, Stb. 2006/615 (gemeente Amsterdam)
- Koninklijk Besluit van 31 oktober 2008, Stb. 2008/443 (meerdere decentrale overheden, Landsbanki)
- Koninklijk Besluit van 22 maart 2010, Stb. 2010/138 (gemeente Westland)
- Koninklijk Besluit van 25 maart 2011, Stb. 2011/154 (wederom gemeente Westland)
- Rb 's-Gravenhage (kg) 23 december 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AU8652 (Haarlemmermeer)
- Rb 's-Gravenhage 18 april 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BA3438 (VNG/Staat der Nederlanden)
- Hof 's-Gravenhage 10 juli 2008, zaaknummer 105.005.799/01 (VNG/Staat der Nederlanden, niet gepubliceerd)
- ABRvS 22 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI1842 (Landsbanki)

9. LITERATUUR

Over de wijze waarop de wetgever gevolg heeft gegeven aan de verschillende leden van dit artikel zijn boekenkasten volgeschreven. De regeling van de (nadere) inrichting en de bevoegdheden van het provincie- en gemeentebestuur, alsmede het op deze besturen uitgeoefende toezicht wordt natuurlijk uitgebreid besproken in de standaardwerken die betrekking hebben op het Provincie- en Gemeenterecht.^[42] Ook over provinciale en (vooral) gemeentelijke financiën wordt veel geschreven. Enigszins recente literatuur die specifiek handelt over de grondwettelijke regeling van deze onderwerpen bestaat evenzeer, maar is iets minder omvangrijk. Gewezen kan in ieder geval worden op:

- J.L.W. Broeksteeg, De gemeentelijke financiële autonomie, in: P.P.T.

Bovend'Eert e.a., Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, Kluwer – Deventer 2011

- J.W.M. Engels, Lokaal bestuur en financiële autonomie, in: Gst. 2007/39

M.A.D.W. de Jong, Toezicht, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, Kluwer – Deventer 2011

- C. de Kruif, De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten: ongrondwettig?, in: NJB afl. 2011/6

- W. van der Woude, Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de 'dualisering van de financiële functie', Kluwer – Deventer, 2011

10. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid (provincies):

Art. 75 Gw. 1814: De werkzaamheden der Staten worden, behoudens de voorschriften daaromtrent bij deze grondwet vastgesteld, geregeld door zoodanige bepalingen, als zij noodig oordeelen, en door den Souvereinen Vorst, in geval van goedkeuring, bekrachtigd worden. Zij maken hun eerste werk van het ontwerpen dezer reglementen.

Art. 152 Gw. 1815: De wijze waarop het gezag en de magt, aan de Provinciale Staten bij en ten gevolge van deze grondwet gegeven, wordt geoefend, wordt geregeld bij zoodanige reglementen, als door de Staten der Provinciën gemaakt en door den Koning goedgekeurd worden (art. 150 Gw. 1840).

Art. 135 Gw. 1848: De wijze waarop het gezag en de magt, aan de Provinciale Staten opgedragen, worden uitgeoefend, wordt door de wet geregeld.

Art. 133 Gw. 1887: Het gezag en de magt van de Staten worden door de wet geregeld met inachtneming van de voorschriften in de volgende artikelen dezer afdeeling vervat (art. 135 Gw. 1938; art. 142 Gw. 1953).

Eerste lid (gemeenten):

Art. 78, eerste lid, Gw. 1814: De Stedelijke Regeringen zullen zijn zamengesteld op zoodanige wijze en belast met zulke werkzaamheden, als noodig geoordeeld wordt bij de reglementen, welke de bestaande Regeringen, of bijzondere daartoe door den Souvereinen Vorst te benoemen Commissien, behoudens deze grondwet, zullen ontwerpen.

Art. 81 Gw. 1814: De besturen van Heerlijkheden, Districten en Dorpen zullen worden ingerigt op zoodanigen voet, als met de bijzondere omstandigheden van elk derzelve, met de belangen der ingezetenen en het verkregen regt der belanghebbenden onderling bestaanbaar geoordeeld zal worden, alles in overeenstemming met deze grondwet en volgens nadere reglementen op last van de Staten te maken, welke dezelve, in gevalle van goedkeuring, aan de bekrachtiging van den Souvereinen Vorst onderwerpen.

Art. 132, eerste lid, Gw. 1815: De stedelijke regeringen zijn zamengesteld op zoodanige wijze als noodig wordt geoordeeld bij de reglementen, door de bestaande regeringen of bijzondere commissien door den Koning te benoemen, ontworpen (art. 130, eerste lid, Gw. 1840).

Art. 154 Gw. 1815: De besturen ten platte lande, hetzij van heerlijkheden, districten of dorpen, worden ingerigt op zoodanigen voet, als met de bijzondere omstandigheden van elk derzelven, met de belangen der ingezetenen en het wettig verkregen regt der belanghebbenden onderling bestaanbaar geoordeeld wordt, alles in overeenstemming met deze grondwet, en volgens nadere reglementen op last der Staten te maken, welke dezelve met hunne consideratien aan de bekrachtiging van den Koning onderwerpen (art. 152 Gw. 1840).

Art. 138 Gw. 1848: De zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der gemeentebesturen worden, nadat de Provinciale Staten zijn gehoord, door de wet geregeld, met inachtneming der voorschriften, in de volgende artikelen vervat.

Art. 142 Gw. 1887: De zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der gemeentebesturen worden door de wet geregeld met inachtneming der voorschriften in de volgende artikelen dezer afdeeling vervat (art. 144 Gw. 1938; art. 151 Gw. 1953).

Tweede lid:

Geen historie.

Derde lid (provincies):

Art. 84 Gw. 1814: Zij dragen de kosten van hun bestuur voor aan den Souvereinen vorst, die dezelve, ingevalle van goedkeuring, op de begrooting der staatsbehoeften brengt.

Art. 88, tweede lid, Gw. 1814: Zij maken hieromtrent (...) zoodanige ordonnantiën en reglementen, als zij ten meeste nutte hunner Ingezetenen oorbaar achten, behoudens deze grondwet, en onder goedkeuring van den Souvereinen Vorst.

Art. 143 Gw. 1815: De Staten dragen de kosten van hun bestuur voor aan den Koning, die dezelve in gevalle van goedkeuring op de begrooting der staatsbehoeften brengt.

Art. 146, tweede volzin, Gw. 1815: Alle zoodanige reglementen en ordonnantien, als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordelen te maken, moeten alvorens haar beslag te hebben, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen (art. 144, tweede volzin, Gw. 1840).

Art. 150 Gw. 1815: De Staten dragen aan den Koning voor het onderhouden en aanleggen van zoodanige werken, als zij voor het belang van hunne Provincie nuttig oordeelen. Zij kunnen de middelen daarbij voordragen, om daarin geheel of ten deele ten koste der Provincie te voorzien. In geval van goedkeuring, wordt aan hun het bestuur der werken en de beheering der penningen opgedragen, onder de verplichting tot rekening en verantwoording.

Art. 129 Gw. 1848: De Staten dragen jaarlijks de kosten van hun bestuur, voor zooveel het rijks-bestuur is, aan den Koning voor, die ze, ingeval van goedkeuring, op de begrooting der staatsbehoeften brengt.

De begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven, door de Staten mede jaarlijks opgemaakt, vereischt 's Konings goedkeuring.

Provinciale belastingen tot dekking dezer uitgaven, door de Staten aan den Koning voorgedragen, vereischen bekrachtiging door de wet.

Art. 131, tweede lid, Gw. 1848: Behoudens de voorschriften in art. 129 moeten alle

zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.

Art. 134, derde lid, Gw. 1887: Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings; deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord (art. 136, derde lid, Gw. 1938; art. 143, derde lid, Gw. 1953).

Art. 136, eerste lid, Gw. 1887: Elk besluit der Staten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van eene provinciale belasting, behoeft de goedkeuring des Konings.

Art. 137, eerste lid, Gw. 1887: De begrooting der provinciale inkomsten en uitgaven, jaarlijks door de Staten op te maken, behoeft de goedkeuring des Konings.

Art. 145, eerste en tweede lid, Gw. 1956: Elk besluit der Staten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een provinciale belasting, behoeft de goedkeuring des Konings.

De wet kan bepalen, dat ook andere besluiten volgens door haar te stellen regels aan de goedkeuring des Konings zijn onderworpen; de goedkeuring van deze besluiten kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, de Raad van State gehoord.

Derde lid (gemeenten):

Art. 95 Gw. 1814: Het regelen der plaatselijke belangen, ingevolge het voorgaande artikel aan de gemelde plaatselijke besturen zijnde overgelaten, blijven deze nogtans gehouden en verplicht de begrooting hunner inkomsten en uitgaven aan de Staten overteleggen, en gedragen zich naar het geen dienaangaande door gemelde Staten zal worden noodig geoordeeld.

Art. 96, tweede lid, Gw. 1814: Alvorens dezelve belastingen intevoeren, zenden zij de daaromtrent gemaakte ontwerpen ter goedkeuring aan de Staten der Provinciën of Landschappen, met overlegging tevens van eenen juisten staat hunner behoeften.

Art. 156 Gw. 1815: De plaatselijke besturen zijn gehouden en verplicht de begrooting hunner inkomsten en uitgaven aan de Staten overteleggen, en gedragen zich naar hetgeen dien aangaande door gemelde Staten noodig geoordeeld wordt (art. 154 Gw. 1840).

Art. 157, tweede lid, Gw. 1815: Alvorens deze belastingen intevoeren, zenden zij de daaromtrent gemaakte ontwerpen, ter goedkeuring aan de Staten der Provinciën, met overlegging tevens van eenen juisten staat hunner behoeften (art. 155, tweede lid, Gw. 1840).

Art. 158 Gw. 1815: Geene nieuwe plaatselijke belastingen kunnen worden ingevoerd, zonder voorafgaande goedkeuring des Konings (art. 156 Gw. 1840).

Art. 141 Gw. 1848: De besluiten der gemeentebesturen, rakende de beschikking over gemeente-eigendom, en zoodanige andere burgerlijke regtshandelingen welke de wet aanwijst, alsmede de begrootingen van inkomsten en uitgaven, worden aan de goedkeuring der Provinciale Staten onderworpen (art. 146, eerste lid, Gw. 1887; art. 148, eerste lid, Gw. 1938; art. 155, eerste lid, Gw. 1953).

Art. 142, eerste lid, Gw. 1848: Het besluit van een gemeentebestuur tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting, wordt voorgedragen

aan de Staten zijner provincie, die daarvan verslag doen aan den Koning, zonder wiens goedkeuring daaraan geen gevolg mag worden gegeven.

Art. 147, eerste lid, Gw. 1847: Het besluit van een gemeentebestuur tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting, wordt voorgedragen aan de Gedeputeerde Staten, die daarvan verslag doen aan den Koning, zonder Wiens goedkeuring daaraan geen gevolg mag worden gegeven.

Art. 147, eerste lid, Gw. 1922: De besluiten der gemeentebesturen rakende het invoeren, wijzigen of afschaffen van eene plaatselijke belasting behoeven de goedkeuring des Konings (art. 149, eerste lid, Gw. 1938; art. 156, eerste lid, Gw. 1953).

Vierde lid (provincies):

Art. 91 Gw. 1814: Zij mogen geene besluiten nemen strijdig met de algemeene wetten of het algemeen belang der Vereenigde Nederlanden. In geval zulks mogt gebeuren, heeft de Souvereine Vorst het vermogen die besluiten te schorsen en buiten effect te stellen.

Art. 149 Gw. 1815: De Koning heeft het vermogen de besluiten der Staten, die met de algemeene wetten of het algemeen belang strijdig mogten zijn, te schorsen en buiten effect te stellen (art. 147 Gw. 1840).

Art. 133 Gw. 1848: De Koning heeft het vermogen de besluiten der Staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, te schorsen of te vernietigen. De wet regelt de gevolgen.

Art. 140 Gw. 1887: De magt des Konings om de besluiten van Provinciale Staten of van Gedeputeerde Staten, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn, te schorsen en te vernietigen, wordt bij de wet geregeld (art. 142 Gw. 1938; art. 149 Gw. 1953).

Vierde lid (gemeenten):

Art. 94, tweede lid, Gw. 1814: Deze bepalingen echter mogen niet strijdig zijn met de algemeene wetten of het algemeen belang der Ingezetenen.

Art. 155, eerste lid, Gw. 1815: De plaatselijke besturen hebben (...) en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke verordeningen, welke echter in geen geval met de algemeene wetten of het algemeen belang strijdig mogen zijn (art. 153, eerste lid, Gw. 1840).

Art. 140, tweede volzin, Gw. 1848: Op de verordeningen, welke hij te dien aanzien maakt en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art. 133 van toepassing.

Art. 145 Gw. 1887: De magt des Konings om de besluiten van gemeentebesturen, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn, te schorsen en te vernietigen, wordt bij de wet geregeld.

Die magt is onbeperkt ten aanzien van de plaatselijke verordeningen en reglementen.

Art. 145 Gw. 1922: De macht des Konings om de besluiten van gemeentebesturen, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn, te schorsen en te vernietigen, wordt bij de wet geregeld (art. 147 Gw. 1938; art. 154 Gw. 1953).

Vijfde lid:

Art. 144, vierde en vijfde lid, Gw. 1887: Wanneer de regeling en het bestuur van de huishouding eener gemeente door den gemeenteraad grovelijk worden verwaarloosd, kan eene wet de wijze bepalen, waarop in het bestuur dier gemeente, met afwijking van de beide eerste zinsneden van dit artikel, wordt voorzien.

De wet bepaalt, welk gezag het gemeentebestuur vervangt, wanneer dit in gebreke blijft in de uitvoering der wetten, der algemeene maatregelen van bestuur of der provinciale verordeningen te voorzien (art. 144 , vierde en vijfde lid, Gw. 1922, behoudens dat in vierde lid komt te vervallen 'door den gemeenteraad' en dat voor 'de beide eerste zinsneden' wordt gelezen 'het eerste en tweede lid'; art. 146, vierde en vijfde lid, Gw. 1938; art. 153, vierde en vijfde lid, Gw. 1953).

Zesde lid (provincies):

Art. 89 Gw. 1814: Zij zorgen, dat de doorvoer door, de uitvoer naar, of de invoer uit eenige andere Provincien of Landschappen geene belemmering ondergaan, voor zoo verre bij de algemeene wetten dien aangaande geene bijzondere voorzieningen gemaakt zijn.

Art. 84 Gw. 1814: Zij dragen de kosten van hun bestuur voor aan den Souvereinen Vorst, die dezelve, ingevalle van goedkeuring, op de begrooting der staatsbehoefden brengt.

Art. 147 Gw. 1815: Zij zorgen dat de doorvoer door, de uitvoer naar of de invoer uit eenige andere Provincien geene belemmering ondergaan, voor zoo verre bij de algemeene wetten dienaangaande geene bijzondere voorzieningen mogten zijn gemaakt (art. 145 Gw. 1840).

Art. 143 Gw. 1815: De Staten dragen de kosten van hun bestuur voor aan den Koning, die dezelve in gevalle van goedkeuring op de begrooting der staatsbehoefden brengt.

Art. 129 Gw. 1848: De Staten dragen jaarlijks de kosten van hun bestuur, voor zooveel het rijks-bestuur is, aan den Koning voor, die ze, ingeval van goedkeuring, op de begrooting der staatsbehoefden brengt.

De begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven, door de Staten mede jaarlijks opgemaakt, vereischt 's Konings goedkeuring.

Provinciale belastingen tot dekking dezer uitgaven, door de Staten aan den Koning voorgedragen, vereischen bekrachtiging door de wet.

Art. 131, derde lid, Gw. 1848: Zij zorgen dat de doorvoer, en de uitvoer naar en invoer uit andere provincien geene belemmering ondergaan

Art. 136 Gw. 1887: Elk besluit der Staten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van eene provinciale belasting, behoeft de goedkeuring des Konings.

De wet geeft algemeene regels ten aanzien van de provinciale belastingen.

Deze belastingen mogen den doorvoer, den uitvoer naar en den invoer uit andere provincien niet belemmeren (art. 138 Gw. 1938; art. 145 Gw. 1953).

Art. 137 Gw. 1887: De begrooting der provinciale inkomsten en uitgaven, jaarlijks door de Staten op te maken, behoeft de goedkeuring des Konings.

De wet regelt het vaststellen van de provinciale rekening.;

Art. 145 Gw. 1956: Elk besluit der Staten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een provinciale belasting, behoeft de goedkeuring des Konings.

De wet kan bepalen, dat ook andere besluiten volgens door haar te stellen regels

aan de goedkeuring des Konings zijn onderworpen; de goedkeuring van deze besluiten kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, de Raad van State gehoord.

De wet geeft algemene regels ten aanzien van de provinciale belastingen.

Deze belastingen mogen de doorvoer, de uitvoer naar en de invoer uit andere provinciën niet belemmeren.

Zesde lid (gemeenten):

Art. 96, eerste en derde lid, Gw. 1814: Voor zooverre, tot goedmaking der plaatselijke uitgaven, boven de gewone inkomsten, eenige belastingen mogten noodig zijn, gedragen dezelve besturen zich stiptelijk naar hetgeen deswege bij de algemeene financiële wetten, ordonnancien en bepalingen is vastgesteld.

Bij het onderzoek daarvan houden de Staten ook bijzonderlijk in het oog, dat de voorgedragen belastingen nimmer bezwaren den vrijen invoer en doorvoer van producten van den grond of voortbrengsels van industrie van andere Provinciën, Steden of Plaatsen boven die van de Plaats zelve, waar de belasting gelegd wordt.

Art. 157, eerste en derde lid, Gw. 1815: Voor zoo verre tot goedmaking der plaatselijke uitgaven eenige belastingen mogten noodig zijn, gedragen dezelve besturen zich stiptelijk naar hetgeen deswege bij de algemeene financiële wetten, ordonnantiën en bepalingen is vastgesteld.

Bij het onderzoek daarvan, houden de Staten ook bijzonderlijk in het oog, dat de voorgedragene belastingen nimmer bezwaren den vrijen invoer en doorvoer van producten van den grond of voortbrengsels van nijverheid van andere Provinciën, steden of plaatsen, boven die van de plaats zelve waar de belasting gelegd wordt (art. 155, eerste en derde lid, Gw. 1840).

Art. 142 Gw. 1848: Het besluit van een gemeentebestuur tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting, wordt voorgedragen aan de Staten zijner provincie, die daarvan verslag doen aan den Koning, zonder wiens goedkeuring daaraan geen gevolg mag worden gegeven.

De wet geeft algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen.

Zij mogen den doorvoer, en den uitvoer naar en invoer uit andere gemeenten niet belemmeren (art. 147 Gw. 1887, behoudens dat i.p.v. 'Staten zijner provincie' gelezen wordt 'Gedeputeerde Staten').

Art. 147 Gw. 1922: De besluiten der gemeentebesturen rakende het invoeren, wijzigen of afschaffen van eene plaatselijke belasting behoeven de goedkeuring des Konings.

De wet geeft algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen.

Deze belastingen mogen den doorvoer, den uitvoer naar en den invoer uit andere gemeenten niet belemmeren (art. 149 Gw. 1938; art. 156 Gw. 1953).

NOTEN

1. Zie voor een uitgebreide bespreking van deze geschiedenis W. van der Woude, Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de 'dualisering van de financiële functie', Kluwer – Deventer, 2011, p.

- 12 e.v.
2. Zie hoofdstuk V van zowel de Provinciewet als de Gemeentewet, alsmede artikel 152 Provinciewet respectievelijk 156 Gemeentewet.
 3. Zie voor de praktijk van vóór de dualisering rondom decentrale rekenkamers: A.J. Bultena, B. Thomas e.a., *Onderzoekscommissies en Rekenkamercommissies in gemeente en provincie*, SOG- brochurereeks nr. 8, Universteitsdrukkerij Groningen, 1999.
 4. Zie ook S.E. Zijlstra, R.J.M.H. de Greef & S.A.J. Munneke, *Binnengemeentelijke decentralisatie na afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeentebesturen*. (Adviesrapport). Amsterdam: Vrije Universiteit 2012.
 5. Wet van 3 februari 2005, Stb. 2005/ 71.
 6. Zie voor deze praktijk A.H.M. Dölle, *Het labyrint van het lokale referendum*, in: *Gst.* 2007, 15.
 7. Het lijkt erop dat, ondanks het uitgangspunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, er in 'Haagse' kringen weinig animo bestaat de verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden te beschouwen als een hiërarchische. Zie bijvoorbeeld TK 32389 nr. 3, p. 2. Zijlstra spreekt wel van een hiërarchische relatie, zie S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Kluwer, Deventer 2009, p. 64.
 8. A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, derde druk, 2004, p. 688.
 9. Er bestaat discussie over de vraag of indeplaatsstellingsregeling een vorm van positief toezicht is. Gelet op de etymologie van het woord positief ('hetgeen gesteld is'), lijkt de stelling verdedigbaar dat zulks zonder meer het geval is. Anders A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, derde druk, 2004 en weer anders R. Kegge, *Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening. Een juridisch onderzoek naar het nut en de noodzaak van de reactieve aanwijzing als toezichtinstrument in de ruimtelijke ordening*, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2015, p. 200. Nu aan het gebruik van de term geen (rechts)gevolgen verbonden zijn, maakt het uiteindelijk niet uit voor welke 'leer' gekozen wordt.
 10. Het is overigens de vraag in hoeverre het derde lid ten aanzien van voorafgaand toezicht überhaupt waarborgen toevoegt aan het tweede lid. Zie daarvoor paragraaf 4.
 11. Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen, *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtsarrangementen*, Den Haag Koninklijke Broese & Peereboom, Breda 2007.
 12. Wet van 24 mei 2012, Stb. 2012/ 233.

13. Kamerstukken II, 1975- 1976, 13990 nr. 2, artikel 7.9.
14. Kamerstukken II, 1976- 1977, 13990 nr. 5, p. 58.
15. Kamerstukken II, 1978- 1979, 13990 nr. 23. Zie voor een uitgebreide bespreking van de parlementaire geschiedenis vooral M.A.D.W. de Jong, Toezicht, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, Kluwer – Deventer 2011.
16. Artikel 10:27 Awb beantwoordt deze vraag voor goedkeuringsregimes als volgt: “De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven”.
17. De bepalingen uit de Awb die betrekking hebben op de vernietiging (en overigens ook schorsing) van besluiten worden in de tweede leden van deze bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard op vernietiging (en schorsing) van deze niet- schriftelijke beslissingen.
18. Zie voor de drie vernietigingen tussen 2000 en 2004 R.J.M.H. de Greef, Inventarisatie spontane vernietigingsbesluiten van de Kroon 1993 – 2004, in: Gst. 2006/ 55. De acht vernietigingen in de jaren daarna kunnen de vernietigingsbesluiten worden gevonden via het Staatsblad. Het betreft: Besluit van 10 mei 2005, Stb. 2005/ 270 (gemeente Lelystad) Besluit van 1 november 2006, Stb. 2006/ 572 (gemeente Oirschot) Besluit van 1 november 2006, Stb. 2006/ 573 (Gorinchem) Besluit van 12 december 2006, Stb. 2006/ 692 (gemeente Limburg). Besluit van 20 november 2006, Stb. 2006/ 615 (gemeente Amsterdam) Besluit van 31 oktober 2008, Stb. 2008/ 443 (meerdere decentrale overheden (Landsbanki)) Besluit van 22 maart 2010, Stb. 2010/ 138 (gemeente Westland) Besluit van 25 maart 2011, Stb. 2011/ 154 (wederom gemeente Westland)
19. Kamerstukken II, 2009- 2010, 32389 nr. 3, p. 20.
20. Zie J. Th. J. van den Berg, De strenge blik van Europa. Kritische stemmen uit Straatsburg over de lokale democratie in Nederland, in: Representatie: de internationale ervaring, Jaarboek van de Vereniging van Griffiers 2006, Sdu 2006, p. 56- 57.
21. Besluit van 22 maart 2010, Stb. 2010/ 138 (gemeente Westland) en Besluit van 25 maart 2011, Stb. 2011/ 154 (wederom gemeente Westland).
22. Besluit van 10 mei 2005, Stb. 2005/ 270 (Lelystad); Besluit van 1 november 2006, Stb. 2006/ 572 (Oirschot); Besluit van 1 november 2006, Stb. 2006/ 573 (Gorinchem) en het Besluit van 12 december 2006, Stb. 2006/ 692 (Limburg).
23. Besluit van 20 november 2006, Stb. 2006/ 615 (Amsterdam) en het Besluit van 31 oktober 2008, Stb. 2008/ 443 (meerdere decentrale overheden)

- (Landsbanki)).
24. Vernietigingen van besluiten hebben te gelden als beschikking in de zin van de Awb. Voor de vernietiging van niet- schriftelijke beslissingen wordt de beroepsmogelijkheid van overeenkomstige toepassing verklaard in de artikelen 274a Provinciewet en 281a Gemeentewet.
 25. Zie Rb 's- Gravenhage (kg) 23 december 2005, LJN AU8652 (Haarlemmermeer).
 26. ABRvS 22 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI1842 (Landsbanki).
 27. Omdat in deze volzin geen onderscheid wordt gemaakt tussen autonomie en medebewind, kunnen dergelijke regelingen in beide situaties gelden. Aangezien in medebewind ook al eerder kan worden ingegrepen, heeft de tweede volzin echter vooral betekenis bij autonome gemeentelijke taakvervulling.
 28. Het ging daarbij om de gemeenten Opsterland en Weststellingwerf (1895), Beerta (1933), nogmaals Opsterland (1946) en Finsterwolde (1951). Zie voor een uitgebreide bespreking W. Konijnenbelt, De heerschappij van de gemeenteraad, VUGA- Boekerij, tweede druk 1978, p. 8- 10 en A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, derde druk, 2004, p. 732- 733.
 29. Alsmede voor indemniteitsbesluiten, maar deze worden hieronder verder buiten beschouwing gelaten.
 30. Het is immers geen krachtens een andere wet dan de Provinciewet of Gemeentewet gevorderde beslissing.
 31. Zie vooral W. van der Woude, Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de 'dualisering van de financiële functie', Kluwer – Deventer, 2011, p. 151- 153.
 32. Zie vooral W. van der Woude, Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de 'dualisering van de financiële functie', Kluwer – Deventer, 2011, p. 253 e.v.
 33. Zie ten aanzien van de Wet NErpe vooral C. de Kruif, De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten: ongrondwettig?, in: NJB afl. 2011/ 6.
 34. Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/03/08/algemeen-beleidskader-indeplaatsstelling-bij-taakverwaarlozing>.
 35. Zie hierover vooral J.L.W. Broeksteeg, De gemeentelijke financiële autonomie, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, Kluwer – Deventer 2011.
 36. De plaatsing van deze bevoegdheid in de Provincie- respectievelijk

Gemeentewet lijkt deze veronderstelling te bevestigen (zie ook het commentaar bij artikel 124 Grondwet). Zie verder ook J.W.M. Engels, Lokaal bestuur en financiële autonomie, in: Gst. 2007/ 39.

37. Zo ook R. Nehmelman, De Staat achter de dijken, Universiteit Utrecht, 2015, p. 19 e.v.
38. Rb 's- Gravenhage 18 april 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BA3438.
39. Hof 's- Gravenhage 10 juli 2008, zaaknummer 105.005.799/ 01 (niet gepubliceerd).
40. In tegenstelling tot het gerechtshof brengt de rechtbank dit expliciet in verband met artikel 94 Grondwet. De rechtbank gaat er daarmee van uit dat artikel 9, derde lid EHLA niet 'eenieder verbindend' is.
41. Zie de Kennisbank Openbaar Bestuur, raadpleegbaar via <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/inkomsten-van-gemeenten>. Gemeenten hadden in 2013 ook andere mogelijkheden om inkomsten te verwerven. Zo haalden gemeenten in 2013 in het totaal voor € 5,6 miljard op aan de exploitatie van (bouw)grond en wisten ze € 10,7 miljard te verwerven uit overige middelen (onder meer de verkoop van goederen en diensten, rente, de opbrengsten uit huur- en pachtovereenkomsten en subsidies). Deze inkomsten zijn in het geheel niet grondwettelijk gereguleerd.
42. Zie ook de algemene inleiding bij dit hoofdstuk van de Grondwet.

CITEER SUGGESTIE

W. van der Woude, Commentaar op artikel 132 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).