

Gemeenterecht in de Praktijk

Een handreiking voor gemeentelijke professionals

Mr. dr. F. Diepenmaat
Mr. W.G.T.M. Leusenkamp
Mr. W.J.R. Krol
Mr. O.J.R.J. Huitema
Mr. O. Schuwer

Mr. dr. F. Diepenmaat
Mr. O.J.R.J. Huitema
Mr. W.G.T.M. Leusenkamp
Mr. W.J.R. Krol
Mr. O. Schuwer

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam,
2e druk augustus 2021

ISBN: ISBN- nummer

NUR: NUR-nummer

www.berghauserpont.nl

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 enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher

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 bestuursdienstsonderwijs 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

Bij de 2e druk

Sinds de eerste druk zijn in de Gemeentewet en andere relevante wetten aanpassingen doorgevoerd. Ook zijn er enkele voorstellen tot wijziging van de Gemeentewet in behandeling bij het parlement. Deze zijn verwerkt in de 2^e druk. Ook zijn praktijkvoorbeelden en casuïstiek geactualiseerd.

September 2021
De auteurs

Inhoud

Voorwoord

V

1	De (gemeentelijke) overheid	1
1.1	Openingscasus.....	1
1.2	De overheid – algemene kenmerken	3
1.2.1	Inleiding.....	3
1.2.2	De overheid.....	3
1.2.3	Voor wie is de overheid?.....	4
1.2.4	De machtspositie van de overheid	7
1.2.5	Overheid en integriteit	9
1.3	De overheid – bijzondere kenmerken.....	13
1.3.1	Inleiding.....	13
1.3.2	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	13
1.3.3	Centrale overheid	14
1.3.4	Decentrale overheden.....	14
1.3.5	Dualisering van decentrale overheden	16
1.3.6	De overheid is geen bedrijf.....	20
1.4	De overheid in samenwerking.....	21
1.4.1	Inleiding.....	21
1.4.2	Publiekrechtelijke samenwerking via gemeenschappelijke regelingen.....	21
1.4.3	Privaatrechtelijke samenwerking	26
1.4.4	Publiek-private samenwerking	26
1.5	Samenvatting.....	27
2	Bevoegdheden	29
2.1	Openingscasus.....	29
2.2	Het begrip bevoegdheid.....	31
2.2.1	Inleiding.....	31
2.2.2	Bestuurlijke bevoegdheden	31
2.2.3	Overheid en privaatrecht	31
2.2.4	Bevoegd, rechtmatig en doelmatig handelen	32
2.3	Wettelijke basis voor bevoegdheden.....	34
2.3.1	Inleiding.....	34
2.3.2	Gemeentewet.....	34
2.3.3	Bijzondere wetten.....	35
2.3.4	Gemeentelijke verordeningen	35
2.4	Autonomie en medebewind	36
2.5	Attributie, delegatie en mandaat	37
2.5.1	Inleiding	37
2.5.2	Attributie	37
2.5.3	Delegatie.....	39
2.5.4	Mandaat.....	40

2.6	Samenvatting.....	43
3	De gemeente en de Gemeentewet	45
3.1	Openingscasus.....	45
3.2	De Gemeentewet.....	46
3.2.1	Inleiding.....	46
3.2.2	Indeling Gemeentewet.....	46
3.2.3	Relatie Gemeentewet met de Grondwet.....	48
3.2.4	De Gemeentewet en verwante wetten	50
3.3	De gemeente en andere overheden	55
3.4	Samenvatting.....	63
4	De gemeenteraad	65
4.1	Openingscasus.....	65
4.2	De raad is het hoogste gemeentelijke orgaan	66
4.2.1	Inleiding.....	66
4.2.2	Politieke partijen en coalities.....	67
4.3	Samenstelling en werkwijze van de raad	68
4.3.1	Inleiding.....	68
4.3.2	De verkiezing tot raadslid	68
4.3.3	Toelating tot de raad.....	69
4.3.4	Aantal leden en zittingsduur	70
4.3.5	Benoeming, ontslag en rechtspositie	70
4.3.6	De vergaderingen van de raad	72
4.4	Rollen van de raad	74
4.4.1	Inleiding.....	74
4.4.2	De raad als volksvertegenwoordiger	75
4.4.3	De rol van de raad als kadersteller.....	76
4.4.4	De rol van de raad die zijn eigen instrumenten gebruikt.....	76
4.4.5	De rol van de raad als controleur van het college en burgemeester	79
4.4.6	Inleiding.....	82
4.4.7	Regelgevende bevoegdheden - algemeen	83
4.4.8	Verordenende bevoegdheid; extern en intern werkende verordeningen	83
4.4.9	Specifieke regelgevende bevoegdheden.....	84
4.4.10	Bevoegdheid tot het instellen van strafbepalingen	85
4.4.11	Overige regelgevende bevoegdheden.....	85
4.4.12	De financiële bevoegdheid: het budgetrecht.....	86
4.5	Overdragen van bevoegdheden	86
4.6	Samenvatting.....	87
5	Het college van burgemeesters en wethouders	89
5.1	Openingscasus.....	89
5.2	Samenstelling en werkwijze van het college	90
5.2.1	Collegevorming en portefeuilleverdeling.....	90
5.2.2	Benoeming en rechtspositie van de wethouders	93
5.2.3	De vergaderingen van het college	96

5.3	Bevoegdheden van het college	98
5.3.1	De bevoegdheden van het dagelijks bestuur.....	98
5.3.2	De voorbereiding en uitvoering van raadsbeslissingen.....	99
5.3.3	De ambtelijke organisatie.....	99
5.3.4	Privaatrechtelijke beslissingen.....	100
5.3.5	Het voeren van rechtsgedingen.....	101
5.3.6	Uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden	102
5.3.7	Bestuursbevoegdheden uit medebewind.....	102
5.4	Mandatering van bevoegdheden.....	103
5.5	De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college	104
5.6	Samenvatting.....	105
6	De burgemeester	107
6.1	Openingscasus.....	107
6.2	Benoeming en rechtspositie	107
6.2.1	Inleiding.....	107
6.2.2	Benoemingsprocedure.....	108
6.2.3	Rechtspositie	109
6.3	Algemene taken en bevoegdheden	111
6.3.1	Inleiding.....	111
6.3.2	Algemeen-bestuurlijke taken	111
6.3.3	Voorzitterschap gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders	112
6.4	Handhaving van de openbare orde en veiligheid.....	114
6.4.1	Inleiding.....	114
6.4.2	Openbare orde en de handhaving ervan	114
6.4.3	Sluiten van woningen.....	116
6.4.4	Noodmaatregelen	117
6.4.5	Overige bevoegdheden	119
6.5	De burgemeester en de politie.....	120
6.6	Mandatering van bevoegdheden.....	121
6.7	De inlichtingen- en verantwoordingsplicht	121
6.8	Samenvatting.....	123
7	Binnengemeentelijke organen	125
7.1	Openingscasus.....	125
7.2	Raadscommissies	127
7.2.1	Inleiding.....	127
7.2.2	Traditionele raadscommissies	127
7.2.3	Nieuwe werkwijzen van de raad	130
7.3	Bestuurscommissie	132
7.4	Andere commissies.....	133
7.5	De gemeentelijke ombudsfunctie: ombudsman of –commissie.....	133
7.6	De rekenkamer en de rekenkamerfunctie	134
7.6.1	Inleiding.....	134
7.6.2	De rekenkamer.....	136
7.6.3	De gemeenschappelijke rekenkamer.....	137

7.6.4	De rekenkamerfunctie	137
7.7	Andere binnengemeentelijke organen	138
7.8	Samenvatting.....	139
8	Gemeentesecretaris, griffier en ambtelijke organisatie	141
8.1	Openingscasus.....	141
8.2	Positie en taak van de gemeente-secretaris.....	142
8.3	Positie en taak van de griffier.....	143
8.4	De ambtelijke organisatie.....	144
8.5	Ambtenaar en integriteit.....	147
8.6	Samenvatting.....	148
9	Het financieel bestuur	151
9.1	Openingscasus.....	151
9.2	De inkomsten van de gemeente.....	152
9.2.1	Inleiding.....	152
9.2.2	De financiële verhouding met het Rijk.....	152
9.2.3	Gemeentelijke belastingen en heffingen.....	154
9.3	De begroting en de rekening.....	156
9.3.1	Inleiding.....	156
9.3.2	De begroting	157
9.3.3	De rekening.....	159
9.3.4	Provinciaal toezicht.....	160
9.4	Administratie en controle	161
9.5	Samenvatting.....	161
10	De provincie	163
10.1	Openingscasus.....	163
10.2	Positie en taken van de provincie	164
10.3	Bestuur en organisatie van de provincie.....	167
10.3.1	Inleiding.....	167
10.3.2	Provinciale staten.....	170
10.3.3	Gedeputeerde Staten.....	171
10.3.4	De commissaris van de Koning.....	174
10.3.5	Verhouding tussen de bestuurders van de provincie.....	178
10.4	Taken en bevoegdheden van het provinciebestuur	180
10.4.1	Taken en bevoegdheden van provinciale staten	180
10.5	Inkomsten van de provincie	189
10.6	Toezicht op het provinciebestuur.....	189
10.7	Samenvatting.....	189
11	Het waterschap	193
11.1	Openingscasus.....	193
11.2	Positie en taken van het waterschap	195
11.3	Bestuur en organisatie van het waterschap.....	201
11.3.1	Inleiding.....	201
11.3.2	Het algemeen bestuur.....	201

11.3.3	Dagelijks bestuur.....	203
11.3.4	De voorzitter.....	205
11.3.5	Verhouding tussen de bestuurders van het waterschap.....	205
11.4	Taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur.....	206
11.4.1	Inleiding.....	206
11.4.2	Het algemeen bestuur.....	206
11.4.3	Het dagelijks bestuur.....	208
11.4.4	De voorzitter.....	209
11.5	Inkomsten van het waterschap.....	209
11.6	Toezicht op het waterschapsbestuur.....	210
11.7	Samenvatting.....	210
12	Internationaal perspectief	213
12.1	Inleiding.....	213
12.2	De doorwerking van internationaal en Europees recht.....	214
12.3	Internationaal recht en het openbare lichaam gemeente.....	215
12.4	Internationaal recht en het handelen van de gemeente.....	217
12.4.1	Inleiding.....	217
12.4.2	Verdragen en de gemeente.....	217
12.4.3	Het recht van de Europese Unie.....	219
12.5	Samenvatting.....	221
13	Antwoorden op de vragen van hoofdstuk 10 en 11	223
13.1	Hoofdstuk 10.....	223
13.2	Hoofdstuk 11.....	226
14	Over de auteurs	229
14.1	Over de auteurs.....	229
	Trefwoordenregister	231