

Gemeenterecht in de praktijk

Mr. dr. F. Diepenmaat
I.H. Gosemeijer, LLM
Mr. W.J.R. Krol
Mr. W.G.T.M. Leusenkamp
Mr. O. Schuwer

Gemeenterecht in de praktijk



Gemeenterecht in de praktijk

mr. dr. F. Diepenmaat

I.H. Gosemeijer, LL.M.

mr. W.J.R. Krol

mr. W.G.T.M. Leusenkamp

mr. O. Schuwer

Derde druk, maart 2026

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2026

www.berghauserpont.nl

ISBN: 9789493376175

NUR: 823



Berghauser Pont
PUBLISHING

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, 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 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 dit boek 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 boekproject 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 tweede 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 tweede druk. Ook zijn praktijkvoorbeelden en casuïstiek geactualiseerd.

September 2021

De auteurs

Bij de derde druk

In 2023 trad de Wet bevordering integriteit en functioneren decentraal bestuur in werking. Dit leidde tot verschillende aanpassingen van de Gemeentewet. Deze zijn verwerkt in de derde druk. Ook zijn veranderingen aangebracht in praktijkvoorbeelden, casuïstiek en afbeeldingen. Tot slot wordt vermeld dat Rob Huitema vanwege zijn pensionering geen deel meer uitmaakt van het auteursteam. Zijn plaats is ingenomen door Iris Gosemeijer.

Februari 2026

Frank Diepenmaat
Iris Gosemeijer
Wim Krol
Irma Leusenkamp
Olaf Schuwer

Inhoudsopgave

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	4
1.2.3 Voor wie is de overheid?	5
1.2.4 De machtspositie van de overheid	7
1.2.5 Overheid en integriteit	9
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	15
1.3.5 Dualisering van decentrale overheden	19
1.3.6 De overheid is geen bedrijf	25
1.4 De overheid in samenwerking	25
1.4.1 Inleiding	25
1.4.2 Publiekrechtelijke samenwerking via gemeenschappelijke regelingen	26
1.4.3 Privaatrechtelijke samenwerking	31
1.4.4 Publiek-private samenwerking	31
1.5 Hoofdpunten	32
2 Bevoegdheden	35
2.1 Openingscasus	35
2.2 Het begrip bevoegdheid	37
2.2.1 Inleiding	37
2.2.2 Bestuurlijke bevoegdheden	37
2.2.3 Overheid en privaatrecht	37
2.2.4 Bevoegd, rechtmatig en doelmatig handelen	38
2.3 Wettelijke basis voor bevoegdheden	40
2.3.1 Inleiding	40
2.3.2 Gemeentewet	40
2.3.3 Bijzondere wetten	41
2.3.4 Gemeentelijke verordeningen	41

2.4	Autonomie en medebewind	42
2.5	Attributie, delegatie en mandaat	43
2.5.1	Inleiding	43
2.5.2	Attributie	44
2.5.3	Delegatie	45
2.5.4	Mandaat	47
2.6	Hoofdpunten	50
3	De gemeente en de Gemeentewet	53
3.1	Openingscasus	53
3.2	De Gemeentewet	54
3.2.1	Inleiding	54
3.2.2	Indeling Gemeentewet	54
3.2.3	Relatie tussen Gemeentewet en Grondwet	56
3.2.4	De Gemeentewet en verwante wetten	58
3.3	De gemeente en andere overheden	64
3.4	Hoofdpunten	71
4	De gemeenteraad	73
4.1	Openingscasus	73
4.2	De raad is het hoogste gemeentelijke orgaan	74
4.2.1	Inleiding	74
4.2.2	Politieke partijen en coalities	74
4.3	Samenstelling en werkwijze van de raad	76
4.3.1	Inleiding	76
4.3.2	De verkiezing tot raadslid	76
4.3.3	Toelating tot de raad	77
4.3.4	Aantal leden en zittingsduur	78
4.3.5	Benoeming, ontslag en rechtspositie	78
4.3.6	De vergaderingen van de raad	80
4.4	Rollen van de raad	83
4.4.1	Inleiding	83
4.4.2	De raad als volksvertegenwoordiger	83
4.4.3	De rol van de raad als kadersteller	84
4.4.4	De rol van de raad die zijn eigen instrumenten gebruikt	85
4.4.5	De rol van de raad als controleur van het college en burgemeester	88
4.4.6	Regelgevende bevoegdheden - algemeen	91
4.4.7	Verordenende bevoegdheid; extern en intern werkende verordeningen	92

4.4.8	Specifieke regelgevende bevoegdheden	93
4.4.9	Bevoegdheid tot het instellen van strafbepalingen	95
4.4.10	Overige regelgevende bevoegdheden	95
4.4.11	De financiële bevoegdheid: het budgetrecht	96
4.4.12	Overdragen van bevoegdheden	96
4.5	Hoofdpunten	97
5	Het college van burgemeesters en wethouders	99
5.1	Openingscasus	99
5.2	Samenstelling en werkwijze van het college	100
5.2.1	Collegevorming en portefeuilleverdeling	100
5.2.2	Benoeming en rechtspositie van de wethouders	104
5.2.3	De vergaderingen van het college	108
5.3	Bevoegdheden van het college	110
5.3.1	De bevoegdheden van het dagelijks bestuur	110
5.3.2	De voorbereiding en uitvoering van raadsbeslissingen	111
5.3.3	De ambtelijke organisatie	111
5.3.4	Privaatrechtelijke beslissingen	112
5.3.5	Het voeren van rechtsgedingen	113
5.3.6	Uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden	114
5.3.7	Bestuursbevoegdheden uit medebewind	115
5.4	Mandatering van bevoegdheden	115
5.5	De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college	117
5.6	Hoofdpunten	118
6	De burgemeester	121
6.1	Openingscasus	121
6.2	Benoeming en rechtspositie	122
6.2.1	Inleiding	122
6.2.2	Benoemingsprocedure	122
6.2.3	Rechtspositie	123
6.3	Algemene taken en bevoegdheden	125
6.3.1	Inleiding	125
6.3.2	Algemeen-bestuurlijke taken	125
6.3.3	Voorzitterschap gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders	126
6.4	Handhaving van de openbare orde en veiligheid	128
6.4.1	Inleiding	128
6.4.2	Openbare orde en de handhaving ervan	128
6.4.3	Sluiten van woningen	130

6.4.4	Noodmaatregelen	131
6.4.5	Overige bevoegdheden	134
6.5	De burgemeester en de politie	135
6.6	Mandatering van bevoegdheden	136
6.7	De inlichtingen- en verantwoordingsplicht	136
6.8	Hoofdpunten	138
7	Binnengemeentelijke organen	141
7.1	Openingscasus	141
7.2	Raadscmissies	143
7.2.1	Inleiding	143
7.2.2	Traditionele raadscommissies	143
7.2.3	Nieuwe werkwijzen van de raad	146
7.3	Bestuurscommissie	148
7.4	Andere commissies	149
7.5	De gemeentelijke ombudsfunctie: ombudsman of –commissie	149
7.6	De rekenkamer	151
7.6.1	Inleiding	151
7.6.2	De rekenkamer	153
7.6.3	De gemeenschappelijke rekenkamer	154
7.7	Andere binnengemeentelijke organen	154
7.8	Hoofdpunten	156
8	Gemeentesecretaris, griffier en ambtelijke organisatie	157
8.1	Openingscasus	157
8.2	Positie en taak van de gemeente-secretaris	158
8.3	Positie en taak van de griffier	159
8.4	De ambtelijke organisatie	161
8.5	Ambtenaar en integriteit	163
8.6	Hoofdpunten	164
9	Het financieel bestuur	167
9.1	Openingscasus	167
9.2	De inkomsten van de gemeente	168
9.2.1	Inleiding	168
9.2.2	De financiële verhouding met het Rijk	169
9.2.3	Gemeentelijke belastingen en heffingen	171
9.3	De begroting en de rekening	174
9.3.1	Inleiding	174
9.3.2	De begroting	175

9.3.3	De rekening	177
9.3.4	Provinciaal toezicht	178
9.4	Administratie en controle	179
9.5	Hoofdpunten	180
10	De provincie	183
10.1	Openingscasus	183
10.2	Positie en taken van de provincie	184
10.3	Bestuur en organisatie van de provincie	188
10.3.1	Inleiding	188
10.3.2	Provinciale staten	190
10.3.3	Gedeputeerde staten	192
10.3.4	De commissaris van de Koning	194
10.3.5	Verhouding tussen de bestuurders van de provincie	199
10.4	Taken en bevoegdheden van het provinciebestuur	201
10.4.1	Taken en bevoegdheden van provinciale staten	201
10.4.2	Taken en bevoegdheden van gedeputeerde staten	205
10.4.3	Taken en bevoegdheden van de commissaris van de Koning	208
10.5	Inkomsten van de provincie	212
10.6	Toezicht op het provinciebestuur	212
10.7	Hoofdpunten	212
11	Het waterschap	215
11.1	Openingscasus	215
11.2	Positie en taken van het waterschap	217
11.3	Bestuur en organisatie van het waterschap	224
11.3.1	Inleiding	224
11.3.2	Het algemeen bestuur	224
11.3.3	Het dagelijks bestuur	226
11.3.4	De voorzitter	228
11.3.5	Verhouding tussen de bestuurders van het waterschap	228
11.4	Taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur	229
11.4.1	Inleiding	229
11.4.2	Taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur	229
11.4.3	Taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur	231
11.4.4	Taken en bevoegdheden van de voorzitter	231
11.5	Inkomsten van het waterschap	232

11.6 Toezicht op het waterschapsbestuur	232
11.7 Hoofdpunten	233
12 Internationaal perspectief	235
12.1 Openingscasus	235
12.2 De doorwerking van internationaal en Europees recht	236
12.3 Internationaal recht en het openbare lichaam gemeente	238
12.4 Internationaal recht en het handelen van de gemeente	239
12.4.1 Inleiding	239
12.4.2 Verdragen en de gemeente	240
12.4.3 Het recht van de Europese Unie	242
12.5 Hoofdpunten	243
13 Antwoorden	245
Hoofdstuk 1 – De gemeentelijke overheid	245
Hoofdstuk 2 – Bevoegdheden	247
Hoofdstuk 3 – De gemeente en de Gemeentewet	250
Hoofdstuk 4 – De gemeenteraad	251
Hoofdstuk 5 – Het college van burgemeester en wethouders	253
Hoofdstuk 6 – De burgemeester	255
Hoofdstuk 7 – Binnengemeentelijke organen	257
Hoofdstuk 8 – Gemeentesecretaris, griffier en ambtelijke organisatie	259
Hoofdstuk 9 – Het financieel bestuur	260
Hoofdstuk 10 – De provincie	261
Hoofdstuk 11 – Het waterschap	266
Hoofdstuk 12 – Internationaal perspectief	268
14 Over de auteurs	271
Trefwoordenregister	273