

Elke eerste zondag van de maand gaat deze Nieuwsbrief naar een groot aantal griffiers, adjunct-griffiers en andere medewerkers in en om raadsgriffies. Doelstelling is om “iets juridisch” dat mij afgelopen maand het meest is opgevallen met de lezers te delen, en er waar mogelijk leermomenten uit te halen. Dit alles om zoveel mogelijk gemeenteraden support te bieden bij het juridisch optimaliseren van hun besluitvormingsprocessen en andere werkzaamheden.

Thema voor deze Nieuwsbrief is: het collegiaal bestuur van B&W.

Openbaarheid als leidend principe

In artikel 125 lid 1 Grondwet is te lezen dat de vergaderingen van de gemeenteraad in het openbaar plaatsvinden. Dus toegankelijk voor een ieder. Zie dit als een dragend principe: de gemeenteraad is op democratische wijze via verkiezingen samengesteld. De kiezer heeft die samenstelling op zijn geweten. De raadsleden zijn aldus door de kiezer tot elkaar veroordeeld. Van hen wordt verwacht dat zij zich inspannen louter en alleen ten dienste van het algemeen belang van de gemeente. Elk bijzonder belang is daaraan ondergeschikt. Met het afleggen van de eed dan wel verklaring en belofte bij aantreden wordt dit onderstreept.

College ontbeert elke vorm van democratische legitimatie

Anders ligt het bij het college en zijn leden. Niemand van de collegeleden heeft een direct aanwijsbare democratische legitimatie. Ook niet als het een wethouder betreft die in zijn vorig leven raadslid in dezelfde gemeente was. Het is namelijk niet de kiezer maar de raad die de wethouder benoemt.

Nog verder van huis: de burgemeester wordt door de Kroon benoemd, in de vorm van een Koninklijk Besluit. De commissaris van de Koning kan ook een burgemeester benoemen. Dat gebeurt als het belang van de gemeente niet gebaat is bij waarneming van het burgemeestersambt door wethouder en raadslid als bedoeld in artikel 77 Gemeentewet.

Ook al benoemt de raad de burgemeester niet, hij is wel in meer of mindere mate nauwgezet betrokken bij de werving en selectie.

Collegiaal bestuur

Het collegiale bestuur van B&W stamt uit 1928. In dat jaar werd de gemeentewet ingrijpend herzien. Onderdeel van die herziening vormde de erkenning door de wetgever dat de burgemeester en de wethouders als college door het leven gingen. Op basis van volstreekte gelijkheid. Anders was dat in 1851, het jaar waarin de moderne wethouder het levenslicht zag. Veel had die wethouder destijds niet te vertellen, als het aan toenmalige minister van Binnenlandse Zaken de heer J.R. Thorbecke lag. Onder diens leiding kwam de gemeentewet-1851 tot stand. Met aanvankelijk twee bestuursorganen: de rechtstreeks gekozen gemeenteraad en de Kroonbenoemde burgemeester. Die burgemeester zou in zijn uppie het dagelijks bestuur van de gemeente voeren. Maar ja, soms vergt het nemen van een besluit in het kader van dagelijks bestuur overleg en deliberatie. Dat gaat niet in je eentje. Om aan dat knellend probleem tegemoet te komen, bedacht Thorbecke dat vanuit de raad wethouders aan de burgemeester worden gezonden. Door de raad te benoemen. Bedoeling was dat die wethouders (die gewoon lid van de raad bleven, laat dat duidelijk zijn!) de burgemeester zouden bijstaan in het dagelijks bestuur van de gemeente. Anno 2025 zouden dergelijke lieden ‘bestuursadviseur’ worden genoemd. Het woord ‘bijstaan’ duidt op een zekere vorm van ondergeschiktheid. Die ondergeschiktheid is in 1928 achterhaald met het in de herziene gemeentewet benoemen van een op basis van gelijkheid functionerend college van burgemeester en wethouders.

Vreemd dat een kleine eeuw later er nog steeds burgemeesters rondlopen die het over ‘mijn’ wethouder hebben! De wethouder is van niemand anders dan van de raad! De raad benoemt ze immers.

De collegevergadering

Het dagelijks bestuur van de gemeente is in handen van het college. Dat is klip en klaar vastgelegd in artikel 160 lid 1 van de Gemeentewet. Het college neemt als eenheid besluiten en treedt als eenheid naar buiten. Niemand (ook de raad niet) kan inzicht krijgen in de stemverhoudingen binnen het college. Collegebesluiten zullen vast niet altijd in unanimitéit tot stand komen. Het zijn en blijven mensen die de colleges vormen. Die mensen zijn het niet altijd met elkaar eens, waarbij politieke inzichten niet zelden een rol spelen bij meningsverschillen. Daar is helemaal niets mis mee! Het draait immers om de uitkomst van de discussie, te weten het collegebesluit. De buitenwacht krijgt daarmee te maken, en niet met de totstandkoming ervan.

Colleges vergaderen immers in beslotenheid. Die beslotenheid gaat echter niet zover dat de raad bepaalde collegebesluiten niet te zijn krijgt omdat het college het niet wil of omdat het college er de verplichting tot geheimhouding op heeft gelegd.

Raad ook hier hoofd van de gemeente

Als hoofd van de gemeente heeft de raad onder meer tot taak het college te controleren. Om te kunnen controleren heeft de raad informatie nodig. Die moet het college hem geven. Het is de raad die bepaalt welke collegebesluiten met de raad moeten worden gedeeld. Daarbij heeft de raad de keuzen tussen kennisgeving en terinzagelegging. Hierover is artikel 60 Gemeentewet helder.

Het college is verplicht de raad hierin te volgen, met als enige escape 'strijd met het openbaar belang'. Vaak zal die escape niet kunnen worden gebruikt. Van strijd met het openbaar belang is namelijk slechts in twee gevallen sprake: de zaak ligt onder de rechter of het gaat om gevoelige persoonsinformatie.

Hoe vaak (lees: zelden) komt dat voor?