

# **Gemeenterecht in de praktijk**



# Gemeenterecht in de praktijk

Auteurs:

Mr. dr. F. Diepenmaat

Mr. O.J.R.J. Huitema

Mr. W.J.R. Krol

Mr. W.G.T.M. Leusenkamp

Mr. O. Schuwer



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

[www.berghauserpont.nl](http://www.berghauserpont.nl)

Omslagontwerp: Rosanna Zito, Zedline.

1<sup>e</sup> druk, 2016

ISBN: 978-94919-30-63-8

NUR: 823

© 2016 Berghauser Pont Publishing



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

## Voorwoord

Het vak Gemeenterecht is in diverse opleidingsprogramma's in het hoger beroepsonderwijs een vast onderdeel. Er is behoefte aan een toegankelijk en op de bestuurspraktijk gericht studieboek over dit boeiende rechtsgebied. Dit boek, *Gemeenterecht in de praktijk*, beoogt in deze behoefte te voorzien. Het is geschreven voor de Hbo-student (rechten, bestuurskunde, integrale veiligheidskunde, overheidsmanagement). Daarnaast zal het wellicht in het bestuursdienstonderwijs en in de dagelijkse gemeentepraktijk goed gebruikt kunnen worden.

*Gemeenterecht in de praktijk* besteedt vooral aandacht aan gemeenterecht, maar ook het provincierecht en het waterschapsrecht worden aan de orde gesteld. Zo wordt het gehele territorium van de decentrale overheid bestreken. Gekozen is voor een praktijkgerichte en aansprekende benadering. Elk hoofdstuk begint met een casus vanuit de praktijk. Verder bevat elk hoofdstuk tussenvragen en eindvragen die op toegankelijke manier bijdragen tot inzicht en verdieping.

De leerstof in *Gemeenterecht in de praktijk* wordt in een logische volgorde en opbouw aangeboden. In hoofdstuk 1 is een algemene beschouwing opgenomen over de aard en positie van de gemeentelijke overheid. Hoofdstuk 2 behandelt het centrale begrip bevoegdheden en de rechten en plichten die daaruit voortvloeien. Hoofdstuk 3 positioneert de Gemeentewet als juridisch kader voor het functioneren van de gemeente. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt ingegaan op de samenstelling, de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke bestuursorganen. Hoofdstuk 4 gaat over de gemeenteraad, hoofdstuk 5 over het college van burgemeester en wethouders en hoofdstuk 6 over de burgemeester als bestuursorgaan. In hoofdstuk 7 worden diverse binnengemeentelijke organen zoals de commissies behandeld. Hoofdstuk 8 gaat over de positie, de rollen en taken van de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Ten slotte wordt in hoofdstuk 9 ingegaan op de financiën van de gemeente. Naast de gemeentelijke thema's wordt, zoals al opgemerkt, aandacht besteed aan twee decentrale overheden die, juridisch gezien, aan de gemeente verwant zijn, namelijk de provincie en het waterschap. Hiervoor zijn de hoofdstukken

10 en 11 opgenomen. Het boek sluit af met hoofdstuk 12 dat ingaat op de steeds belangrijker wordende internationale (vooral Europese) aspecten van het gemeenterecht.

De auteurs zijn werkzaam in het Hbo-onderwijs en/of de gemeentelijke praktijk. Zij hebben met veel enthousiasme aan dit 'project' gewerkt.

De basis voor *Gemeenterecht in de praktijk* is het in 2010 verschenen studieboek 'Praktisch Gemeenterecht' (Noordhoff Uitgevers). De auteurs hebben kunnen voortbouwen op dit fundament en danken de toenmalige auteurs hiervoor. Het actuele studieboek dat voor u ligt is hiervan het mooie resultaat.

Suggesties tot verbetering van dit boek zijn altijd welkom. Heeft u die, geeft u ze dan door aan de uitgever.

De auteurs,

Frank Diepenmaat

Rob Huitema

Wim Krol

Irma Leusenkamp

Olaf Schuwer

September 2016

# Inhoud

|                  |   |           |
|------------------|---|-----------|
| <b>Voorwoord</b> |   | <b>V</b>  |
| <b>1</b>         | <b>De (gemeentelijke) overheid</b>                                | <b>1</b>  |
| 1.1              | Openingscasus   | 1         |
| 1.2              | De overheid – algemene kenmerken                                  | 2         |
| 1.2.1            | Inleiding   | 2         |
| 1.2.2            | De overheid   | 2         |
| 1.2.3            | Voor wie is de overheid?  | 4         |
| 1.2.4            | De machtspositie van de overheid                                  | 8         |
| 1.2.5            | Overheid en integriteit   | 10        |
| 1.3              | De overheid – bijzondere kenmerken                                | 14        |
| 1.3.1            | Inleiding   | 14        |
| 1.3.2            | Gedecentraliseerde eenheidsstaat                                  | 14        |
| 1.3.3            | Centrale overheid   | 15        |
| 1.3.4            | Decentrale overheden  | 16        |
| 1.3.5            | Dualisering van decentrale overheden                              | 19        |
| 1.3.6            | De overheid is geen bedrijf                                       | 25        |
| 1.4              | De overheid in samenwerking                                       | 26        |
| 1.4.1            | Inleiding   | 26        |
| 1.4.2            | Publiekrechtelijke samenwerking via gemeenschappelijke regelingen | 27        |
| 1.4.3            | Privaatrechtelijke samenwerking                                   | 31        |
| 1.4.4            | Publiek-private samenwerking                                      | 32        |
| 1.5              | Samenvatting  | 32        |
| <b>2</b>         | <b>Bevoegdheden</b>   | <b>35</b> |
| 2.1              | Openingscasus   | 35        |
| 2.2              | Het begrip bevoegdheid  | 37        |
| 2.2.1            | Inleiding   | 37        |
| 2.2.2            | Bestuurlijke bevoegdheden   | 38        |
| 2.2.3            | Overheid en privaatrecht  | 38        |
| 2.2.4            | Bevoegd, rechtmatig en doelmatig handelen                         | 39        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 2.3      | Wettelijke basis voor bevoegdheden          | 42        |
| 2.3.1    | Inleiding                                   | 42        |
| 2.3.2    | Gemeentewet                                 | 43        |
| 2.3.3    | Bijzondere wetten                           | 44        |
| 2.3.4    | Gemeentelijke verordeningen                 | 44        |
| 2.4      | Autonomie en medebewind                     | 45        |
| 2.5      | Attributie, delegatie en mandaat            | 47        |
| 2.5.1    | Inleiding                                   | 47        |
| 2.5.2    | Attributie                                  | 47        |
| 2.5.3    | Delegatie                                   | 50        |
| 2.5.4    | Mandaat                                     | 52        |
| 2.6      | Samenvatting                                | 56        |
| <b>3</b> | <b>De gemeente en de Gemeentewet</b>        | <b>59</b> |
| 3.1      | Openingscasus                               | 59        |
| 3.2      | De Gemeentewet                              | 60        |
| 3.2.1    | Inleiding                                   | 60        |
| 3.2.2    | Indeling Gemeentewet                        | 61        |
| 3.2.3    | Relatie Gemeentewet met de Grondwet         | 64        |
| 3.2.4    | De Gemeentewet en verwante wetten           | 66        |
| 3.3      | De gemeente en andere overheden             | 72        |
| 3.4      | Samenvatting                                | 83        |
| <b>4</b> | <b>De gemeenteraad</b>                      | <b>85</b> |
| 4.1      | Openingscasus                               | 85        |
| 4.2      | De raad is het hoogste gemeentelijke orgaan | 86        |
| 4.2.1    | Inleiding                                   | 86        |
| 4.2.2    | Politieke partijen en coalities             | 87        |
| 4.3      | Samenstelling en werkwijze van de raad      | 89        |
| 4.3.1    | Inleiding                                   | 89        |
| 4.3.2    | De verkiezing tot raadslid                  | 89        |
| 4.3.3    | Toelating tot de raad                       | 90        |
| 4.3.4    | Aantal leden en zittingsduur                | 92        |
| 4.3.5    | Benoeming, ontslag en rechtspositie         | 92        |
| 4.3.6    | De vergaderingen van de raad                | 96        |



|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 4.4      | Rollen van de raad  | 99         |
| 4.4.1    | Inleiding   | 99         |
| 4.4.2    | De raad als volksvertegenwoordiger                                | 100        |
| 4.4.3    | De rol van de raad als kadersteller                               | 101        |
| 4.4.4    | De rol van de raad die zijn eigen instrumenten gebruikt           | 103        |
| 4.4.5    | De rol van de raad als controleur van het college en burgemeester | 106        |
| 4.5      | Bevoegdheden van de raad  | 111        |
| 4.5.1    | Inleiding   | 111        |
| 4.5.2    | Regelgevende bevoegdheden - algemeen                              | 111        |
| 4.5.3    | Verordenende bevoegdheid; extern en intern werkende verordeningen | 112        |
| 4.5.4    | Specifieke regelgevende bevoegdheden                              | 113        |
| 4.5.5    | Bevoegdheid tot het instellen van strafbepalingen                 | 115        |
| 4.5.6    | Overige regelgevende bevoegdheden                                 | 116        |
| 4.5.7    | De financiële bevoegdheid: het budgetrecht                        | 117        |
| 4.6      | Overdragen van bevoegdheden                                       | 117        |
| 4.7      | Samenvatting  | 118        |
| <b>5</b> | <b>Het college van burgemeesters en wethouders</b>                | <b>121</b> |
| 5.1      | Openingscasus   | 121        |
| 5.2      | Samenstelling en werkwijze van het college                        | 122        |
| 5.2.1    | Collegevorming en portefeuillevdeling                             | 122        |
| 5.2.2    | Benoeming en rechtspositie van de wethouders                      | 126        |
| 5.2.3    | De vergaderingen van het college                                  | 131        |
| 5.3      | Bevoegdheden van het college                                      | 134        |
| 5.3.1    | De bevoegdheden van het dagelijks bestuur                         | 134        |
| 5.3.2    | De voorbereiding en uitvoering van raadsbeslissingen              | 135        |
| 5.3.3    | De ambtelijke organisatie   | 136        |
| 5.3.4    | Privaatrechtelijke beslissingen                                   | 137        |
| 5.3.5    | Het voeren van rechtsgedingen                                     | 139        |
| 5.3.6    | Uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden                         | 140        |
| 5.3.7    | Bestuursbevoegdheden uit medebewind                               | 141        |
| 5.4      | Mandatering van bevoegdheden                                      | 141        |
| 5.5      | De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college         | 144        |
| 5.6      | Samenvatting  | 146        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>6</b> | <b>De burgemeester</b>   | <b>151</b> |
| 6.1      | Openingscasus  | 151        |
| 6.2      | Benoeming en rechtspositie   | 152        |
| 6.2.1    | Inleiding  | 152        |
| 6.2.2    | Benoemingsprocedure  | 152        |
| 6.2.3    | Rechtspositie  | 154        |
| 6.3      | Algemene taken en bevoegdheden   | 156        |
| 6.3.1    | Inleiding  | 156        |
| 6.3.2    | Algemeen-bestuurlijke taken  | 157        |
| 6.3.3    | Voorzitterschap gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders | 158        |
| 6.4      | Handhaving van de openbare orde en veiligheid                          | 161        |
| 6.4.1    | Inleiding  | 161        |
| 6.4.2    | Openbare orde en de handhaving ervan                                   | 161        |
| 6.4.3    | Sluiten van woningen   | 164        |
| 6.4.4    | Noodmaatregelen  | 166        |
| 6.4.5    | Overige bevoegdheden   | 169        |
| 6.5      | De burgemeester en de politie  | 171        |
| 6.6      | Mandatering van bevoegdheden   | 172        |
| 6.7      | De inlichtingen- en verantwoordingsplicht                              | 173        |
| 6.8      | Samenvatting   | 175        |
| <br>     |  |            |
| <b>7</b> | <b>Binnengemeentelijke organen</b>                                     | <b>179</b> |
| 7.1      | Openingscasus  | 179        |
| 7.2      | Raadscommissies  | 181        |
| 7.2.1    | Inleiding  | 181        |
| 7.2.2    | Traditionele raadscommissies   | 181        |
| 7.2.3    | Nieuwe werkwijzen van de raad  | 185        |
| 7.3      | Bestuurscommissies   | 189        |
| 7.4      | Andere commissies  | 190        |
| 7.5      | De gemeentelijke ombudsfunctie: ombudsman of – commissie               | 191        |
| 7.6      | De rekenkamer en de rekenkamerfunctie                                  | 192        |
| 7.6.1    | Inleiding  | 192        |
| 7.6.2    | De rekenkamer  | 195        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 7.6.3     | De gemeenschappelijke rekenkamer                              | 197        |
| 7.6.4     | De rekenkamerfunctie  | 197        |
| 7.7       | Andere binnengemeentelijke organen                            | 198        |
| 7.8       | Samenvatting  | 200        |
| <b>8</b>  | <b>Gemeentesecretaris, griffier en ambtelijke organisatie</b> | <b>201</b> |
| 8.1       | Openingscasus   | 201        |
| 8.2       | Benoeming, rechtspositie en taak van de<br>gemeentesecretaris | 202        |
| 8.3       | Benoeming, rechtspositie en taak van de griffier              | 203        |
| 8.4       | De ambtelijke organisatie                                     | 206        |
| 8.5       | Ambtenaar en integriteit                                      | 209        |
| 8.6       | Samenvatting  | 211        |
| <b>9</b>  | <b>Het financieel bestuur</b>                                 | <b>213</b> |
| 9.1       | Openingscasus   | 213        |
| 9.2       | De inkomsten van de gemeente                                  | 214        |
| 9.2.1     | Inleiding   | 214        |
| 9.2.2     | De financiële verhouding met het Rijk                         | 214        |
| 9.2.3     | Gemeentelijke belastingen en heffingen                        | 217        |
| 9.3       | De begroting en de rekening                                   | 221        |
| 9.3.1     | Inleiding   | 221        |
| 9.3.2     | De begroting  | 222        |
| 9.3.3     | De rekening   | 224        |
| 9.3.4     | Provinciaal toezicht  | 226        |
| 9.4       | Administratie en controle                                     | 226        |
| 9.5       | Samenvatting  | 227        |
| <b>10</b> | <b>De provincie</b>   | <b>231</b> |
| 10.1      | Openingscasus   | 231        |
| 10.2      | Positie en taken van de provincie                             | 232        |
| 10.3      | Bestuur en organisatie van de provincie                       | 237        |
| 10.3.1    | Inleiding   | 237        |
| 10.3.2    | Provinciale staten  | 240        |
| 10.3.3    | Gedeputeerde staten   | 242        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 10.3.4    | De commissaris van de Koning  | 245        |
| 10.3.5    | Verhouding tussen de bestuurders van de provincie                   | 250        |
| 10.4      | Taken en bevoegdheden van het provinciebestuur                      | 253        |
| 10.4.1    | Taken en bevoegdheden van provinciale staten                        | 253        |
| 10.4.1.1  | Inleiding   | 253        |
| 10.4.1.2  | Het kiezen van de leden van de Eerste Kamer der Staten-<br>Generaal | 254        |
| 10.4.1.3  | De verordenende bevoegdheid   | 254        |
| 10.4.1.4  | Overige bevoegdheden  | 256        |
| 10.4.1.5  | Taken en bevoegdheden van gedeputeerde staten                       | 257        |
| 10.4.1.6  | Taken en bevoegdheden van de commissaris van de Koning              | 259        |
| 10.5      | Inkomsten van de provincie  | 264        |
| 10.6      | Toezicht op het provinciebestuur                                    | 264        |
| 10.7      | Samenvatting  | 265        |
| <b>11</b> | <b>Het waterschap</b>   | <b>267</b> |
| 11.1      | Openingscasus   | 267        |
| 11.2      | Positie en taken van het waterschap                                 | 270        |
| 11.3      | Bestuur en organisatie van het waterschap                           | 277        |
| 11.3.1    | Inleiding   | 277        |
| 11.3.2    | Het algemeen bestuur  | 277        |
| 11.3.3    | Dagelijks bestuur   | 280        |
| 11.3.4    | De voorzitter   | 282        |
| 11.3.5    | Verhouding tussen de bestuurders van het waterschap                 | 283        |
| 11.4      | Taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur                    | 283        |
| 11.4.1    | Inleiding   | 283        |
| 11.4.2    | Het algemeen bestuur  | 284        |
| 11.4.3    | Het dagelijks bestuur   | 287        |
| 11.4.4    | De voorzitter   | 288        |
| 11.5      | Inkomsten van het waterschap  | 289        |
| 11.6      | Toezicht op het waterschapsbestuur                                  | 289        |
| 11.7      | Samenvatting  | 290        |

---

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>12</b> | <b>Internationaal perspectief</b>                            | <b>293</b> |
| 12.1      | Inleiding  | 293        |
| 12.2      | De doorwerking van internationaal en Europees recht          | 294        |
| 12.3      | Internationaal recht en het openbare lichaam gemeente        | 296        |
| 12.4      | Internationaal recht en het handelen van de gemeente         | 298        |
| 12.4.1    | Inleiding  | 298        |
| 12.4.2    | Verdragen en de gemeente                                     | 298        |
| 12.4.3    | Europees recht   | 301        |
| 12.5      | Samenvatting   | 303        |
| <br>      |  |            |
| <b>13</b> | <b>Antwoorden tussen- en studie-eindvragen per hoofdstuk</b> | <b>305</b> |
| 13.1      | Hoofdstuk 1  | 305        |
| 13.2      | Hoofdstuk 2  | 307        |
| 13.3      | Hoofdstuk 3  | 312        |
| 13.4      | Hoofdstuk 4  | 314        |
| 13.5      | Hoofdstuk 5  | 320        |
| 13.6      | Hoofdstuk 6  | 323        |
| 13.7      | Hoofdstuk 7  | 326        |
| 13.8      | Hoofdstuk 8  | 328        |
| 13.9      | Hoofdstuk 9  | 330        |
| 13.10     | Hoofdstuk 10   | 331        |
| 13.11     | Hoofdstuk 11   | 337        |
| 13.12     | Hoofdstuk 12   | 340        |
| <br>      |  |            |
| <b>14</b> | <b>Over de auteurs</b>                                       | <b>341</b> |
| 14.1      | Achtergrondinformatie  | 341        |