

Gemeenterecht in en om de raadszaal

mr. Olaf Schuwer

Gemeenterecht in en om de raadszaal

50 praktijksituaties



Gemeenterecht in en om de raadszaal

Mr. O. Schuwer

Eerste druk, februari 2025

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2025

www.berghauserpont.nl

ISBN: 9789493376250

NUR: 823



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeveelvoudigd, 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

In mijn jaren als ambtenaar, wethouder en burgemeester heb ik bij verschillende gemeenten mijn benen onder tafel mogen steken. En altijd kom je dan in zo'n gemeente werkwijzen tegen waarbij je je in lichte verwondering afvraagt waarom men dat zo doet. 'Dat doen we hier al jaren zo...' is dan een veel gehoorde opmerking. Een veel voorkomende is bijvoorbeeld dat het de wethouders zijn die een collegevoorstel als 'afzender' inbrengen in de B&W-vergadering. Fundamenteel onjuist in mijn ogen, maar als iets echt heel erg ingesleten is, dan helpt het om wat autoriteit in te roepen.

Dit boek *Gemeenterecht in en om de raadszaal*, gebaseerd op een groot aantal columns geschreven door gemeente- en staatsrecht deskundige Olaf Schuwer, biedt een fascinerende en verhelderende blik op het gemeenterecht en in het bijzonder de werking van gemeenteraden. Olaf is niet alleen een bron van diepgaande juridische kennis, maar ook van vermakelijke en verrassende weetjes die elke lezer zullen boeien.

Een centraal thema in dit boek is een fenomeen dat elke gemeente zal herkennen: het idee 'we doen het omdat we het altijd zo doen.' In de praktijk blijkt vaak dat bepaalde gewoontes en werkwijzen binnen de gemeentelijke organisatie zo diep zijn ingesleten, dat ze nauwelijks nog ter discussie worden gesteld. Of het nu gaat om besluitvormingsprocessen, lokale verordeningen, of de manier waarop de gemeenteraad functioneert, veel van wat we doen, doen we simpelweg omdat we het altijd zo hebben gedaan. Dat deze manier van werken niet altijd strookt met de juridische realiteit van het gemeenterecht, is een punt dat Olaf met scherpe blik en soms humoristische invalshoeken in zijn columns blootlegt.

Het gemeenterecht biedt een gedetailleerd kader waarbinnen de gemeentelijke overheid haar taken moet uitvoeren. Dit kader is ontworpen om burgers te beschermen, processen transparant te maken en besluitvorming eerlijk en rechtvaardig te laten verlopen. Toch blijkt vaak dat gemeenten eigen gewoontes hebben ontwikkeld die soms in strijd zijn met deze juri-

dische uitgangspunten. Dit is zeker niet het gevolg van kwade opzet, maar eerder van een jarenlang ingesleten cultuur van bestuurlijke praktijken. We handelen in een reflex, zonder ons af te vragen of dat juridisch wel correct is. Dit leidt tot situaties waarin juridische correctheid wordt ingehaald door praktische gewoontes. Vaak wordt ervan uitgegaan dat bepaalde regels nu eenmaal zo zijn, omdat ze al jaren geleden zijn vastgesteld. De juridische basis wordt echter zelden meer onder de loep genomen en zo ontstaan situaties waarin verouderde of incorrecte regels blijven bestaan, puur omdat ze nooit zijn herzien. Olaf laat ons zien dat dit niet alleen onnodige bureaucratische obstakels opwerpt, maar ook de rechtszekerheid van onze inwoners kan ondermijnen.

Een paar treffende voorbeelden die Olaf in zijn columns aanhaalt, zijn ‘Hoe wethouders ontslag nemen’, of ‘Het niet toelaten van een raadslid in de gemeenteraad’. Maar ook grappige weetjes passeren de revue: ‘Is het raadslidmaatschap een hoofdfunctie of een nevenfunctie?’ ‘Hoeveel locoburgemeesters telt een gemeente?’ enzovoorts.

Een ander punt dat Olaf aansnijdt, is de invloed van informele afspraken binnen de gemeenteraad. Besluiten die formeel genomen zouden moeten worden, worden in de praktijk soms al van tevoren ‘besloten’ in kleine kringen of door middel van persoonlijke afspraken. Hoewel dit bestuurlijk misschien praktisch lijkt, negeert het de democratische en juridische processen die essentieel zijn voor een goed functionerende lokale democratie.

Wat Olaf in deze bundel laat zien, is dat het gemeenterecht niet iets is waar gemeenten naar kunnen handelen als het hen uitkomt; het is een juridisch fundament waarop onze lokale democratie rust. Door te handelen in overeenstemming met de regels en wetten van het gemeenterecht, vergroten we de transparantie, de rechtszekerheid en de eerlijkheid van ons bestuur.

Dit boek is daarom niet alleen een bron van kennis voor juristen en raadsleden, maar biedt ook een waardevol perspectief voor iedereen die betrokken is bij de dagelijkse praktijk van de gemeentepolitiek. Het zet aan tot

nadenken over de vraag waarom we dingen doen zoals we ze doen en daagt ons uit kritischer te kijken naar de juridische basis van ons handelen.

Ik nodig u uit om dit boek, waarin Olaf Schuwer zijn columns heeft gebundeld en van een samenhangende structuur voorzien, met een open blik te lezen. Laat zijn scherpe inzichten en humoristische anekdotes u inspireren om na te denken over uw eigen bestuurlijke praktijken en te reflecteren op de vraag of dat wat 'we altijd al zo doen' nog wel houdbaar is in het licht van het gemeenterecht.

Jean Paul Gebben
Burgemeester van Gemeente Dronten

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
Inleiding	XIII
DEEL 1 De bemensing	1
1 Toelaten tot de raad of niet?	2
2 Van wie en voor wie is het raadslid?	6
3 Raad beslist over toelating	10
4 Op weg naar een coalitie	14
5 De coalitie in het staatsrecht	17
6 Partijbestuur buitenspel	21
7 Is de fractie van het raadslid of het raadslid van de fractie?	24
8 Heeft de fractievoorzitter een streepje voor?	27
9 De eis van ingezetenschap	30
10 De wethouder in en uit het zadel	33
11 Opmars van de niet-gekozenen: stille revolutie?	36
12 Over junioren en senioren	40
13 Hoofdfunctie of nevenfunctie?	43
14 Bij wie is de ambtsdrager in dienst?	46
15 De ambtseed van de griffier?	50
16 De gekte rondom de loco	52
17 Een wethouder is geen minister	55
18 Het komen en gaan van raadsleden en wethouders	59
19 Aan alles komt een eind	63
DEEL 2 De rechtspositie	67
20 Voor niets gaat de zon op	68
21 Loon naar werken?	72
22 Het tijdelijk ontslagen raadslid	75

DEEL 3	De commissies en andere hulpconstructies	79
23	Hoera, een commissie	80
24	Het bestaansrecht van het presidium	83
25	Help! We krijgen een bezwaarschrift	87
26	Wie houdt de voorzittershamer vast?	90
27	De jeugdgemeenteraad als commissie	93
DEEL 4	De bevoegdheden	97
28	Organen van de gemeente en hun taken	98
29	Wie is juridisch bevoegd?	100
30	De raad gaat niet over alles	103
31	Als het college aan de touwtjes trekt	105
32	Staatsrechtelijk vreemd dingetje: de voorhangprocedure	109
33	Wie stelt het ontwerp vast?	112
34	Hoofd van de gemeente, maar niet altijd bevoegd	116
35	Kaderstelling is (geen) uitvoering?	119
DEEL 5	De instrumenten	123
36	De inlichtingenplicht	124
37	Hoe politiek is de technische vraag?	128
38	Het recht op interpellatie	131
39	De motie als instrument	134
40	Motie of amendement: wat is het verschil?	139
41	Het uitgevoerde amendement	144
42	Motie en initiatiefvoorstel: wat is het verschil?	147
DEEL 6	Staatsrechtelijke trivia in en om de raadszaal	151
43	Subsidie en potjes	152
44	De juridische waarde van de omgevingsdialoog	155
45	Het vertrouwensbeginsel	158
46	De notulen van B&W	162
47	Het regelgevende gemeentebestuur	165
48	Het parlement	169

49	Stemmen zonder last	172
50	De woordvoerder	174
	Nawoord	177

Inleiding

Het lidmaatschap van de gemeenteraad staat open voor (in beginsel) alle inwoners van achttien jaar en ouder. Dat is te lezen in artikel 10 van de Gemeentewet. Lokale democratie betekent dus dat elke raadszetel kan worden bezet door willekeurig elke inwoner van een gemeente ouder dan achttien jaar. Er zijn geen diploma's vereist, noch kennis van het kiesrecht en het gemeenterecht. Zoals iedereen in Nederland verstand heeft van verkeer en voetbal, zo heeft iedereen ook een opvatting over het hoe en waarom van het kiesrecht en het gemeenterecht.

Eenmaal deel uitmakend van de raad, kom je als gekozene al snel in aanraking met de regels die in en om de raadszaal gelden. Denk hierbij aan het indienen van een amendement, het opleggen van de verplichting tot geheimhouding of hoe te handelen bij het staken van stemmen.

Voor elke situatie bestaan regels. Dat zijn geschreven regels, maar ook ongeschreven regels en lokale gewoontes (mores). Hoe die regels moeten worden toegepast en wie een correcte toepassing van die regels in de gaten moet houden, is een onbeantwoorde vraag. Dat levert regelmatig situaties op die niet hadden hoeven te gebeuren als bij de hoofdrolspelers voldoende kennis van wet- en regelgeving was geweest.

Als extern juridisch adviseur van tal van griffiers en gemeenteraden ontvang ik tijdens het vergaderseizoen een ware staalkaart aan vragen, problemen en opvattingen over praktijksituaties met een staatsrechtelijk randje. Aan mij de eer om daar de juiste staatsrechtelijke regel naast te leggen om daarmee de vraagsteller op het juiste spoor te krijgen. Veel van die vragen zijn in de kern een leermoment voor andere griffiers en gemeenteraden. Dat heeft mij er begin 2017 toe gebracht om elke eerste zondag van de maand een (gratis) nieuwsbrief uit te brengen. Die wordt breeduit verspreid in de wereld van griffier en gemeenteraad.

Inmiddels acht jaar en bijna honderd nieuwsbrieven verder, is de logische vervolgstap de columns uit deze nieuwsbrieven themagewijs in verrijkte en nader gestructureerde vorm te bundelen. De in dit boek opgenomen columns zijn waar nodig geactualiseerd en voorzien van een inleiding. Als naslagwerk kan dit boek een bijdrage vormen aan een optimale invulling van het ambt van raadslid. Het resultaat ligt voor u. Veel leesplezier gewenst.

Zwolle, januari 2025

Olaf Schuwer