

# VU Research Portal

## De provinciale en gemeentelijke verordenende bevoegdheid: wanneer kunnen aanvullende regels worden gesteld?

de Greef, RJMH

2021

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

de Greef, RJMH. (2021). *De provinciale en gemeentelijke verordenende bevoegdheid: wanneer kunnen aanvullende regels worden gesteld? Een handreiking voor de toepassing van de autonome aanvullende verordenende bevoegdheid van provinciale staten en gemeenteraden*. Ministerie van BZK.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# De provinciale en gemeentelijke verordenende bevoegdheid: wanneer kunnen aanvullende regels worden gesteld?

*Een handreiking voor de toepassing van de autonome aanvullende  
verordenende bevoegdheid van provinciale staten en gemeenteraden*

# Colofon

Deze handreiking is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld door:

mr. Rob de Greef                      Directeur bij Cooperación te Helmond en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam

Sofie Dreef MSc. LL.M.              Senior adviseur openbaar bestuur bij Berenschot te Utrecht en promovendus bij de Rijksuniversiteit Groningen (Campus Fryslân)

mr. Catheel Pino                      Adviseur openbaar Bestuur bij Berenschot te Utrecht

De auteurs bedanken prof. mr. Jon Schilder, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, voor zijn commentaar op een eerdere versie van deze handreiking.

De auteurs bedanken voorts de volgende leden van de VNG-commissie gemeenterecht:

- Anton Arnold, gemeente Roosendaal
- Jan Lanenga, gemeente Groningen
- Marjan van der Helm, gemeente Leeuwarden,
- Angela de Rijck, gemeente Eindhoven
- Eddy Pronk gemeente Leiden

Tot slot bedanken de auteurs de volgende personen voor hun input bij de totstandkoming van deze handreiking:

- Han Kleefman, gemeente Gemert-Bakel
- Jurien Korzelius, gemeente Amsterdam
- Piet van Namen en Henk de Waard, gemeente Rotterdam
- Erik Scholten, gemeente Utrecht

# Voorwoord

Voor u ligt de handreiking autonome aanvullingsbevoegdheid. Het doel is om provincie- en gemeentjuristen te helpen bij het toepassen van de autonome aanvullingsbevoegdheid van provinciale staten en de gemeenteraad door handvatten te geven voor de beantwoording vraag wanneer het is toegestaan om de aanvullende autonome verordenende bevoegdheid van provinciale staten en de gemeenteraad toe te passen.

Hiertoe is een stappenschema ontwikkeld waarin de verschillende onderwerpen die relevant zijn om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn opgenomen (zie volgende pagina).

Als u op een onderwerp klikt of verder bladert in de handreiking, komt u bij een beknopte toelichting op de stappen, welke vooral geïllustreerd wordt aan de hand van voorbeelden uit de parlementaire geschiedenis, jurisprudentie en de praktijk.

Deze handreiking probeert het vraagstuk van de autonome aanvullende verordenende bevoegdheid via een stappenschema handzaam en toepasbaar in de praktijk te maken. De handreiking beoogt geen totaaloverzicht van de jurisprudentie op dit punt, noch een wetenschappelijke analyse van het vraagstuk en de onderliggende leerstukken. Voor die analyse wordt verwezen naar het boek *Gemeentelijke verordeningen* van prof. mr. A.E. Schilder en prof. mr. J.G. Brouwer en naar de algemene handboeken over gemeenterecht ([zie hoofdstuk 5](#)). Ook het vraagstuk wanneer regelgeving het geëigende instrument is om in te zetten wordt kort aangestipt, waarbij wij vooral verwijzen naar de VNG-handreiking op dit punt van prof. mr. W. Konijnenbelt, de zgn. *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever* en het handboek *Wetgeven* onder redactie van prof. mr. S.E. Zijlstra. Wij hebben waar nodig verwijzingen opgenomen naar andere literatuur en handreikingen van de VNG, zonder deze te herhalen. Bij bronnen die vrij via internet toegankelijk zijn, hebben wij zoveel als mogelijk een link naar de bron opgenomen.

De auteurs bedanken prof. mr. Jon Schilder, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, voor zijn commentaar op een eerdere versie van deze handreiking. Voorts bedanken zij de gemeentelijke juristen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van deze handreiking (zie colofon). Tot slot een woord van dank aan Rik Dekker, onze opdrachtgever vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

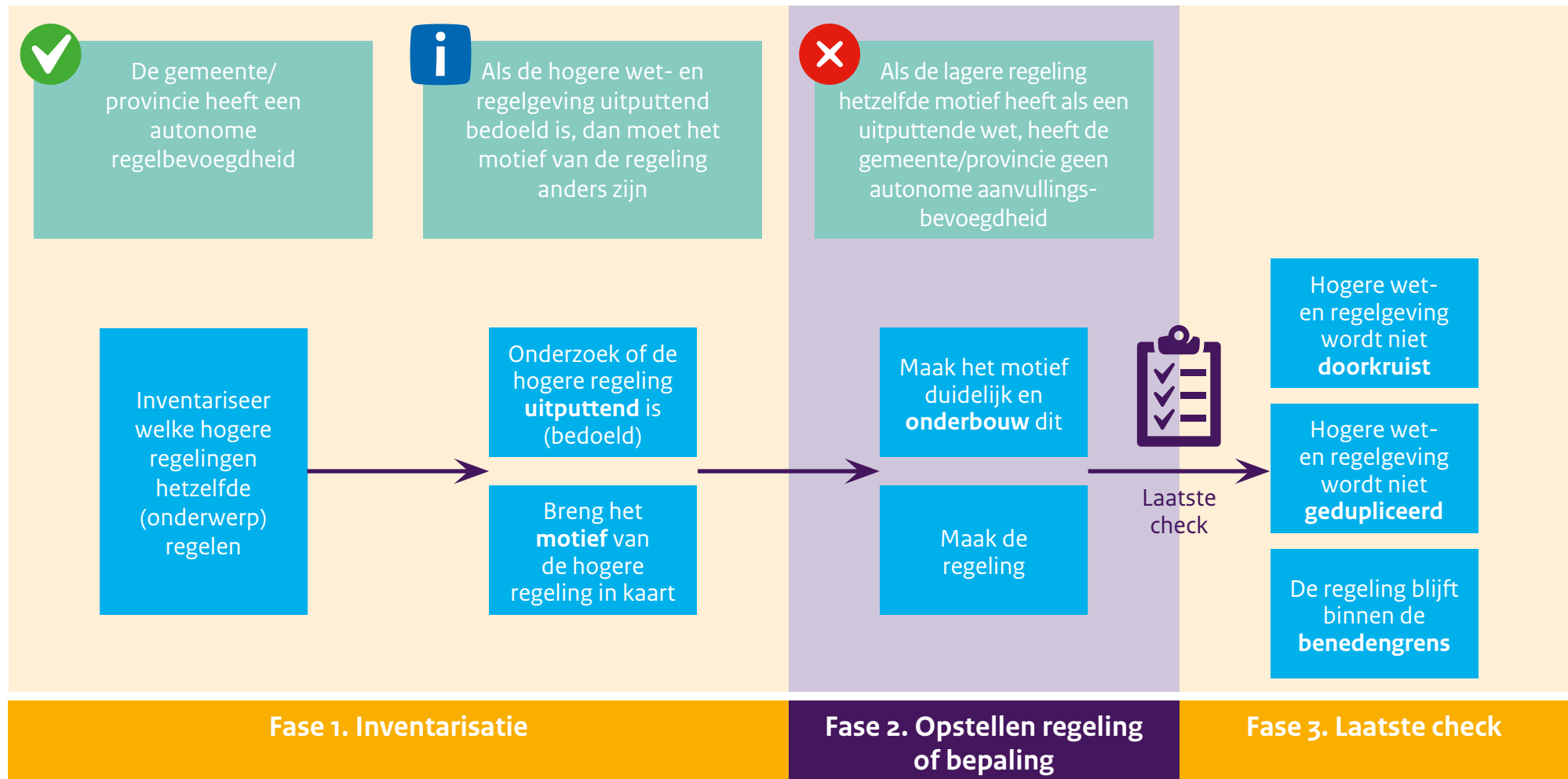
Rob de Greef  
Sofie Dreef  
Catheel Pino

Helmond/Utrecht 2021

# 1. Stappenplan

## Voorvragen

- Wat wil de gemeenteraad/provinciale staten en/of het college van B&W/GS bereiken
- Via welke instrumenten kan dit doel worden bereikt?
- Is regelgeving het meest voor de hand liggend instrument (denk aan proportionaliteit en subsidiariteit)?
- Is de regel te handhaven en wat zijn de kosten daarvan?
- Heeft de gemeente/provincie een bevoegdheid op basis van medebewind?



## 2. Toepassen regelgevende bevoegdheid (voorvragen)

### 2.1 Verordenende bevoegdheid

#### 2.1.1 Bevoegdheid

Het legaliteitsbeginsel eist dat een orgaan alleen over regelgevende bevoegdheid beschikt wanneer de Grondwet of de wet in formele zin deze bevoegdheid expliciet toekent.<sup>1</sup> De Grondwet erkent de verordenende bevoegdheid van provincie- en gemeentebesturen dan ook expliciet, hoewel deze eigenlijk al besloten ligt in de autonome bevoegdheid van deze besturen.<sup>2</sup>

##### [Artikel 127 Grondwet](#)

Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast.

Uit de Grondwet volgt dat de verordenende bevoegdheid binnen de provincie ligt bij provinciale staten, en binnen de gemeente bij de gemeenteraad. Dat de vaststelling van algemene regels die ingezetenen of anderen op het grondgebied van de provincie of gemeente binden primair in handen van de volksvertegenwoordiging ligt, is een van de hoofdbeginselen van het constitutionele provincie- en gemeenterecht.<sup>3</sup> Deze bevoegdheid van provinciale staten wordt herhaald in de Provinciewet, die van de gemeenteraad in de Gemeentewet.

##### [Artikel 143 lid 1 Provinciewet](#)

Provinciale verordeningen worden door provinciale staten vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door provinciale staten krachtens de wet aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning is toegekend.

##### [Artikel 147 lid 1 Gemeentewet](#)

Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.

De bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen komt in beginsel dus toe aan provinciale staten resp. de gemeenteraad.<sup>4</sup> Dat geldt voor zowel autonome verordeningen als voor verordeningen in medebewind (zie hieronder).<sup>5</sup> Al kan de wetgever in medebewind de verordenende bevoegdheid (deels) ook bij gedeputeerde staten of het college van burgemeester en wethouders (college) neerleggen. Daarnaast kunnen provinciale staten en de gemeenteraad hun verordenende bevoegdheid (deels) overdragen aan het gedeputeerde staten resp. het college of een door hen ingestelde bestuurscommissie.<sup>6</sup> Binnen de gemeente komt de bevoegdheid om noodverordeningen vast te stellen toe aan de burgemeester, welke dan bekrachtigd moeten worden door de gemeenteraad.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Vgl. HR 13 januari 1879, [ECLI:NL:HR:1879:1](#) (Meerenberg). De eis van een grondslag in een wet in formele zin voor de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften (= wetten in materiële zin) vast te stellen is ook terug te vinden in de jurisprudentie en parlementaire geschiedenis rond het begrip algemeen verbindend voorschrift.

<sup>2</sup> [Kamerstukken II 1975/76, 13390, nr. 3](#), p. 15.

<sup>3</sup> [Kamerstukken II 1975/76, 13390, nr. 3](#), p. 15-16.

<sup>4</sup> Zie ook de VNG-handreiking [100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever](#) (IGR, tip 2).

<sup>5</sup> [Kamerstukken II 2003/04, 29316, nr. 3](#), p. 2-3 resp. [Kamerstukken II 2002/03, 28995, nr. 3](#), p. 2-3. Zie voorts [aanw. 5.23 Aanwijzingen voor de regelgeving](#).

<sup>6</sup> [Art. 152 Provinciewet](#) resp. [art. 156 Gemeentewet](#). Vanwege het gesloten stelsel van bevoegdheden in de Provinciewet en de Gemeentewet kan deze bevoegdheid in beginsel niet aan andere organen worden overgedragen ([Kamerstukken I 2001/02, 27426, nr. 276c](#), p. 20; vgl. ook [art. 10:15 Awb](#) en ABRvS 27 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:176](#) (Stichting Cultuur Eindhoven nr. 2)). In bijzondere wetten kunnen andere delegatiegrondslagen worden opgenomen: zo maakt o.a. [art. 30 Wgr](#) de overdracht mogelijk van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid aan het bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam. Ook dan blijven de hierna te bespreken uitgangspunten intact. Zie nader de [VNG-handreiking Attributie, delegatie en mandaat](#), Den Haag: VNG 2016 en de [100 Ideeën](#), hoofdstuk 1, 54.

<sup>7</sup> [Art. 176 Gemeentewet](#). De bovengrens wordt hier wel anders toegepast omdat van hogere regelgeving (niet zijnde de Grondwet) kan worden afgeweken. Zie nader Wierenga 2016.

### 2.1.2 Autonomie of medebewind

Wanneer een bijzondere wet een provinciale of gemeentelijke verordening vereist, dan spreken we van een **medebewindsverordening**. Dat sprake is van een medebewindsverordening zegt echter niets over de beleidsruimte die provinciale staten of de gemeenteraad hebben bij de vaststelling van die verordening. De ene wet laat weinig beleidsruimte, de andere wet juist veel.

#### Voorbeeld:

Een voorbeeld van een provinciale medebewindsverordening is de *provinciale milieuverordening*<sup>8</sup> die provinciale staten moeten vaststellen ter bescherming van het milieu (art. 1.2 lid 1 Wet milieubeheer). Daarbij is geregeld wat in elk geval *moet* worden geregeld (art. 1.2 lid 2 Wet milieubeheer), wat in elk geval *niet mag* worden geregeld (art. 1.2 lid 5 en art. 1.2a Wet milieubeheer) en wat ook *kan* worden geregeld (art. 1.2 lid 4 en art. 1.3 Wet milieubeheer). Deze opsommingen zijn echter niet limitatief, zodat provinciale staten enige beleidsvrijheid hebben.<sup>9</sup> De provincie mag daarbij alleen bovengemeentelijke zaken regelen (art. 1.2 lid 3 Wet milieubeheer).<sup>10</sup>

#### Voorbeeld:

Een voorbeeld van een gemeentelijke medebewindsverordening is de *afvalstoffenverordening*<sup>11</sup>, welke door de gemeenteraad moet worden vastgesteld in het belang van de bescherming van het milieu (art. 10.23 lid 1 Wet milieubeheer).<sup>12</sup> Daarbij is geregeld wat in elk geval *moet* worden geregeld (art. 10.24 Wet milieubeheer), wat in elk geval *niet mag* worden geregeld (art. 10.23 lid 3 Wet milieubeheer) en wat ook *kan* worden geregeld (art. 10.25 en art. 10.26 Wet milieubeheer). Deze opsommingen zijn echter niet limitatief, zodat gemeenteraden enige beleidsvrijheid hebben.

Provinciale staten en gemeenteraden hebben naast de bevoegdheid tot het vaststellen van specifieke medebewindsverordeningen ook een algemene verordenende bevoegdheid op grond van de Provinciewet resp. de Gemeentewet: de zgn. **autonome verordenende bevoegdheid**.

#### [Artikel 145 Provinciewet](#)

Provinciale staten maken de verordeningen die zij in het belang van de provincie nodig oordelen.

#### [Artikel 149 Gemeentewet](#)

De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

Provinciale staten resp. de gemeenteraad kunnen dus alle verordeningen maken die zij in het belang van de provincie resp. de gemeente nodig oordelen. Deze bevoegdheid is gekoppeld aan de bevoegdheid van het provinciebestuur resp. het gemeentebestuur om de eigen huishouding te regelen ([art. 124 lid 1 Grondwet](#) jo. [art. 105 lid 1 Provinciewet](#) resp. [art. 108 lid 1 Gemeentewet](#)). Dat wordt ter uitdrukking gebracht in de zinsnede 'in het belang van de provincie' resp. 'in het belang van de gemeente'. Deze zinsnede legt ook beperkingen op ten aanzien van de ondergrens van de verordenende bevoegdheid ([zie 54.3](#)).

De autonome verordenende bevoegdheid betreft alleen de eigen huishouding van de provincie resp. de gemeente. Alleen die is grondwettelijk aan het provinciebestuur resp. het gemeentebestuur overgelaten. Een vraag die rijst is in hoeverre de autonome verordenende bevoegdheid gebruikt kan worden naast hetgeen al geregeld is in hogere regelgeving of via medebewindsverordeningen geregeld kan worden. Dit wordt wel de **aanvullende verordenende bevoegdheid** genoemd, het onderwerp van deze handreiking. Zowel de Provinciewet als de Gemeentewet geeft kaders hieromtrent.

<sup>8</sup> Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de provinciale milieuverordening vervangen door de provinciale omgevingsverordening (art. 2.6 Omgevingswet). Zie ook Van Rooij 2019 en de [VNG-Handreiking Verordeningen en het omgevingsplan](#), Den Haag: VNG 2020.

<sup>9</sup> [Kamerstukken II 1988/89, 21163, nr. 3](#), p. 57 en [Kamerstukken II 1990/91, 21163, nr. 5](#), p. 47. Deze beleidsruimte is later overigens wel beperkt (zie o.a. [Kamerstukken II 1999/2000, 26638, nr. 6](#), p. 7).

<sup>10</sup> [Kamerstukken II 1988/89, 21163, nr. 3](#), p. 56. Zie bijv. ABRvS 30 augustus 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2318](#) en ABRvS 30 augustus 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2331](#).

<sup>11</sup> Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen deze zaken ook geregeld worden in het door de gemeenteraad vast te stellen omgevingsplan, zie de Invoeringswet Omgevingswet (Wet van 12 februari 2020, [Stb. 2020, nr. 172](#)).

<sup>12</sup> [Kamerstukken II 1998/99, 26638, nr. 3](#), p. 22.

### [Artikel 118 Provinciewet](#)

De bevoegdheid tot het maken van provinciale verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten of algemene maatregelen van bestuur is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten en algemene maatregelen van bestuur niet in strijd zijn.

### [Artikel 121 Gemeentewet](#)

De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.

Uit deze bepalingen vloeit voort dat de autonome verordenende bevoegdheid in beginsel blijft bestaan voor zover de provinciale resp. gemeentelijke verordeningen niet in strijd zijn met hogere regelingen. De bepalingen geven dan ook een algemeen kader voor de **normenhierarchie**. Een verkorte versie van deze normenhierarchie is hiernaast weergegeven.

De bevoegdheid een verordening vast te stellen zegt echter nog niets over nut en noodzaak van het inzetten van dit instrument, noch over de grenzen aan dit instrument. Het zijn die grenzen waar deze handreiking op ziet. De vragen rond nut en noodzaak zitten met name in de voorvragen in deze handreiking, net als de territoriale en benedengrens van de verordenende bevoegdheid. De bovengrens van de verordenende bevoegdheid vormt de kern van deze handreiking en komt in verschillende stappen uit het stappenschema aan bod.





### 2.1.3 Anterieure of posterieure verordening

Het gaat in deze handreiking steeds om de vraag in hoeverre er nog mogelijkheden bestaan tot aanvulling van een hogere regeling bij een reeds bestaande hogere regeling. De provinciale of gemeentelijke verordening komt dus tot stand ná de hogere regeling (de zgn. **posterieure verordening**). Wij merken hierbij op dat een aantal van de vragen die hier behandeld worden ook spelen bij het vraagstuk van de **anterieure verordening**. Dat is de provinciale of gemeentelijke verordening die reeds bestaat op het moment dat de hogere regeling tot stand komt.

#### [Artikel 119 Provinciewet](#)

De bepalingen van provinciale verordeningen in wier onderwerp door een wet of een algemene maatregel van bestuur wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.

#### [Artikel 122 Gemeentewet](#)

De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.

Deze verordening vervalt van rechtswege indien het object en motief van de lokale verordening hetzelfde zijn als die van de hogere regeling (zie nader [§3.1](#) en [§3.6](#)).<sup>13</sup> In andere gevallen blijft de lagere regeling wel gewoon bestaan. Overigens wordt in sommige wetten ook afgeweken van deze hoofdregel.<sup>14</sup>

Het vraagstuk van de anterieure verordening blijft in deze handreiking verder buiten beschouwing.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Zie recent HR 15 december 2020, [ECLI:NL:HR:2020:1993](#) (*Amsterdams steekwapenverbod*). Zie bijv. ook ABRvS 15 januari 2001, [ECLI:NL:RVS:2001:AA9718](#) (*Roermondse coffeeshop*), ABRvS 20 september 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AR2464](#) (*Zwolse referendumverordening*) en ABRvS 20 augustus 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BE8853](#) (*Enschedeese Monumentenverordening*).

<sup>14</sup> Zie bijv. art. 63 lid 2 Drinkwaterwet, art. 96 lid 2 Wet bodembescherming en art. VII Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

<sup>15</sup> Zie IGR 12.

## 2.2 Inhoudelijke voorvragen

De inhoudelijke voorvragen zien met name op nut en noodzaak van de gewenste regelgeving. De [100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever](#)<sup>16</sup> geven hiervoor enkele aanwijzingen die wij hier over zullen nemen.<sup>17</sup> De belangrijkste vragen zijn:

- Wat is het probleem? (**Doel** van de regeling)
- Hoe kan dat probleem het best worden bestreden? (**Proportionaliteit** en **subsidiariteit**)
- Zijn betrokkenen in staat te doen wat van hen wordt verwacht? (**Uitvoerbaarheid** en **handhaafbaarheid**)

Bij de voorbereiding van regelgeving moeten deze vragen beantwoord en zorgvuldig afgewogen worden.<sup>18</sup> In de motivering van de regeling dient op deze antwoorden en keuzes in te worden gegaan.

Het doel van de regeling moet op voorhand duidelijk zijn (IGR 4). Het gaat dan niet alleen om de te bereiken doelen, maar ook de wijze waarop deze bereikt moeten worden (doelmatigheid, doeltreffendheid). Kan de beoogde regeling het probleem ook reëel en effectief oplossen?

Wanneer regelgeving het geconstateerde probleem reëel en effectief zou kunnen oplossen, wil dat niet zeggen dat regelgeving ook direct moet worden ingezet. Eerst moet bekeken worden of er geen andere instrumenten kunnen worden ingezet die minder ingrijpend van aard zijn (proportionaliteit en subsidiariteit).

Tot slot dient te worden onderbouwd dat de regelgeving uitvoerbaar en handhaafbaar is voor betrokkenen.

---

<sup>16</sup> Zie ook Zijlstra e.a. 2012.

<sup>17</sup> Zie hoofdstuk 2 van de 100 Ideeën.

<sup>18</sup> Vgl. [art. 3:2 Awb](#).

## 2.3 Vragen rond begrenzing

Naast de inhoudelijke voorvragen, dienen ook vragen te worden beantwoord die gaan over de begrenzing van de verordenende bevoegdheid. De provinciale en gemeentelijke verordenende bevoegdheid is namelijk op drie manieren begrensd:

- De verordening mag alleen gelden voor (een deel van) het grondgebied van de provincie resp. de gemeente. (**Territoriale grens**)
- De verordening moet een algemeen belang betreffen en mag niet in louter persoonlijke aangelegenheden van burgers treden. (**Benedengrens/Ondergrens**)
- De verordening mag niet in strijd zijn met regelingen die een hogere positie in de normenhiërarchie innemen. (**Bovengrens**)

De toetsing aan de ondergrens is als laatste check in het stappenplan opgenomen, aangezien veel zaken al ondervangen zullen worden met toetsen aan bijv. grondrechten en mensenrechten en daarmee tegenwoordig onder de bovengrens vallen. De ondergrens komt terug in [§4.3](#).

De bovengrens komt in verschillende fasen van het stappenplan terug.

## 3. Inventarisatie hogere regelingen

Voor het toetsen of er een aanvullende bevoegdheid bestaat, moet steeds naar hogere regelingen worden gekeken (de zgn. bovengrens). In paragraaf [2.1.2](#) is al ingegaan op de normenhiërarchie; daar is te vinden welke besluiten onder een hogere regelingen vallen.<sup>19</sup>

### 3.1 Zijn er hogere regelingen die hetzelfde regelen?

Eventuele schending van de bovengrens is alleen aan de orde wanneer er een hogere regeling is die hetzelfde regelt als hetgeen de gemeenteraad wil regelen. De normenhiërarchie is daarbij dus van groot belang ([zie 52.1.2](#)). Het is niet altijd even makkelijk te achterhalen of er een hogere regeling is die in hetzelfde onderwerp voorziet, simpelweg door het veelvoud aan hogere regelingen. Het betreft immers wetten in formele zin en algemene maatregelen van bestuur, maar ook de daarop gebaseerde gedelegeerde regelgeving, zoals ministeriële regelingen. Deze zgn. **gelede normstelling** maakt het niet altijd eenvoudig om alle mogelijke hogere regelingen te vinden, zeker wanneer meerdere wetten (en onderliggende regelingen) van toepassing zijn. Voor gemeentelijke verordeningen geldt bovendien dat deze niet in strijd mogen zijn met provinciale verordeningen of op basis van die provinciale verordening in delegatie vastgestelde algemeen verbindende voorschriften (nadere regelingen van gedeputeerde staten bijvoorbeeld).

#### Voorbeeld:

Een voorbeeld van gelede normstelling is te vinden in het kader van het milieurecht. De Wet milieubeheer, een wet in formele zin, geeft de algemene regels. Deze wet is uitgewerkt in onder meer het Activiteitenbesluit milieubeheer, een algemene maatregel van bestuur, welke weer nader is uitgewerkt in de Activiteitenregeling milieubeheer, een ministeriële regeling. Provinciale staten zijn bij het vaststellen van hun provinciale milieuverordening gebonden aan al deze regelingen. Gemeentebesturen zijn bij het vaststellen van hun milieuregelingen eveneens gebonden aan de genoemde wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling, maar óók aan de provinciale milieuverordening.

Om te bepalen of een lagere en hogere regeling hetzelfde regelen, zijn zowel het **object** als het **motief** van de beide regelingen doorslaggevend. Hetzelfde object wil zeggen dat de lagere en hogere regeling dezelfde gedraging normeren; hetzelfde motief wil zeggen dat zij dit gedrag vanuit dezelfde belangen normeren. Het motief van een regeling is vaak moeilijker te achterhalen. Dat kan worden afgeleid uit de regeling zelf, de systematiek van de regeling (waaronder de plaatsing van het artikel) en de parlementaire geschiedenis/toelichting. Wanneer op voorhand duidelijk is dat object en motief van de lagere en hogere regeling verschillend zijn, is aanvulling mogelijk. De toetsing op uitputtendheid van de hogere regeling, zoals in de volgende alinea besproken, kan dan overgeslagen worden.

Het feit dat er een hogere regeling is die iets vergelijkbaars lijkt te regelen, maakt nog niet dat meteen duidelijk is in hoeverre aangevuld mag worden. Daarvoor moet goed naar de wet, maar ook de parlementaire geschiedenis en jurisprudentie worden gekeken. Daarbij bestaat altijd enige interpretatieruimte. Deze bronnen zijn bepalend voor de vraag of een regeling uitputtend is:

1. Is de bevoegdheid Grondwettelijk voorbehouden aan een ander orgaan? ([zie 53.2](#))
2. Zegt de hogere regeling zelf iets over de mogelijkheden tot aanvulling? ([zie 53.3](#))
3. Zegt de parlementaire geschiedenis of toelichting iets over de mogelijkheid tot aanvulling? ([zie 53.4](#))
4. Wat valt op te maken uit de tekst en de structuur van de regeling? ([zie 53.5](#))

Is een regeling niet uitputtend bedoeld, dan kan in beginsel aangevuld worden (de zgn. **eigenlijke aanvulling**). Object en motief van de hogere regeling spelen dan geen rol. Natuurlijk moet nog wel voldaan worden aan enkele laatste checks, zoals in [hoofdstuk 4](#) opgenomen.

Is de regeling wél uitputtend bedoeld, dan kan alsnog ‘aangevuld’ worden zolang de lagere regeling maar niet hetzelfde object of motief heeft als de hogere regeling (dat wordt van oudsher wel **oneigenlijke aanvulling** genoemd). Er zou ook gesteld kunnen worden dat er dan eigenlijk geen sprake is van aanvulling, omdat er immers verschillende zaken geregeld worden. Daarop wordt in [paragraaf 3.6](#) ingegaan.

<sup>19</sup> Zie nader Brüheim 2009.

### 3.2 Is de bevoegdheid Grondwettelijk voorbehouden aan een ander orgaan?

De Grondwet geeft in hoofdstuk 7 een opdracht aan de wetgever in formele zin om enkele zaken te regelen met betrekking tot de gemeentebesturen. Op grond van de vaste **delegatieterminologie van de Grondwet** kan deze bevoegdheid soms wel, soms deels en soms niet gedelegeerd worden.<sup>20</sup> Daarbij gaat het zowel om delegatie aan de regering (AMvB) of minister (ministeriële regeling), als om delegatie aan provincie of gemeente.<sup>21</sup> Wanneer de Grondwet een bevoegdheid expliciet en **exclusief** bij de wetgever legt, wordt de autonome verordenende bevoegdheid van het provincie- en gemeentebestuur daarmee beperkt.

#### Voorbeelden van exclusieve bevoegdheden

- Decentrale overheden hebben geen bevoegdheid om **beperkingen** op **grondrechten** zoals verankerd in de Grondwet te regelen.<sup>22</sup> Een eventuele beperking van grondrechten in een gemeentelijke verordening moet op een specifieke wetsbepaling gebaseerd zijn, zo volgt uit het stelsel van de Grondwet. Zo kan een drugspand niet gesloten worden zonder wettelijke grondslag<sup>23</sup>, en hetzelfde geldt voor het geheel verbieden van prostitutie in de gemeente.<sup>24</sup>
- Provinciale en gemeentelijke belastingen mogen alleen worden ingesteld wanneer de wet in formele zin in die mogelijkheid voorziet ([art. 132 lid 6 Grondwet](#));<sup>25</sup>
- Toezicht op provinciale en gemeentelijke organen mag alleen krachtens de wet in formele zin worden uitgeoefend ([art. 132 lid 2 Grondwet](#));
- Instellen en opheffen van provincies en gemeenten kan uitsluitend bij wet in formele zin plaatsvinden ([art. 123 lid 1 Grondwet](#)).<sup>26</sup>

Dat laat onverlet dat deze bepalingen wel **delegatie** mogelijk maken. De wetgever kan dus wel bevoegdheden delegeren aan provincie- en gemeentebesturen, waarna deze alsnog bevoegd zijn.

#### Voorbeelden van delegatie

- Grenscorrecties kunnen ook bij provinciale of gemeentelijke verordening geregeld worden ([art. 123 lid 2 Grondwet](#) jo. [art. 3 lid 2 Wet algemene regels herindeling](#)).
- Provincie- en gemeentebesturen gaan zelf over mogelijkheden van binnenprovinciale of binnengemeentelijke decentralisatie. Zij kunnen daarbij dus zelf een deel van de samenstelling en inrichting van hun bestuur regelen ([art. 132 lid 1 Grondwet](#) jo. [art. 81 Provinciewet](#) resp. [art. 83 Gemeentewet](#)).

Wanneer de Grondwet de formele wetgever echter een **regelingsopdracht** geeft, dan blijft de autonome verordenende bevoegdheid van provinciale staten en de gemeenteraad wél bestaan, zolang ze maar niet in strijd met hogere regelingen handelen.<sup>27</sup> De Grondwet legt dus niet uitputtend vast wanneer er nog aanvullende verordenende bevoegdheid bestaat. Dit zal per geval via interpretatie van de betreffende bepaling bepaald moeten worden<sup>28</sup> of uit de wet in formele zin zelf moeten worden afgeleid. In de vorige paragraaf zagen we al dat dit op meerdere manieren getoetst kan worden. Deze mogelijkheden komen in de volgende paragrafen aan bod.

<sup>20</sup> Wanneer gebruik wordt gemaakt van de woorden 'regelen', 'regels' of 'regeling' dan wel van de zinsnede 'bij of krachtens' dan is delegatie toegestaan. In alle andere gevallen is delegatie niet toegestaan. Bij de delegatie heeft de wetgever in beginsel zelf de ruimte te bepalen hoe ruim of beperkt de delegatie mag zijn. Geldt een delegatieverbod, dan mag geen regelgevende bevoegdheid worden overgedragen. Evenmin mogen uitvoeringsbevoegdheden worden gedelegeerd met vage bepalingen, waardoor de uitvoerder als het ware vrij is om alsnog zelf invulling te geven. Zie [Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3](#), p. 22-23.

<sup>21</sup> [Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7](#), p. 13-14.

<sup>22</sup> [Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3](#), p. 23 en [Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7](#), p. 14-15. Op basis van het EVRM kunnen beperkingen wél in lagere regelgeving worden opgenomen, zo lang de regeling maar toegankelijk is (bijv. via algemene bekendmaking) en voldoende precies is.

<sup>23</sup> ABRvS 28 augustus 1995, [ECLI:NL:RVS:1995:AH6164 \(Drugspand Venlo\)](#). Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, [Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 742](#), p. 10.

<sup>24</sup> [Kamerstukken I 1998/99, 25437, nr. 189e](#), p. 1-2.

<sup>25</sup> [Kamerstukken II 1975/76, 13990, nr. 3](#), p. 21. Zie ook [art. 221 Provinciewet](#) en [art. 219 Gemeentewet](#).

<sup>26</sup> [Kamerstukken II 1976/77, 13990, nr. 6](#), p. 9.

<sup>27</sup> [Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3](#), p. 23 en [Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7](#), p. 15.

<sup>28</sup> [Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 3](#), p. 24.

### 3.3 Zegt de hogere regeling zelf iets over de mogelijkheden tot aanvulling?

De vraag of er ruimte bestaat om tot aanvulling over te gaan, moet worden afgeleid uit de hogere regeling, de toelichting en de structuur van de regeling. Is een wet uitputtend bedoeld, dan bestaat er in beginsel geen ruimte om tot aanvulling over te gaan, tenzij er in de hogere regeling zelf iets is geregeld over de ruimte rond de aanvullende bevoegdheid.

#### Voorbeelden

- In [artikel 63 lid 1 van de Drinkwaterwet](#) is bepaald dat de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad op grond van artikel 149 Gemeentewet blijft bestaan voor zover de verordeningen niet in strijd met de Drinkwaterwet zijn.
- In [artikel 2a van de Wegenverkeerswet 1994](#) is bepaald dat provincies en gemeenten hun bevoegdheid om bij verordening regels vast te stellen behouden ten aanzien van onderwerpen waarin de Wegenverkeerswet 1994 voorziet. Als beperking geldt dat de regels niet in strijd mogen zijn met de Wegenverkeerswet 1994 of de krachtens deze wet vastgestelde regels en voor zover verkeerstekens zich daartoe niet lenen.<sup>29</sup>
- In [artikel 7 van de Zondagswet](#) wordt niet bepaald dat de verordenende bevoegdheid blijft bestaan, maar heeft de wetgever ervoor gekozen om te bepalen welke zaken niet bij gemeentelijke verordening geregeld mogen worden. Daaruit kan dus worden afgeleid dat de Zondagswet niet uitputtend bedoeld is ten aanzien van andere onderwerpen. Als gemeenten niet hadden mogen aanvullen, waren deze beperkingen immers niet nodig geweest. De regering vond het niet noodzakelijk de aanvullende verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad uit te sluiten, maar wees er wel op dat de gemeenteraad niet mocht treden in de zaken die al bij de wet geregeld waren.<sup>30</sup>
- Het college kan als wegbeheerder door middel van een verkeersbesluit parkeer- of stopverboden voor de weg instellen (artikel 18, lid 1, onder d, Wegenverkeerswet 1994). De verbodsborden voor parkeren, stoppen en plaatsten van (brom)fietsen gelden echter alleen voor de rijbaan en niet voor de berm. Als een gemeente (ook) een parkeer- of stopverbod voor de berm wil instellen is dus een aanvullende grondslag bij gemeentelijke verordening nodig. [Artikel 2a WVV 1994](#) maakt dit mogelijk.

In sommige gevallen is dus op voorhand duidelijk dat er ruimte tot aanvulling bestaat. In de meeste wetten in formele zin en ook algemene maatregelen van bestuur is echter niet zo expliciet opgenomen of er wel of geen ruimte tot aanvulling bestaat.<sup>31</sup> Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State is dat ook niet wenselijk:

“Daarnaast is de voorgestelde bepaling onwenselijk. Het in de wet bevestigen van bevoegdheden van decentrale overheden die ook zonder dergelijke wettelijke bepaling niet ter discussie staan, kan een verkeerd signaal kan afgeven. Het idee zou kunnen ontstaan dat bij het ontbreken van een dergelijke bepaling, de decentrale overheden niet bevoegd zijn. Daarom zou het op deze manier expliciteren van bevoegdheden in de wet enkel moeten plaatsvinden als redelijkerwijs vragen kunnen rijzen over de bedoeling van de wetgever om al dan niet een uitputtende regeling te treffen.”<sup>32</sup>

De eerstvolgende stap om te bepalen of een regeling uitputtend bedoeld is, is te kijken naar de parlementaire geschiedenis (in geval van een wet in formele zin) of de nota van toelichting (in geval van een algemene maatregel van bestuur).

<sup>29</sup> [Kamerstukken II 1994/95, 23664, nr. 12](#). Zie nader Broeksteeg 2021a.

<sup>30</sup> [Kamerstukken II 1950/51, 2176, nr. 3](#), p. 2.

<sup>31</sup> Bij algemene maatregelen van bestuur mag dit volgens de Afdeling advisering alleen geregeld worden wanneer een wet in formele zin in die mogelijkheid voorziet. Anders kunnen geen regels gesteld worden over de reikwijdte van de autonome verordenende bevoegdheid. Wel kunnen hieraan overwegingen worden gewijd in de toelichting, aldus de Afdeling (zie het advies bij een wijziging van het Vuurwerkbesluit, [Stcrt. 2019, nr. 57534](#)).

<sup>32</sup> [Kamerstukken II 2019/20, 35504, nr. 4](#), p. 6-7. Ook hier merkt de Afdeling op dat in de toelichting wel de visie van de regering kan worden opgenomen.

### 3.4 Zegt de parlementaire geschiedenis of toelichting iets over de mogelijkheid tot aanvulling?

Om te bepalen of de wet in formele zin uitputtend bedoeld is, kan worden gekeken naar documenten die in het kader van de wetgevingsprocedure worden opgesteld. Belangrijke documenten daarbij zijn memories van toelichting, het nader verslag, de nota's naar aanleiding van verslagen en de memories van antwoord. Daarnaast kunnen ook nota's van wijziging en amendementen (incl. toelichting) een rol spelen wanneer de betreffende bepaling later in het voorstel is opgenomen. Ook de plenaire behandeling in de beide Kamers kan van belang zijn. Soms moet de bedoeling zelfs uit meerdere wetsvoorstellen worden afgeleid (omdat de bepaling en aanverwante artikelen meerdere keren gewijzigd zijn) of moet een voorgaande wet worden bekeken (wanneer een bepaling is overgenomen uit een eerdere wet en daarbij dezelfde betekenis heeft gehouden). Het kan dus een hele zoektocht zijn. Bij algemene maatregelen van bestuur is dat wat eenvoudiger; daar speelt met name de nota van toelichting een rol (al moet ook hier naar wijzigingen en evt. voorgaande besluiten worden gekeken).

#### Voorbeelden

- In 2012 is in de Wet wapens en munitie een verbod op stiletto's, valmessen en vlindermessen opgenomen. De vraag die daarbij gerezen is, is of in een gemeentelijke verordening een geheel verbod op het dragen van messen kan worden opgenomen. Volgens de regering bleef die mogelijkheid bestaan.<sup>33</sup>
- Bij een beoogde wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet om het reclameverbod aan te scherpen<sup>34</sup> gaat de regering in de memorie van toelichting nadrukkelijk in op de mogelijkheden tot aanvulling (bijv. voor **rookverboden**):

*“De regering is van mening dat de wet niet uitputtend bedoeld is op het punt van rookverboden. Dat wil zeggen dat provincies en gemeenten die op basis van hun autonome verordenende bevoegdheid bij verordening regels willen stellen met betrekking tot het rookvrij maken van delen van de openbare buitenruimte, in elk geval niet gehinderd worden door het toepassingsbereik van de wet. Dit kan bijvoorbeeld door in decentrale regelgeving gebieden of plekken aan te wijzen waar een rookverbod geldt, of het college van burgemeester en wethouders een dergelijke bevoegdheid te geven. [...]”*<sup>35</sup>

- In het kader van een wijziging van het Vuurwerkbesluit ging de regering in op de mogelijkheden om in een autonome verordening regels te stellen omtrent **vuurwerkvrije zones**:

*“Naar aanleiding van het debat over het OVW-rapport heeft de Tweede Kamer op 26 juni 2018 de motie Dik-Faber-Den Boer aangenomen [...]. Deze motie verzoekt om een wettelijke bevoegdheid voor gemeentelijke organen om het gehele gemeentelijke grondgebied vuurwerkvrij te maken. Bij uitspraak [...] heeft de Afdeling bestuursrechtspraak [...] reeds bevestigd dat op grond van de autonome verordeningsbevoegdheid vuurwerkvrije zones kunnen worden aangewezen door gemeenten en dat deze beperking van het afsteken van vuurwerk niet strijdig is met het Vuurwerkbesluit. Gelet op de motie Dik-Faber-Den Boer wordt verduidelijkt dat het Vuurwerkbesluit er evenmin aan in de weg staat om het gehele grondgebied van de gemeente vuurwerkvrij te maken. De bevoegdheid tot het vuurwerkvrij maken van het gehele grondgebied ontlene gemeenten eveneens aan de autonome verordeningsbevoegdheid die in artikel 149 van de Gemeentewet is opgenomen. Het door de indieners van de motie gewenste doel (het geheel vuurwerkvrij maken van de gemeente) kan worden bereikt binnen de bestaande wettelijke kaders. Het creëren van een expliciete wettelijke bevoegdheid is derhalve niet nodig”.<sup>36</sup> De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde al dat het Vuurwerkbesluit niet uitputtend bedoeld is<sup>37</sup> en de Rechtbank Rotterdam oordeelde dat een geheel afsteekverbod ook niet in strijd is met het Vuurwerkbesluit.<sup>38</sup>*

Uit de parlementaire geschiedenis bij een wet in formele zin of uit de toelichting(en) op een algemene maatregel van bestuur kan dus vaak (expliciet of impliciet) afgeleid worden of en in hoeverre de wetgever resp. de regering de regeling als uitputtend heeft willen beschouwen. Wanneer hier onvoldoende aanwijzingen voor zijn, wordt het lastiger om de vraag te beantwoorden of een regeling uitputtend is. Uitspraken van een minister die buiten de totstandkoming van een regeling zijn gedaan, zijn rechtens niet relevant, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.<sup>39</sup> In de volgende paragraaf worden daartoe enkele handreikingen gegeven.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32206, nr. 3, p. 4.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35504, nr. 2.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35504, nr. 3, p. 7-10. De regering geeft daarbij aan dit in het [voorontwerp](#) expliciet in de wet te willen regelen, maar na advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ([Kamerstukken II 2019/20, 35504, nr. 4](#), p. 6-7) is volstaan met enige opmerkingen in de memorie van toelichting.

<sup>36</sup> [Stb. 2019, nr. 378](#), p. 3.

<sup>37</sup> ABRvS 14 december 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3342](#) (Vuurwerkbesluit Hilversum).

<sup>38</sup> Rb. Rotterdam 9 november 2020, [ECLI:NL:RBROT:2020:10079](#) (Rotterdams afsteekverbod).

<sup>39</sup> ABRvS 26 augustus 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075](#) (Circus Renz).

### 3.5 Wat valt op te maken uit de tekst en de structuur van de regeling?

Wanneer noch uit de regeling zelf noch uit de toelichting bij of totstandkomingsgeschiedenis van de regeling iets is op te maken over de uitputtendheid van de regeling, dan moet in beginsel worden aangenomen dat deze niet uitputtend bedoeld is. Dit kan anders zijn wanneer de hogere regeling (en de daarop gebaseerde gedelegeerde regelingen) in een dusdanige mate van gedetailleerdheid voorzien, dat aangenomen moet worden dat de regeling uitputtend is bedoeld. Dit wordt echter niet snel aangenomen in de jurisprudentie.

#### Voorbeeld

In een casus over de mogelijkheden om via een evenementenvergunning te toetsen op dierenwelzijn oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak<sup>40</sup>:

*“De zorg voor het welzijn van dieren is geregeld in hoofdstuk III van de Gwwd, dat bestaat uit negen afdelingen. De eerste afdeling bevat onder andere bepalingen over het houden van dieren, de wijze waarop dieren mogen worden gehouden en de verzorging, voeding, drenking, behandeling en africhting van dieren. De vierde afdeling bevat bijzondere bepalingen over de huisvesting van dieren, de zevende over het vervoer van dieren en de achtste over het gebruik van dieren bij wedstrijden. Hoofdstuk III bevat voorts een aantal verbodsbepalingen waarbij wat betreft de in de afdelingen geregelde onderwerpen kan worden gedifferentieerd naar diersoorten en omstandigheden waarin de diersoorten worden gehouden. Veel bepalingen behoeven nog nadere uitwerking door middel van uitvoeringsvoorschriften, waarvan de inhoud veelal afhankelijk zal zijn van de resultaten van (nog te verrichten) onderzoek. In aanvulling op de regeling van de onderwerpen in de eerste 8 afdelingen bevat afdeling 9 van de Gwwd een overige bepaling, te weten artikel 65, die betrekking heeft op bepaalde specifieke situaties waarin dieren worden gehouden.*

*Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 65 (Kamerstukken II, 1984-1985, 16 447, nr. 7, p. 35) blijkt dat deze bepaling is opgenomen omdat denkbaar is dat het noodzakelijk is om met betrekking tot bepaalde inrichtingen waar dieren worden gehouden naast de algemene onderwerpen, die in de eerste 8 afdelingen zijn geregeld specifieke en meer toegesneden regels te stellen die niet zondermeer betrekking hebben op een van de algemene onderwerpen die in voorafgaande afdelingen van het hoofdstuk hun regeling hebben gevonden.*

***Gelet op de veelheid aan onderwerpen met betrekking tot de zorg voor dierenwelzijn die in de Gwwd zijn geregeld, de mate van gedetailleerdheid van de bepalingen, op de omstandigheden dat veel van die bepalingen in uitvoeringsvoorschriften nog nadere uitwerking door de besluitgever behoeven en dat artikel 65 van de Gwwd als een vangnet fungeert voor specifieke inrichtingen waarvoor het in de voorgaande acht afdelingen geregelde mogelijk niet toereikend is, is de Afdeling van oordeel dat met de Gwwd in samenhang met de daarop gebaseerde uitvoeringsvoorschriften is beoogd het dierenwelzijn uitputtend te regelen. Dat voor circussen voorsnog geen algemene maatregel van bestuur tot stand is gebracht maakt, zeker nu dit een bewuste keuze van de wetgever is geweest, het voorgaande niet anders. Het betoogt slaagt niet.”***

Het toetsen aan deze criteria is lastig. Soms heeft de rechter al een uitspraak gedaan, zoals in bovengenoemde zaak. Dat leidt dan alsnog tot duidelijkheid. De rechtsonzekerheid die kan ontstaan wanneer in de parlementaire geschiedenis niets wordt vermeld over de aanvullende bevoegdheid is onwenselijk, maar wel iets waar decentrale overheden vaak mee te maken krijgen.

<sup>40</sup> ABRvS 26 augustus 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075](#) (Circus Renz), vetgedrukt door auteurs. Gwwd staat voor Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.



### 3.6 Oneigenlijke aanvulling? Een regeling met een ander motief

Wanneer de hogere en de lagere regeling wel hetzelfde object hebben, dat wil zeggen dezelfde gedraging die genormeerd wordt, én de regeling is uitputtend, dan kan er alsnog aangevuld worden wanneer sprake is van een ander motief. Dat wordt de **oneigenlijke aanvulling** genoemd. Strikt genomen is er echter geen sprake van aanvulling, omdat er gewoon twee regelingen zijn die iets vergelijkbaars regelen, maar vanuit andere doelstellingen. Tegenwoordig wordt dit dan ook niet meer als aanvulling gezien.<sup>41</sup> Zo kan een gemeenteraad regels stellen over het gebruik van drugs voor zover dat strijd met de openbare orde oplevert, terwijl in de Opiumwet (die primair zien op bescherming van de volksgezondheid) ook al bepalingen omtrent drugs zijn opgenomen.

Voor oneigenlijke aanvulling is het daarom nodig om het motief van de hogere regeling te weten. Meestal is het motief van een wet te vinden in de (inleiding van de) memorie van toelichting. Is dat niet het geval, dan moet de verdere parlementaire geschiedenis worden onderzocht of daar een indicatie wordt gegeven.

#### Voorbeelden

- In de APV van Emmen was bepaald dat het verboden was om op bruggen, batten of vonders te blijven staan, daarop te zitten of daartegen aan te leunen. De Hoge Raad oordeelde dat dit *een ander onderwerp* regelt dan artikel 40 lid 4 Wegenverkeersreglement. Het reglement had namelijk als doel *de veiligheid van het verkeer*, en dat was niet het (enige) motief van het verbod in de APV. Het verbod was namelijk geplaatst in het hoofdstuk 'Openbare orde, veiligheid en zedelijkheid'. De Hoge Raad concludeert dat het verbod als doel heeft het voorkomen van het doelloos verblijven op bruggen, batten of vonders en daaruit voortvloeiende gevaren van baldadigheid. Omdat het motief van het verbod verschilt van het Wegenverkeersreglement, verschilt het onderwerp en is de lokale regeling dus toegestaan.<sup>42</sup>
- In het kader van de eerder beschreven wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet (zie §3.4) schreef de Afdeling advisering dat een gemeentelijk **rookverbod** normaliter ziet op een rookverbod in de openbare ruimte, terwijl de wet juist ziet op verboden in bepaalde gebouwen e.d. De buitenruimte valt niet onder de wet. De Afdeling is daarom van mening dat aanvulling sowieso mag, nu dus geen sprake is van dezelfde gedraging (hetzelfde object). De gemeenteraad mag geen regels stellen omtrent een rookverbod in dezelfde gebouwen e.d. als waar de wet reeds op ziet.<sup>43</sup> De gemeenteraad van Groningen heeft in [artikel 2:51 van haar APV](#) een verbod opgenomen op bepaalde gebieden hinderlijke rookgassen te verspreiden. Hieronder vallen in elk geval rookgassen van tabaksproducten en aanverwante producten. Het motief is het belang van een gezonde leefomgeving en het voorkomen van hinder van rook(gassen). Daarmee wil de gemeente de indruk vermijden dat de regeling zich richt op het bestrijden of het voorkomen van het roken zelf. Met dit motief en de gekozen reikwijdte van het verbod, kiest de gemeente Groningen voor een ander motief dan de Tabaks- en rookwarenwet: het ziet niet op de gezondheid van het individu, maar juist op die van de omgeving.

<sup>41</sup> Vgl. Broeksteeg 2021b, p. 116 (noot 322).

<sup>42</sup> HR 4 maart 1952, [ECLI:NL:HR:1952:AG1979](#) (Emmense baliekluiwers).

<sup>43</sup> [Kamerstukken II 2019/20, 35504, nr. 4](#), p. 6-7.

### 3.7 Tot slot: enkele praktische tips

Bij gebruik van de verordenende bevoegdheid is het verstandig het **motief** van de lagere regeling duidelijk te maken in de **toelichting** en in het raadsvoorstel. Daarbij kan het helpen deze toelichting te onderbouwen met bijvoorbeeld meldingen, klachten of andersoortige signalen en door adviezen (zoals van de politie) die aangeven waarom de bepaling noodzakelijk is. Hiermee wordt aannemelijk gemaakt dat het genoemde motief ook het *daadwerkelijke* motief is, en dat het geen verzonnen motief is om onder de grenzen van de aanvullende verordenende bevoegdheid uit te komen.

Wanneer bij de rechter of toezichthouder de vraag voorligt of de gemeenteraad of provinciale staten een autonome aanvullingsbevoegdheid hadden, dan hoeft de rechter of toezichthouder bij zijn beoordeling niet het motief van de lagere regeling te construeren – deze is dan namelijk al bekend.

- Kies bewust de **naam** van de regeling of de **plek** van een specifieke bepaling in de regeling (bijvoorbeeld de APV). De rechter kijkt hier vaak naar voor het motief van de regeling. Zo wordt aangenomen dat wanneer een bepaling staat in een paragraaf over de openbare orde, dat deze bepaling dan ook in het kader van de bescherming van de openbare orde moet worden gelezen.
- Zorg dat de **communicatie** over de regeling, bijvoorbeeld op de website of door de wethouder, **in lijn is met het motief** van de regeling.
- Bij een vergunningplicht kan het motief ook uit de weigeringsgronden voor de vergunning blijken.
- Bij twijfel of een bepaling mogelijk is, **overleg** dan ook met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of het bij de hogere regeling betrokken ministerie. Mogelijk kan, zoals bijvoorbeeld bij het Vuurwerkbesluit, de Tabaks- en rookwarenwet of het beoogde Lachgasbesluit, een verduidelijking worden opgenomen om de vragen weg te nemen.
- Schrijf bepalingen zo op dat ze voor de rechter of toezichthouder **splitsbaar** zijn.<sup>44</sup> De rechter of toezichthouder kan bepalingen dan namelijk gedeeltelijk in stand laten wanneer een deel van de lagere regeling toch onterecht zou zijn vastgesteld. Splitsen wordt in de praktijk gedaan door in een artikel met meerdere leden te werken, of binnen een lid met een opsomming. De rechter of toezichthouder kan er dan voor kiezen alleen één lid of één sub te vernietigen of buiten toepassing te laten, voor zover dat natuurlijk de bedoelingen van de provinciale of gemeentelijke regelgever niet (teveel) doorkruist. Is de bepaling niet splitsbaar omdat dit in strijd zou zijn met de wil van de lokale regelgever (de wijziging zou afbreuk doen aan wat de lokale regelgever wilde bereiken met de bepaling), dan kan de rechter of toezichthouder alleen de gehele bepaling vernietigen (dit wordt wel de leer van de **onsplitsbare wilsverklaring** genoemd).

<sup>44</sup> Zie bijlage 5.1 voor de toetsing door de rechter en/of toezichthouder.

## 4. Checkvragen

Wanneer na de beantwoording van de vragen uit hoofdstuk 3 duidelijk is geworden dat er een mogelijkheid tot aanvulling bestaat en het ook wenselijk is om regelgeving tot stand te brengen (zie hoofdstuk 2), dan moeten nog enkele checkvragen worden gesteld.

De mogelijkheden tot aanvulling zijn namelijk niet onbeperkt. Deze checkvragen luiden:

1. **Doorkruist** de verordening de hogere regelgeving? (§4.1)
2. **Duplicceert** de verordening de hogere regelgeving? (§4.2)
3. Treedt de verordening in **bijzondere belangen** van de ingezetenen? (§4.3)

Moet één van deze vragen positief worden beantwoord, dan kan alsnog géén gebruik worden gemaakt van de aanvullende verordende bevoegdheid.

### 4.1 Doorkruist de verordening de hogere regelgeving?

Aanvulling mag wanneer een hogere regeling niet uitputtend is bedoeld. Dat wil echter niet zeggen dat in strijd met de hogere regeling aangevuld mag worden. Daarbij speelt ook het doel van de hogere regeling een rol. Dit doel mag met de lagere regeling niet doorkruist worden, ook niet wanneer er verschil is in motief. Zo mocht onder de oude Wegenverkeerswet geen algeheel gemeentelijk autoverbod worden vastgesteld, omdat daarmee de doelstelling van die wet – de algehele toegang van auto's op de weg – zou worden doorkruist. Een verbod voor een beperkt aantal categorieën (zoals een bierfiets) is dan wel weer toegestaan (zie de voorbeelden).

In de jurisprudentie wordt niet al te snel aangenomen dat een hogere regeling wordt doorkruist, zeker niet wanneer het om gerichte lokale regelgeving gaat waarbij een ander belang wordt beschermd. Als doorkruising te snel zou worden aangenomen door de rechter, dan zou de verordenende bevoegdheid van provinciale staten of de gemeenteraad te veel worden beperkt.

#### Voorbeelden

- In 1980 oordeelde de Hoge Raad dat **Schiermonnikoog** geen verbod kan instellen om zich met een motorvoertuig binnen de gemeente te bevinden. Het stelsel van de toenmalige Wegenverkeerswet bracht met zich mee dat eenieder vrij was aan het verkeer deel te nemen met motorrijtuigen en bromfietsen. Het verbod van de gemeente Schiermonnikoog was daarmee onverenigbaar.<sup>45</sup>
- De gemeente Amsterdam heeft een verbod op zogenaamde **bierfietsen** ingesteld in bepaalde delen van de stad. De rechtbank Amsterdam oordeelde dat dit verbod niet zo diep ingrijpt in het normale verkeer, dat een schending met hogere regelgeving moet worden aangenomen. Het gaat namelijk om minder dan 20 fietsen, het verbod geldt slechts voor een deel van het centrum van Amsterdam en met groepsfietsen is geen sprake van normaal wegvervoer, zodat met het verbod geen beperking wordt opgelegd aan het normale verkeer op de weg.<sup>46</sup>
- In het vorige hoofdstuk is het voorbeeld van een gemeentelijk **rookverbod** al genoemd. Sommige juristen betwijfelen of een dergelijk rookverbod wel in overeenstemming is met de Tabaks- en rookwarenwet nu die wet geen algeheel rookverbod wilde regelen, maar juist een verbod wilde op het roken in bepaalde openbare gebouwen. We zagen echter ook dat bij de totstandkoming van die wetgeving nadrukkelijk is overwogen dat een totaal gemeentelijk rookverbod niet in strijd zou zijn met de wet (sterker nog: de regering wilde de bevoegdheid regelen, maar zag daar alleen op advies van de Raad van State van af omdat dit overbodig zou zijn). Aangenomen moet dan ook worden dat een rechter of toezichthouder zich bij die bedoelingen van de (hogere) wetgever zal aansluiten.
- Eenzelfde discussie speelt ook rond een algeheel gemeentelijk **vuurwerkverbod**. Het Vuurwerkbesluit regelt geen algeheel verbod en staat daarmee het gebruiken van vuurwerk binnen kaders toe. Met een algeheel gemeentelijk verbod zou dat uitgangspunt van het Vuurwerkbesluit mogelijk worden doorkruist. Nu in de toelichting bij het Vuurwerkbesluit expliciet is overwogen dat een algeheel gemeentelijk verbod niet in strijd is met dat besluit (sterker nog: de regering wilde de bevoegdheid regelen, maar zag daar alleen op advies van de Raad van State van af) moet ook hier aangenomen worden dat een rechter of toezichthouder zich bij de overwegingen van de regering (de materiële wetgever in deze) zal aansluiten.
- Er is een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer ter regulering van **seksbedrijven**.<sup>47</sup> Dat wet regelt daarbij een vergunningplicht voor seksbedrijven, waaronder prostitutiebedrijven (waar seksuele handelingen met een derde worden verricht) en striptease-bars (waar seksuele handelingen voor een derde worden verricht). Seksbioscopen vallen niet onder de vergunningplicht en kunnen dus zonder vergunning bestaan. Wanneer in een gemeentelijke verordening alsnog een vergunningsplicht voor seksbioscopen wordt vereist, dan is dit niet in strijd met het wetsvoorstel, aldus de regering.<sup>48</sup> Die mogelijkheid blijft dus bestaan.

<sup>45</sup> HR 23 december 1980, [ECLI:NL:HR:1980:AC7081](#) (Autovrij Schiermonnikoog).

<sup>46</sup> Rb. Amsterdam 31 oktober 2017, [ECLI:NL:RBAMS:2017:7934](#) (Amsterdams bierfietsverbod). Zie ook Broeksteeg 2021a over de (on)mogelijkheden tot aanvulling i.r.t. het verkeer.

<sup>47</sup> [Kamerstukken II 2020/21, 35715, nr. 2](#).

<sup>48</sup> [Kamerstukken II 2020/21, 35715, nr. 3](#), p. 24.

## 4.2 Dupliceert de verordening de hogere regelgeving?

De Afdeling bestuursrechtspraak introduceerde in 2011 het zgn. **duplicatieverbod**. Dit verbod komt erop neer dat een lagere regeling niet exact hetzelfde strafbaar mag stellen dat al door een hogere regeling strafbaar is gesteld. Er is dan strikt genomen immers geen sprake van aanvulling, noch van doorkruising omdat letterlijk hetzelfde wordt geregeld. De toevoeging van de Afdeling dat duplicatie verboden is *ongeacht het motief dat daaraan ten grondslag ligt* is dan ook kritisch ontvangen in de literatuur en als zodanig daarna ook niet meer teruggekomen in de jurisprudentie. De Hoge Raad heeft het duplicatieverbod ook overgenomen in zijn jurisprudentie, al kwamen de Afdeling bestuursrechtspraak en Hoge Raad wel tot een verschillende conclusie of een blowverbod in de APV een vorm van duplicatie was (zie hieronder onder de voorbeelden).

### Voorbeelden

- In de APV van de gemeente Amsterdam was het kort gezegd verboden op door de burgemeester aangewezen wegen **softdrugs** te gebruiken of openlijk voorhanden te hebben (**blowverbod**). In de Opiumwet is bepaald dat het aanwezig hebben van bepaalde (soft)drugs verboden is. Volgens de Afdeling werd hier hetzelfde strafbaar gesteld en was dus sprake van duplicatie waardoor de APV onverbindend was.<sup>49</sup>
- In de APV van de gemeente Amsterdam is een bepaling opgenomen in het hoofdstuk Orde en veiligheid, paragraaf Openbare orde, overlast en veiligheid. In de bepaling staat dat het verboden is om je op straat op te houden als het aannemelijk is dat dit gebeurt om drugs te kopen of te verkopen (**dealeroverlast**). Dit heeft niet als doel drugs te verbieden, maar overlast tegen te gaan die op sommige plaatsen wordt veroorzaakt door het aanbieden van drugs. Omdat voor strafbaarheid op basis van de APV-bepaling geen strafwaardige betrokkenheid bij het kopen of verkopen van in de Opiumwet genoemde drugs is vereist, en overtreding van de APV-bepaling niet impliceert dat de Opiumwet wordt overtreden, is geen sprake van duplicatie. Dat betekent dat de bepaling binnen de aanvullende verordenende bevoegdheid van de raad valt.<sup>50</sup>
- In de APV van de gemeente Rotterdam is kort gezegd opgenomen dat het verboden is in het openbaar drugs te gebruiken, toe te dienen, dan wel voorbereidingen daartoe te verrichten of ten behoeve van dat gebruik voorwerpen of stoffen voorhanden te hebben (**blowverbod**). De Hoge Raad oordeelt dat het enkele gebruik van drugs niet strafbaar wordt gesteld door de Opiumwet en dat lokale verordeningen die dit verbieden de Opiumwet niet dupliceren, maar slechts aanvullen.<sup>51</sup>
- De regering is naar aanleiding van een aangenomen motie van de Tweede Kamer, voornemens een **lachgasverbod** te regelen. Een [voorontwerp](#) hiertoe is al gepubliceerd. Bij de afronding van deze handreiking was de daadwerkelijke algemene maatregel van bestuur nog niet ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden. Het is dus niet duidelijk wat de Afdeling adviseert en of de regering zijn standpunt nog zal aanpassen. In de concept-memorie van toelichting bij het voorontwerp zijn echter wel enkele overwegingen opgenomen over de mogelijkheden tot gemeentelijke aanvulling. Het in een gemeentelijke verordening regelen van een lachgasverbod (met betrekking tot de verkoop) zou leiden tot strijd met het duplicatieverbod:

*“Inwerkingtreding van dit besluit heeft gevolgen voor de bestaande gemeentelijke regelgeving en de regelgevende bevoegdheid. In lijn met de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bestaat namelijk geen ruimte voor gemeentelijke verbods- en strafbepalingen die voorschriften uit de Opiumwet dupliceren, ongeacht het motief dat daaraan ten grondslag ligt. Na de inwerkingtreding van dit besluit bestaat dan ook geen ruimte meer voor een gemeentelijk verbod dat zich specifiek richt op de verkoop van lachgas in (aangewezen delen van) de gemeente. [...] Nadien ingestelde verboden zullen overeenkomstig artikel 121 van de Gemeentewet onverbindend zijn. [...] Voor het overige heeft plaatsing van lachgas op lijst II bij de Opiumwet geen gevolgen voor bestaande gemeentelijke bevoegdheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om handhaving op grond van een ventverbod of de algemene voorschriften ter voorkoming van overlast, gevaar of schade en om strafbaarstelling van gedragingen samenhangende met straathandel of van het gebruik van lachgas. [...]”*

<sup>49</sup> ABRvS 13 juli 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR1425](#) (Amsterdams blowverbod).

<sup>50</sup> HR 19 februari 2013, [ECLI:NL:HR:2013:BY5725](#) (Amsterdamse dealeroverlast nr. 1). De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich hierbij aangesloten, zie ABRvS 1 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ9048](#) (Amsterdamse dealeroverlast nr. 2).

<sup>51</sup> HR 13 oktober 2015, [ECLI:NL:HR:2015:3031](#) (Rotterdamse blowverbod nr. 1) en HR 17 november 2015, [ECLI:NL:HR:2015:3328](#) (Rotterdamse blowverbod nr. 2). De Hoge Raad kwam hier dus tot een ander oordeel dan de Afdeling bestuursrechtspraak eerder rond het Amsterdamse blowverbod.

### 4.3 Treedt de verordening in bijzondere belangen van de ingezetenen?

De verordenende bevoegdheid van provinciale staten en de gemeenteraad kent ook een zgn. **ondergrens**. Die houdt in dat de verordenende bevoegdheid zich beperkt tot provinciale resp. gemeentelijke belangen en dus niet in louter particuliere belangen mag treden, zo oordeelde de Hoge Raad al in 1912.<sup>52</sup> Dat wil niet zeggen dat iedere bepaling die ook particuliere belangen raakt direct onverbindend is. Doorslaggevend is hoe specifiek een bepaling is (een vorm van het evenredigheidsbeginsel) én of het verbod (of gebod) ook uitstraling heeft in de openbare ruimte. Is van een dergelijke uitstraling sprake, dan is de bepaling in beginsel verbindend (dit is de zgn. **uitstralings-jurisprudentie** of **reflexwerking**). Er moet dus voor worden gezorgd dat een verbod specifiek genoeg is om de daarmee te dienen doelen te verwezenlijken, zonder dat óók zaken verboden worden waar de gemeenteraad geen zeggenschap over heeft of die niet bijdragen aan het te dienen doel. Daarbij mag wél in particuliere belangen worden getreden, zolang maar uitstraling is naar de openbare ruimte.

De ondergrens heeft door de opkomst van mensenrechten en grondrechten wel wat aan betekenis ingeboet. Met name het recht op privacy en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, gecombineerd met het uitgangspunt dat grondrechten slechts bij wet in formele zin beperkt kunnen worden, maken dat niet snel meer sprake is van schending van de ondergrens. Wanneer immers in strijd met deze in mensenrechtenverdragen en de Grondwet verankerde grondrechten een provinciale of gemeentelijke verordening wordt vastgesteld, dan is al sprake van schending met de bovengrens (zowel mensenrechtenverdragen als de Grondwet zijn immers hogere regelingen).<sup>53</sup> Is er geen sprake van strijd met deze grondrechten dan zal niet snel een strijd met de benedengrens worden aangenomen (zie echter hieronder het voorbeeld over een parkeerverbod).

#### Voorbeelden

- Het klassieke voorbeeld van de ondergrens is de zaak omtrent de **Wilnisser visser**.<sup>54</sup> De toenmalige APV van de gemeente Wilnis verbood het vissen op zondag. Volgens de Hoge Raad ging deze bepaling te ver omdat deze ook het vissen op privéterrein verbood, zonder dat hier een openbaar karakter aan zit.
- Een ander klassiek voorbeeld is de **anticonceptiva-verordening** van de gemeente Bergen op Zoom.<sup>55</sup> Hier was het verboden anticonceptiemiddelen te verstrekken aan anderen dan huisgenoten. Ook hier was de bepaling te ruim volgens de Hoge Raad en zodoende onverbindend.
- De gemeente Maartensdijk kende in zijn APV een **parkeerverbod** voor grote voertuigen bij woningen. Het artikel verbood het de eigenaar, houder of bestuurder van een voertuig met een lengte van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan twee meter (incl. lading) dit voertuig tussen zonsopgang en zonsondergang te parkeren *bij, voor, naast of achter* een bewoond perceel op zodanige wijze dat daardoor het uitzicht vanuit dat perceel voor de bewoners op hinderlijke wijze wordt belemmerd. De Afdeling rechtspraak oordeelde dat door de gekozen bewoordingen het artikel zich ook uitstrekt tot situaties die elk openbaar karakter missen. Daarmee was de gemeenteraad buiten zijn verordenende bevoegdheid getreden.<sup>56</sup>
- In een zaak rond het Amsterdamse **steekwapenverbod** (zie §3.4) ging de advocaat-generaal ook uitgebreid in op de ondergrens.<sup>57</sup> De advocaat-generaal vond dat de bepaling naar de letter in strijd was met de ondergrens (omdat ook in de uitoefening van een beroep zoals een kok dan geen mes kon worden gebruikt), maar dat ook in de verordening opgenomen uitzonderingen op het verbod moesten worden meegewogen. Gelet daarop mocht Amsterdam een steekwapenverbod regelen. De Hoge Raad nam dit over, zonder echt op de ondergrens in te gaan.<sup>58</sup>
- Een ander voorbeeld is het gemeentelijk **rookverbod**. Hierboven zagen we al dat een gemeente het roken in de openbare ruimte kan verbieden, maar de gemeenteraad heeft niet de bevoegdheid om bijvoorbeeld ook het roken in de eigen woning te verbieden. Het wordt spannend wanneer bijvoorbeeld het roken op het balkon of in de tuin wordt verboden. Dit speelt zich af in de persoonlijke levenssfeer, maar kan wel overlast voor anderen opleveren (en heeft daarmee potentieel dus een uitstralende werking).

<sup>52</sup> HR 25 maart 1912, [W 9322](#) (Amsterdamse winkelsluitingsverordening).

<sup>53</sup> Vgl. Brouwer/Vols 2010.

<sup>54</sup> HR 24 februari 1922, [ECLI:NL:HR:1922:AG1784](#) (Wilnisser visser).

<sup>55</sup> HR 12 juni 1962, [ECLI:NL:HR:1962:AG2057](#) (Anticonceptiva-verordening Bergen op Zoom).

<sup>56</sup> ARRvS 14 februari 1991, [ECLI:NL:RVS:1991:AN1933](#) (Parkeerverbod Maartensdijk).

<sup>57</sup> AGHR 2 juni 2020, [ECLI:NL:PHR:2020:517](#) (Amsterdams steekwapenverbod).

<sup>58</sup> HR 15 december 2020, [ECLI:NL:HR:2020:1993](#) (Amsterdams steekwapenverbod).

## 5. Bijlagen

### 5.1 Toetsing door rechter en toezichthouder

Provinciale en gemeentelijke verordeningen bevatten meestal **algemeen verbindende voorschriften**.<sup>59</sup> Het zijn daarmee besluiten in de zin van [artikel 1:3 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht](#). De Algemene wet bestuursrecht is dus van toepassing, tenzij bepalingen expliciet zijn uitgezonderd.<sup>60</sup> Zo kan tegen algemeen verbindende voorschriften geen beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter ([art. 8:3 lid 1 aanhef en onder a Awb](#)). Dat laat onverlet dat de bestuursrechter via een appellabel besluit de algemeen verbindende voorschriften waarop dit besluit is gebaseerd wel kan toetsen. Dat is de zgn. **exceptieve toetsing**.<sup>61</sup> Daarbij wordt onder meer getoetst of de regeling in strijd is met hogere regelgeving, of de regeling op de juiste wijze tot stand is gekomen (met inachtneming van algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en of de regeling voldoende grondslag biedt voor het besluit waartegen beroep is ingesteld. Is er sprake van strijd met een hogere regeling, dan kan de bestuursrechter delen van de bepaling toch in stand laten ([art. 8:72 Awb](#)). Ook de burgerlijke rechter kan provinciale en gemeentelijke verordeningen toetsen, bijvoorbeeld via een vordering uit onrechtmatige daad. Dit kan alleen niet wanneer de schade louter voortvloeit uit een besluit dat op de verordening gebaseerd is: dan moet de weg naar de bestuursrechter worden gevolgd.<sup>62</sup> Tot slot kan ook de strafrechter een verordening toetsen wanneer iemand vervolgd wordt op grond van overtreding van een bepaling uit die verordening. De grenzen aan de verordenende bevoegdheid zijn in de jurisprudentie van deze rechters ontwikkeld.

Provinciale en gemeentelijke verordeningen kunnen eveneens getoetst worden in het kader van het interbestuurlijk toezicht. Het **spontane vernietigingsrecht** van de Kroon ziet op alle besluiten van het provincie- en het gemeentebestuur, ongeacht of sprake is van autonomie of medebewind ([art. 132 lid 4 Grondwet](#) jo. [art. 261 lid 1 Provinciewet](#) resp. [art. 268 lid 1 Gemeentewet](#)). In dat kader kan de Kroon ook toetsen of sprake is van strijd met hogere regelingen (strijd met het recht; [art. 132 lid 4 Grondwet](#) en [art. 10:35 Awb](#)). De Kroon kan daarbij ook tot gedeeltelijke vernietiging overgaan, indien gedeeltelijke instandhouding strookt met de aard en inhoud van het besluit ([art. 10:36 Awb](#)).

<sup>59</sup> Zie o.a. [Kamerstukken II 1976/77, 13990, nr. 6](#), p. 20 en [Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 10](#), p. 63. Dat laat onverlet dat ook andere type besluiten bij een verordening geregeld kunnen worden.

<sup>60</sup> Zo zijn de bepalingen rond bekendmaking en motivering uit de Awb niet van toepassing op algemeen verbindende voorschriften ([art. 3:1 lid 1 Awb](#)).

<sup>61</sup> Zie o.a. ABRvS 12 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:452](#), CRvB 1 juli 2019, [ECLI:NL:CRVB:2019:2016](#) en CBB 3 december 2019, [ECLI:NL:CBB:2019:655](#).

<sup>62</sup> HR 22 mei 2015, [ECLI:NL:HR:2015:1296](#), HR 3 juni 2016, [ECLI:NL:HR:2016:1049](#) en HR 19 juli 2019, [ECLI:NL:HR:2019:1243](#).

## 5.2 Algemene literatuurverwijzingen

### **100 Ideeën (IGR)**

W. Konijnenbelt, [100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever](#), Den Haag: VNG 2018 (3<sup>e</sup> druk).

### **Brederveld 2005**

E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2005 (7<sup>e</sup> druk)

### **Broeksteeg 2021b**

J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021

### **Dölle/Elzinga 2004**

A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga (met medewerking van J.L.W. Engels), *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004 (3<sup>e</sup> druk)

### **GMT**

S.A.J. Munneke e.a. (red.), *De Gemeentewet en haar toepassing*, Deventer: Wolters Kluwer (online editie)

### **Schilder/Brouwer 2015**

A.E. Schilder en J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015 (4<sup>e</sup> druk)

### **T&C GPW**

J.L.W. Broeksteeg en L.L. van der Laan (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (11<sup>e</sup> druk)

### **Zijlstra c.s. 2012**

S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven: Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2012

## 5.3 Specifiek aangehaalde literatuur

### **Broeksteeg 2021a**

J.L.W. Broeksteeg, 'Lokale verkeersregels: Over de verbindendheid van gemeentelijke verordeningen die eigen verkeersregels bevatten', *Verkeersrecht* 2021/17.

### **Brouwer/Vols 2010**

J.G. Brouwer en M. Vols, 'Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet', *De Gemeentestem* 2010/79

### **Brüheim 2009**

W.A.E. Brüheim Hogere regelingen als bedoeld in art. 121 Gemeentewet, *De Gemeentestem* 2009/115

### **Van Rooij 2019**

A.E. van Rooij, '[De mogelijkheid van zonerings- en gebiedsgerichte gedragsregulering onder de Gemeentewet en de Omgevingswet: Van bierfietsen tot Nutella-shops](#)', in P.J. Huisman, A.R. Neerhof en F.J. van Ommeren (red.), *Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap* (Vriendenbundel J. Struiksma), Den Haag: IBR 2019, p. 515 e.v.

### **Wierenga 2016**

A.J. Wierenga e.a., [Een analyse van het gemeentelijke noodrecht](#), Groningen: RUG 2016



Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 Ea Den Haag  
t 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

Mei 2021 | Publicatienr. 21402383