

De casus ‘Grondossier Palmen’

Rekenkameronderzoek voor een diep verdeelde gemeenteraad

Etienne Lemmens

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Etienne Lemmens, 'De casus 'Grondossier Palmen'', *Beleidsonderzoek Online* juni 2018, DOI: 10.5553/BO/221335502018000004001

Inleiding

In dit artikel wil ik ingaan op het onderzoek dat de rekenkamercommissie Brunssum heeft uitgevoerd naar het zogenoemde ‘grondossier Palmen’. Dat betreft een privaatrechtelijk geschil over een stuk grond dat vanaf 1976 tussen de burger Jo Palmen en de gemeente Brunssum speelt. Het ‘grondossier’ kreeg een politieke lading, omdat het een rol ging spelen in de risicoanalyse rond de benoeming van raadslid Jo Palmen tot wethouder op 10 oktober 2017. Daarover ontstond een felle controverse tussen oppositie- en coalitiepartijen, die respectievelijk tegen en voor de wethoudersbenoeming waren. Het is bekend dat de wethoudersbenoeming van Jo Palmen via burgemeester Winants tot uitspraken bij commissaris van de Koning Bovens en de (toen nieuwe) minister van BZK Ollongren heeft geleid. Zij hadden en hebben evenwel geen middelen om in te grijpen in een wethoudersbenoeming.¹

De rekenkamercommissie werd door een verdeelde raad gevraagd onderzoek te doen naar het grondossier, omdat onder andere onduidelijk was wat dat nu precies inhield. Er waren voortdurend meningsverschillen, zelfs over de meest basale feiten.

Rekenkamer(commissie)s hebben de taak om onderzoek te doen naar de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van het door de overheid gevoerde beleid. Het behoort niet tot het takenpakket van een rekenkamercommissie om onderzoek te doen naar een privaatrechtelijk geschil tussen een burger en de overheid. Daar is een rechter voor. De rekenkamercommissie bemoeit zich over het

algemeen niet met een risicoanalyse van wethouders. Ook houdt een rekenkamercommissie zich bijna nooit bezig met politiek zeer gevoelige dossiers in de context van een verdeelde raad. De rekenkamercommissie doet haar werk voor de gehele raad. In deze casus speelde ook het feit mee dat er raadsleden zitting hebben in de rekenkamercommissie van Brunssum. De (on)wenselijkheid van het lidmaatschap van raadsleden in rekenkamers is nog een open vraagstuk in rekenkamerland en in de politiek.

Ondanks veel negatieve adviezen besloot de rekenkamercommissie het onderzoek naar het grond dossier toch op te pakken. Ik ga in dit artikel in op een aantal zaken die nuttig kunnen zijn voor rekenkamer(commissie)s die wellicht in eenzelfde uitzonderlijke situatie terechtkomen. Integriteit wordt een belangrijker issue, zoals bij raadsleden en bij wethoudersbenoemingen, dus het is niet ondenkbaar dat rekenkamercommissies vaker hiermee te maken krijgen. Ik behandel de overwegingen die de rekenkamercommissie heeft gehad om het onderzoek uit te voeren, de waarborgen die de rekenkamercommissie in het proces heeft ingebouwd, onder andere met betrekking tot de geheimverklaring van stukken, de rol van raadsleden in de rekenkamercommissie en hoe het rapport behandeld is in de commissie en de raad. Tot slot behandel ik een aantal algemene conclusies die naar aanleiding van dit onderzoek getrokken kunnen worden.

Rekenkamers en rekenkamercommissies

Zoals in de inleiding al kort is aangegeven, is het de taak van de lokale rekenkamercommissie om het gemeentebestuur, en in het bijzonder de raad, te ondersteunen met onderzoek naar de effectiviteit, de efficiëntie en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid. De rekenkamercommissie is door de wetgever onafhankelijk gepositioneerd ten opzichte van het gemeentebestuur, in ieder geval wat betreft het bepalen van de onderzoeksagenda. Een deel van de gemeentelijke rekenkamers heeft externen als voorzitter of lid, in de ondersteuning of als onderzoeker. De wetgever heeft in 2005 ook de rekenkamercommissie, of rekenkamerfunctie, toegestaan. Daarin kunnen ook raadsleden zitting nemen. De meerderheid van de gemeenten heeft gekozen voor de rekenkamerfunctie; volgens een onderzoek uit 2013 was dat 87% van de gemeenten.²

Het lidmaatschap van raadsleden is nog een open discussie in rekenkamerland en in de politiek. Volgens sommigen kan een rekenkamercommissie, met raadsleden, onmogelijk onafhankelijk en objectief onderzoek doen. Daardoor zou de effectiviteit van de rekenkamer als instrument voor toezicht minder worden. De vorige minister van BZK, Ronald Plasterk, kondigde in 2015 aan, in aanloop tot zijn actieplan voor rekenkamers, wettelijk te willen regelen dat raadsleden niet meer in rekenkamers zitting kunnen hebben. Daartegen is door veel gemeenteraden en rekenkamercommissies

geprotesteerd. Een van de argumenten van de voorstanders van raadsleden in rekenkamercommissies is dat uit evaluaties, onder andere uitgevoerd in opdracht van BZK, niet blijkt dat de effectiviteit van rekenkamers verschilt van de effectiviteit van rekenkamercommissies.³

Plasterk is niet meer toegekomen aan afronding van zijn actieplan voor rekenkamers. Minister Ollongren is van zins om met het actieplan door te gaan, zo blijkt uit het op 4 juni 2018 gepubliceerde voorstel tot wetwijziging 'Versterking decentrale rekenkamers', dat ter consultatie voorligt.⁴ Daaruit blijkt dat zij het voornemen doorzet om de mogelijkheid van raadsleden als rekenkamerlid te schrappen. Terug naar de rekenkamercommissie Brunssum. De rekenkamercommissie Brunssum bestaat conform de verordening uit 2012 uit één externe voorzitter en drie raadsleden.⁵ De voorzitter, die ook onderzoeker is, of ingehuurde externe onderzoekers voeren het onderzoek uit. De in de commissie zitting hebbende raadsleden houden zich niet bezig met de uitvoering van het onderzoek. Zij vervullen als klankbord een toetsende en adviserende rol. De rekenkamercommissie bepaalt haar eigen onderzoeksonderwerpen. De voorzitter stemt onder andere de timing van de onderzoeken en mogelijke aanvullende onderzoeksvragen af met de auditcommissie.⁶

Benoeming Jo Palmen tot wethouder

Terug naar de casus. Eind september 2017 viel het college van Brunssum over het herindelingsvraagstuk. De lokale partijen gingen aan de slag met de vorming van een nieuw college. Zij waren van zins Jo Palmen, fractievoorzitter van de grootste raadsfractie, tot wethouder te benoemen. De burgemeester liet door een extern bureau een risicoanalyse van de nieuwe wethouderskandidaten opstellen. Deze analyse was, tegen de gemaakte afspraken in, niet tijdig gereed en in afwachting daarvan benoemde de meerderheid van de raad Jo Palmen als wethouder.

Toen de risicoanalyse gereedkwam, bracht de burgemeester naar buiten dat de benoeming van Palmen tot een hoog, ernstig integriteitsrisico voor de gemeente zou leiden. Naar aanleiding daarvan spraken gouverneur Bovens en minister Ollongren zich uit tegen de benoeming. De coalitiepartijen wezen echter de conclusies uit de risicoanalyse af. In de discussies werd gewezen op een privaatrechtelijk geschil tussen Palmen en de gemeente. Met name naar een claim van € 1,5 miljoen die door Palmen in 2016 aan de gemeente zou zijn gesteld, voor geleden materiële en immateriële schade naar aanleiding van een geschil over een stuk grond. Echter, niet duidelijk was of er een claim lag, waar die claim dan precies over ging of wat het grond dossier precies inhield. In 2006, 2012 en in 2016 lagen stukken hierover vertrouwelijk ter inzage voor de raad. In 2016 stelde een juridisch ambtenaar een overzicht van het dossier voor de raad op. Vlak daarna publiceerde echter een van de lokale partijen

aanvullende documenten op haar website, waardoor twijfel ontstond over de volledigheid van dat overzicht.

Ook Palmen zelf gaf geen openheid van zaken, mede omdat er geheimhouding op een aantal stukken lag. Daardoor kon hij deze stukken als burger niet in een privaatrechtelijke zaak gebruiken. Het gronddossier hing boven de markt, zonder dat iemand het fijne ervan wist. De meerderheid van de raad bleef de benoeming van Palmen als wethouder steunen. Daarop stapte burgemeester Luc Winants op, omdat hij aangaf zijn rol als hoeder van de integriteit van het gemeentebestuur niet te kunnen garanderen.

Op 12 december 2017 besloot de gemeenteraad van Brunssum een onderzoek in te stellen naar het gronddossier Palmen. Als doelstelling van het onderzoek formuleerde de raad de reconstructie van alle feiten, handelingen en gebeurtenissen, zodat het door verschillende raden, colleges en burgemeesters gevoerde bestuur ten aanzien van het dossier inzichtelijk werd. De rekenkamercommissie werd verzocht een feitenreconstructie te maken van het gronddossier Palmen. De gemeenteraad vroeg de rekenkamercommissie nog voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 de volgende vragen te beantwoorden:

- Welke feiten, handelingen en gebeurtenissen hebben plaatsgevonden in het zogenoemde ‘gronddossier Palmen’ vanaf 2006?
- Welk bestuur heeft de gemeente Brunssum gevoerd op het ‘gronddossier Palmen’ vanaf 2006?
- Welke belangen kunnen worden geschaad bij openbaarmaking van het ‘gronddossier Palmen’? Wat is, in dat licht, het advies van de rekenkamercommissie ten aanzien van openbaarmaking van het ‘gronddossier Palmen’?

De rekenkamercommissie werd dus niet verzocht om over het gevoerde bestuur te oordelen, maar door de feitenreconstructie de raad in staat te stellen eigenstandig zijn oordeel te laten vormen over het gevoerde bestuur. Daarmee zou ook inzicht worden gegeven in de rol die het dossier zou kunnen spelen in de integriteitstekwestie rond de wethoudersbenoeming.

De gemeenteraad besloot tot dit verzoek aan de rekenkamercommissie, met een krappe meerderheid van de lokale partijen, waaronder de partij van Palmen (BBB/Lijst Palmen). Verzoeken van de raad leg je als rekenkamer niet zomaar naast je neer. Het is gebruikelijk om daaraan te voldoen, of om een dergelijk verzoek beredeneerd af te wijzen.

Vooronderzoek

Het verzoek van de raad betrof een zeer actueel en zwaar gepolitiseerd onderwerp, waarover de gemeenteraad diep verdeeld was. In die situatie, met daarnaast een overmaat aan regionale en landelijke politieke en media-aandacht, liep de rekenkamercommissie een groot risico de over de jaren opgebouwde reputatie en legitimiteit als onafhankelijk ondersteuner van de raad te verspelen. Naar aanleiding van het verzoek van de raad besloot de rekenkamercommissie tot een vooronderzoek naar de risico's van een dergelijk onderzoek.

Het verzoek van de raad spitste zich toe op het door de gemeente gevoerde bestuur in een privaatrechtelijke kwestie over een stuk grond, dat al sinds 1976 speelde. Op dat terrein heeft een rekenkamercommissie eigenlijk weinig te zoeken, zeker als er, zoals het geval was, meerdere rechtelijke uitspraken aanwezig waren. De rekenkamercommissie wilde in het vooronderzoek een antwoord op drie vragen:

1. Valt het verzoek van de raad binnen de werkingsfeer van de rekenkamercommissie?
2. Welke risico's lopen de gemeente en de rekenkamercommissie met de uitvoering van dit onderzoek?
3. Onder welke voorwaarden kan, gelet op de verhoudingen in de raad, een onderzoek van de rekenkamercommissie een zinvolle bijdrage leveren aan de besluitvorming in de raad?

De eerste vraag moest de rekenkamercommissie zelf beantwoorden. Die vraag kon positief worden beantwoord, daar het een feitenreconstructie betrof. Aan de hand daarvan zou de raad eigenstandig zijn mening kunnen vormen over het dossier en een discussie kunnen hebben over het gevoerde bestuur. De vragen 2 en 3 hebben we voorgelegd aan alle fractievoorzitters. De oppositie gaf aan dat de gemeente grote financiële en bestuurlijke risico's zou lopen bij een dergelijk onderzoek, gelet op de claim van € 1,5 miljoen euro tegen de gemeente die Palmen volgens gelekte berichten zou hebben lopen. Volgens de oppositiepartijen zou de rekenkamercommissie zich niet moeten lenen voor het aanleveren van materiaal dat zo'n claim mogelijk zou ondersteunen. Zij vonden dat een rekenkamerrapport onder geen enkele voorwaarde een zinvolle bijdrage kon leveren aan de discussie in de raad. De coalitiepartijen gaven daar diametraal tegenovergestelde antwoorden op. Er moest voor eens en altijd duidelijkheid komen in een zeer omvangrijk en complex dossier. Als uit het rekenkameronderzoek zou blijken dat er grond was voor een schadeclaim van Palmen tegen de gemeente, vanwege het gevoerde bestuur, dan zou dat maar boven tafel moeten komen. Ook al zou dat betekenen dat het de gemeente geld zou gaan kosten. In de media werd al snel twijfel geuit over de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie. De vraag werd gesteld of een

rekenkamercommissie, met raadsleden erin, überhaupt onafhankelijk onderzoek zou kunnen doen. Sterker, een lid van de partij van BBB/Lijst Palmen was een van de raadsleden in de rekenkamercommissie. Deze had, door de benoeming van Palmen tot wethouder, de positie van fractievoorzitter overgenomen. Van meerdere kanten kwam dan ook de vraag hoe zo'n commissie, in die samenstelling, het door de raad gevraagde onderzoek objectief zou kunnen uitvoeren.

Waarborgen

De rekenkamercommissie besloot het onderzoek toch op te pakken, onder andere omdat het een feitenreconstructie betrof, en de rekenkamercommissie niet gevraagd werd om een oordeel te geven over het gevoerde bestuur en daarmee indirect over de integriteit van Palmen. Memorabel is de positie van twee raadsleden binnen de rekenkamercommissie. Een raadslid van de oppositie stemde in de raadsvergadering van 12 december 2017 tegen het verzoek aan de rekenkamercommissie. Direct na de stemming gaf het raadslid aan zich loyaal naar de rekenkamercommissie op te stellen. Toen de rekenkamercommissie eenmaal besloot het onderzoek uit te voeren, gaf hij ook een onafhankelijke en kritische invulling aan zijn rekenkamerlidmaatschap. Daarnaast gaf de fractievoorzitter van BBB/Lijst Palmen⁷ uit eigen beweging aan zich voor de duur van het onderzoek als rekenkamerlid terug te trekken, om de voortgang van het onderzoek niet te hinderen door mogelijk negatieve berichten in de media. Het reglement van orde van de rekenkamercommissie stond dat toe. Ook al twijfelden de andere leden niet aan de onafhankelijke invulling van het rekenkamerlidmaatschap door de fractievoorzitter van BBB/Lijst Palmen, toch heeft de commissie daarmee ingestemd. Naast de externe voorzitter bleven er daardoor twee interne leden over. Een van een oppositie- en een van een coalitiepartij. Mocht er gestemd worden, en zouden de stemmen staken, dan zou de stem van de externe voorzitter de doorslag geven. Daarbij moet overigens worden gemeld dat de rekenkamercommissie altijd collegiaal besluiten heeft genomen, dus nooit gestemd heeft. De commissie heeft dat tijdens het onderzoek naar het dossier Palmen ook niet gedaan. Alle vraagstukken zijn steeds in onderling overleg opgelost. In de commissie werd ook afgesproken strikt de hand te houden aan de regel dat de voorzitter degene is die de contacten met externen onderhoudt. De raadsleden konden uiteraard voor hun eigen partij spreken, zodat ze hun volksvertegenwoordigende rol konden vervullen. Maar als het over het rekenkameronderzoek ging, verwezen de rekenkamerleden consequent naar de voorzitter. De rekenkamercommissie bouwde twee 'failsafes' of waarborgen in het onderzoeksproces in. De eerste failsafe voorzag in een intern te gebruiken advies van een jurist over geheimhouding en de risico's van openbaarmaking van stukken. Dat zou een advies zijn met betrekking

tot mogelijke schade aan onder andere privébelangen of de financiële belangen van de gemeente, als stukken door het rekenkameronderzoek openbaar gemaakt zouden worden. De tweede failsafe betrof het eventueel niet publiceren van een rekenkamerproduct, als naar het oordeel van de rekenkamercommissie daarvan geen zinvolle en constructieve bijdrage mocht worden verwacht aan de discussie en/of besluitvorming in de raad. Tijdens de afronding van het onderzoek zou duidelijk worden of de reconstructie een compleet beeld van het dossier gaf en of op basis daarvan een inhoudelijke discussie in de raad mogelijk zou zijn. Nadat deze waarborgen in de commissie werden afgesproken, kon het rekenkameronderzoek van start gaan.

Ondertussen had de raad op 19 december 2017 besloten de hoogleraren Korsten en Elzinga te vragen een second opinion op de eerder uitgevoerde risicoanalyse uit te voeren. Door de lokale partijen werden bij die risicoanalyse vraagtekens gezet, onder andere ten aanzien van het aanleveren van stukken aan het bureau dat de eerste risicoanalyse uitvoerde.

De onderzoeken van de rekenkamercommissie en de commissie Korsten-Elzinga lagen in elkaars verlengde. Het onderzoek van de commissie Korsten-Elzinga betrof met name de periode 2016-2017, maar moest om een en ander in te kaderen ook de periode daarvoor behandelen. De rekenkamercommissie behandelde alleen de periode voor 2017.

De twee commissies hadden een verschillende rechtsgrond om stukken bij de gemeente op te vragen. De rekenkamercommissie heeft op basis van de Gemeentewet recht op alle bij het gemeentebestuur aanwezige stukken. Dat geldt ook voor geheime stukken, voor zover nodig voor het onderzoek. De commissie Korsten-Elzinga moest ontheffing van de geheimhouding op specifieke stukken aan de raad vragen om deze in te kunnen zien. Een ander verschil was de aanpak. De commissie Korsten-Elzinga heeft naast deskresearch ook personen geïnterviewd. De rekenkamercommissie heeft zich voor de feitenreconstructie alleen gebaseerd op het papieren dossier.

Vanwege de raakvlakken tussen de onderzoeken heeft de rekenkamercommissie gedurende het onderzoek steeds contact gehouden met de twee hoogleraren. Op hoofdlijnen zijn bevindingen uitgewisseld, zodat de twee rapporten elkaar op de feiten niet tegen zouden spreken. Er zijn evenwel geen stukken uitgewisseld, gelet op de gescheiden opdrachten en rechtsgronden voor het verkrijgen van de stukken.

Feitenonderzoek rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie vroeg aan de gemeentesecretaris alle stukken op die direct en/of zijdelings met het grond dossier te maken hadden. In totaal kreeg de commissie begin januari een 1500 pagina's tellend dossier overhandigd, dat de periode 1976 tot en met 2017

bestreek. De hoofdmoot van de stukken besloeg de periode 2006 tot begin 2017, de periode waarover de raad vroeg om de feiten te reconstrueren. Toch heeft de commissie besloten om ook de periode 1976 tot en met 2005 in de reconstructie mee te nemen, zodat de ontstaansgeschiedenis van de controverse tussen de burger Palmen en de gemeente door de raad kon worden geduid.

De commissie twijfelde op zich niet over de volledigheid van het overhandigde dossier, maar kon ook niet garanderen dat het compleet was en er niet naderhand nog stukken zouden kunnen opduiken die het feitenrelaas in een ander daglicht zouden plaatsen. Palmen is gevraagd of hij stukken in zijn bezit had die niet in het gemeentelijke dossier zaten. Dat bleek niet het geval te zijn.

Problematisch was de geheimhouding die door het college en/of de raad op sommige stukken was gelegd of leek te zijn gelegd. De stukken die de rekenkamercommissie aangereikt kreeg en die geheim waren, waren niet als zodanig aangemerkt. Omdat het een omvangrijk dossier betrof, en de tijdsdruk om te rapporteren groot was, konden ambtenaren niet tijdig aangeven welke stukken nog steeds geheim waren. Bijvoorbeeld, sommige stukken die eerst geheim waren verklaard, bleken later openbaar ter inzage te hebben gelegen. In de loop van de tijd werden andere stukken achteraf alsnog geheim verklaard. Omdat dit niet heel inzichtelijk was, heeft de rekenkamercommissie besloten het adagium 'bij twijfel niet inhalen' te volgen. Als er enige reden was om aan de openbaarheid van een stuk te twijfelen, of te veronderstellen dat een van de belangen in de zin van de Wob geschaad zou kunnen worden bij openbaarmaking, besloot de rekenkamercommissie het stuk niet in een openbaar te publiceren tijdlijn op te nemen, voordat de raad expliciet zou besluiten tot opheffing van de geheimhouding. Daarbij is een mondeling advies van een jurist meegewogen, wat de eerste waarborg vormde.

Door de feitenreconstructie werd voor het eerst en volledig inzichtelijk hoeveel en welke procedures in 41 jaar tijd in het privaatrechtelijk geschil door de burger Palmen en door de gemeente zijn aangezwengeld. De tijdlijn bevat elf verschillende (gerechtelijke) procedures en trajecten over en weer tussen de gemeente en Palmen, in relatie tot een meningsverschil over in eerste instantie 30 m² grond in het centrum van Brunssum.

Commissievergadering

Na opname van de stukken, gebeurtenissen en acties van betrokkenen in een tijdlijn, met een uitvoerige beschrijving van het stuk en in reactie op welk stuk of actie deze geplaatst kon worden, concludeerde de rekenkamercommissie dat de raad zich hiermee een compleet beeld van het gronddossier kon vormen en eigenstandig een beeld kon vormen van het door de gemeente gevoerde bestuur. Ook kon de raad geïnformeerd worden over de belangen die geschaad zouden kunnen worden bij openbaarmaking van het dossier. Daarmee werd volledig

voldaan aan het verzoek van de raad, en was de rekenkamercommissie van oordeel dat de feitenreconstructie een constructieve bijdrage zou kunnen leveren aan de meningsvorming in de raad. De rekenkamercommissie constateerde dat aan de voorwaarde van de tweede waarborg was voldaan.

Voor de commissievergadering van 20 februari 2018 heeft de rekenkamercommissie een verkorte openbare versie van de tijdslijn gepubliceerd.⁸ Met verwijzingen naar de acties en stukken in de elf procedures, waarvan de rekenkamercommissie zeker was dat daar geen geheimhouding op lag. Zo werd bijvoorbeeld het mediationtraject genoemd, maar de rekenkamercommissie ging daar niet verder op in. De uitgebreide tijdslijn, met verwijzing naar alle stukken, inclusief die waar geheimhouding op lag, werd in concept en onder geheimhouding voor de raadsleden op de griffie ter inzage gelegd. De raadsleden kregen zes dagen de tijd om de concept-tijdslijn en de dossierstukken in te zien. De uitgebreide tijdslijn van de rekenkamercommissie fungeerde daarmee als een beredeneerde index op het gehele dossier van 1500 pagina's.

De commissievergadering werd opgesplitst in een openbaar deel, waarin raadsleden vragen konden stellen over het door de rekenkamercommissie gepubliceerde stuk en de openbare delen van het dossier. Dat moet voor de volle publieke tribune een enigszins surrealistische en allicht onbevredigende ervaring zijn geweest. Een aantal cruciale vragen van raadsleden over het dossier kon op dat moment niet worden beantwoord. Na ontruiming van de publieke tribune konden raadsleden in het besloten deel van de commissievergadering over het gehele dossier vragen stellen aan de rekenkamercommissie.

In de commissievergadering lichtte de rekenkamercommissie de feitenreconstructie toe aan de hand van een aantal cruciale stukken en acties van de betrokkenen. De rekenkamercommissie constateerde dat er eigenlijk geen sprake meer was van een grond dossier. De grondzaak zelf, over eerst 30 m² en daarna 130 m² grond aan de overkant van een pand dat Palmen in 1976 verwierf, was eigenlijk afgerond met de uitspraak van de rechtbank Maastricht in 2008. Deze constateerde dat Palmen het stuk grond in gebruik had vanaf 1976 en door verjaring eigenaar was geworden. Daar zaten nog wat overdrachtstechnische complicaties omheen, maar dat voert te ver binnen de context van dit artikel. De uitspraak van de rechter over het eigenaarschap was op zich helder, echter niet geheel eenduidig te interpreteren met betrekking tot precies welk stuk grond. De kadastrale nummering was namelijk door de jaren heen gewijzigd. Palmen zelf heeft geprobeerd om misverstanden te voorkomen door de notaris te verzoeken om een toelichting op het vonnis van de rechtbank te laten opnemen over de grootte van het perceel (130 m²). Het Kadaster schreef een groter stuk grond over op naam van Palmen dan beide partijen overeengekomen waren (160 m²). De gemeente ging in beroep bij het Kadaster, met het verzoek slechts 130 m² over te schrijven. Het Kadaster redresseerde

de overschrijving naar een vele malen kleiner stuk grond dan de bedoeling was in de transactie tussen de gemeente en Palmen (namelijk 30 m²). Dat heeft uiteindelijk een veelvoud aan juridische procedures heen en weer opgeleverd.

Het bestuurlijke en gevoelige aspect van deze zaak betrof het besluit van het college van B&W in 2005 om medewerking te verlenen aan de overdracht van 30 m² grond aan Palmen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat dit besluit genomen werd door een college waarin Palmen wethouder was, en tegen ambtelijk advies in. In de stukken werd opgenomen dat Palmen niet aan de beraadslaging of besluitvorming binnen het college deelnam. In 2006 bevestigde het college het in 2005 genomen besluit, en ging akkoord met de overdracht van 130 m² grond. Blijkbaar is tussen de gemeente en Palmen uitonderhandeld dat het over te dragen perceel toenam van 30 m² tot 130 m². Hoe dat is gegaan, is niet uit het dossier op te maken. Beide partijen hadden toen overeenstemming over de grootte van het over te dragen stuk grond. Vlak na het vertrek van Palmen als wethouder in 2006 (hij moest opstappen vanwege een ander dossier), werd de overdracht van de grond notarieel vastgelegd. Dat riep nogal wat vragen op bij de opposenten van Palmen.

Ook bestuurlijk gevoelig en wat als nieuw feit uit de feitenreconstructie van de rekenkamercommissie naar voren kwam, was dat het college van B&W na 2006 heeft getracht het besluit tot overdracht van de grond door het college waar Palmen deel van uitmaakte, nietig te laten verklaren. Voor een onderhandse overdracht van de gemeente aan een wethouder dient volgens artikel 15 lid 2 van de Gemeentewet ontheffing door Gedeputeerde Staten (GS) te worden verleend. Die ontheffing is toen niet verleend, en werd door GS in eerste instantie niet nodig geacht omdat Palmen ten tijde van de overdracht geen wethouder meer was. In een later stadium heeft GS de ontheffing alsnog verleend. Desondanks, tegen ambtelijk advies en drie verschillende extern ingewonnen juridische adviezen in, hebben opeenvolgende colleges van B&W erin volhard om het collegebesluit van 2005 nietig te laten verklaren. Uiteindelijk heeft de gemeente in 2012 besloten Palmen op basis van de rechterlijke uitspraak van 2008 alsnog de stukken grond in kwestie volledig in eigendom over te dragen. Met name het aspect van verjaring bleek daarbij doorslaggevend.

Daarna hebben nog tot begin 2017 gerechtelijke procedures gelopen, met wisselend juridisch succes voor beide partijen. Volharding over en weer veroorzaakte dat beide partijen opgesloten zaten in een juridiserend paradigma. Daarbij is tot drie keer toe tot aan de Raad van State geprocedeerd, hebben verschillende klachtenprocedures plaatsgevonden, procedures voor schadeloosstelling vanwege planschade, enzovoort.

De raad wilde zelfstandig en in openbaarheid kennis kunnen nemen van het dossier Palmen en een eigen inschatting kunnen maken van de gevolgen voor de integriteit die bij de wethoudersbenoeming van

Palmen in het geding was. Daartoe moest de raadscommissie inzicht krijgen in de risico's die het besluit tot openbaarmaking van het dossier met zich mee zou brengen.

Geheimhouding opgeheven

De derde vraag van de raad aan de rekenkamercommissie was die risico's in kaart te brengen. De rekenkamercommissie schetste in de commissievergadering de drie belangen uit de Wob die mogelijk geschaad zouden kunnen worden bij openbaarmaking:

- belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 10 lid 2 sub e Wob);
- economische belangen of financiële belangen van de gemeente (art. 10 lid 2 sub b Wob);
- het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden (art. 10 lid 2 sub g Wob).

Met het eerste belang werd met name het belang van de burger Palmen bedoeld. Diens privébelangen zouden in het geding kunnen zijn bij de openbaarmaking van het hele dossier. De overige actoren hebben vanuit hun al dan niet publieke of maatschappelijke functie een rol vervuld, en worden niet in hun belangen in de persoonlijke levenssfeer geraakt bij openbaarmaking. Palmen had in een brief van 22 september 2016 aangegeven dat wat hem betreft het hele dossier openbaar gemaakt mocht worden. Hij ontsloeg het college bijvoorbeeld van de geheimhoudingsverplichting die gold in het mediationtraject. Daarmee verviel de grond om geheimhouding op te leggen vanwege het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De economische of financiële belangen van de gemeente zouden geschaad kunnen worden, indien de gemeente naar aanleiding van openbaarmaking van stukken een claim zou krijgen waarvan in te schatten is dat deze reëel is. In de pers was sprake van een zeer hoge aansprakelijkheidsstelling die door de heer Palmen zou zijn ingediend tegen de gemeente, in de orde van grootte van € 1,5 miljoen. Omdat dit onderdeel vormde van geheim verklaarde stukken, deelde de rekenkamercommissie haar overwegingen met betrekking tot de aansprakelijkheidsstelling vooralsnog alleen vertrouwelijk met de raadscommissie. Dat gold ook voor het risico dat betrokkenen en/of derden onevenredig bevoordeeld of benadeeld kunnen worden bij openbaarmaking van de stukken.

De rekenkamercommissie heeft de overwegingen voor geheimhouding geduid. Daarbij moest onder andere de claim die boven de markt hing,

gewogen worden. De rekenkamercommissie wees erop dat er geen claim lag, wel een aansprakelijkheidsstelling. De aansprakelijkheidsstelling was niet aanhangig gemaakt in een gerechtelijke procedure. Gemeenten worden wel meer aansprakelijk gesteld. Juristen gebruiken een aansprakelijkheidsstelling vaak als afsluiter in een brief. Daar zou een gemeente op zich niet wakker van hoeven te liggen. Ook heeft de rekenkamercommissie aangegeven dat, wil de raad afdoende over het dossier kunnen spreken, de geheimhouding diende te worden opgeheven. De rekenkamercommissie kon evenwel niet in die afweging treden. Dat was aan de raad, gehoord hebbende de door de rekenkamercommissie geschetste risico's.

In de commissievergadering tekende zich een meerderheid af voor opheffing van de geheimhouding. Dat werd uiteindelijk ook in de raadsvergadering van 6 maart 2018 bevestigd. Daarmee werd het rekenkamerrapport en het onderliggende dossier openbaar en kon de politieke menings- en besluitvorming op basis van het volledige dossier, zoals door de rekenkamercommissie gereconstrueerd, plaatsvinden.

Consensus in de raad

Een dag na de commissievergadering, op 21 februari 2018, presenteerden Elzinga en Korsten hun rapport *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit? Een tweede belichting en verdiepingsanalyse*.⁹ Daarin schetsten zij eenzelfde beeld als de rekenkamercommissie over de aansprakelijkheidsstelling. Zij stelden het beeld van de risico's van de wethoudersbenoeming van Palmen, zoals dat door burgemeester Winants in oktober 2017 naar buiten werd gebracht, naar beneden bij. Verder stelden Elzinga en Korsten in hun rapport een nieuwe procedure voor hoe om te gaan met risicoanalyses bij wethoudersbenoemingen.

Over de second opinion van Elzinga en Korsten ontstond veel discussie in aanloop naar de raadsvergadering van 6 maart. Dat kwam voor een deel door het ietwat barokke optreden van Korsten, die in de presentatie van het rapport op 21 februari buiten de bevindingen en conclusies van het rapport trad. Hij had het over een toetsingsprocedure bij de wethoudersbenoeming die, zoals uitgevoerd door de toenmalige burgemeester, als een 'moderne guillotine' functioneerde. Voor een deel ontstond de controverse omdat de hoogleraren de risico's van de benoeming van Palmen in de ogen van de oppositie te zeer bagatelliseerden. Er zouden zeker risico's zijn, zo lazen zij in het rapport. De conclusie in het rapport van Korsten-Elzinga dat Palmen ondanks de risico's toch aan kon blijven als wethouder, gelet op het feit dat een maand later verkiezingen zouden plaatsvinden, was allicht terecht, maar geen sterke. Het was in ieder geval geen conclusie waar de oppositie zich tevreden mee leek te

stellen.

Op de agenda van de raadsvergadering van 6 maart stonden kortom twee rapporten, de feitenreconstructie van de rekenkamercommissie en het rapport van de commissie Korsten-Elzinga. De sprekers in de eerste ronde spraken hun waardering uit over de feitenreconstructie en ging verder niet meer in op het dossier, een teken dat men geen enkele twijfel had over de door de rekenkamercommissie verrichte werkzaamheden en het in kaart gebrachte dossier. De meeste aandacht ging, zoals was te voorzien, uit naar de strijdpunten rond de wethoudersbenoeming en de risicoanalyse van Korsten-Elzinga. Tijdens de eerste debatronde was van enige toenadering tussen de oppositie- en coalitiepartijen geen enkele sprake.

Interim-burgemeester Gerd Leers kreeg op briljante wijze de raadsfracties toch op één lijn. Na de pauze voor de tweede ronde constateerde hij dat de tweespalt in de raad een feit was. Hij stelde vast dat nog meer risicoanalyses een oplossing niet dichterbij zouden brengen. Leers vroeg de raadsleden zich in de tweede ronde alleen uit te spreken over drie vragen die hij aandroeg om door hem te laten beantwoorden: burgemeester, ga onbevooroordeeld en zonder voorwaarden vooraf naar een oplossing zoeken voor het grond dossier, zet een streep onder het verleden door het dossier van de bestuurlijke en politieke tafel te halen en kom met een nieuwe procedure rondom wethoudersbenoemingen.

In de tweede ronde gingen alle partijen min of meer akkoord met de voorstellen van Leers. Daarna nodigde Leers de raadsleden uit om bij wijze van instemming met zijn voorstellen in het midden van de raadszaal elkaar de hand te reiken. Geen van de raadsleden bleef zitten, daar deze dan alleen al fysiek zouden laten zien tegen de aangereikte oplossingen te zijn. Onder gejuich van de publieke tribune werd het geschil tussen de gemeente en de burger Palmen van de politieke agenda gehaald.

Tot slot

Het grond dossier Palmen is een exceptionele casus: een privaatrechtelijke kwestie over een stuk grond, die zich 41 jaar heeft voortgesleept, dat bestuurlijke en politieke dimensies kreeg door de wethoudersbenoeming van Palmen, en leidde tot bemoeienis van de gouverneur van Limburg en uitspraken van de minister van BZK. Bovendien kreeg de casus veel aandacht in de regionale en landelijke pers. Toch is het zinvol om kennis te nemen van deze casus en de leerpunten van de rekenkamercommissie. Enerzijds omdat vraagstukken rond integriteit steeds vaker voorkomen in het openbaar bestuur en rekenkamercommissies daar vaker mee geconfronteerd kunnen worden. Anderzijds vanwege het gegeven dat een rekenkamercommissie met raadsleden heel goed in staat is de raad adequaat te bedienen met onafhankelijk onderzoek. Kortom, dat deze dus een plek verdient in het openbaar bestuur en als reële invulling

van de rekenkamerfunctie niet achteloos aan de kant dient te worden geschoven.

De rekenkamercommissie kan heel goed in een politiek gevoelig dossier opereren, en ook in een privaatrechtelijke kwestie, mits de opdracht binnen de taakstelling van de rekenkamercommissie valt. De rekenkamercommissie is niet in de valkuil getrapt om uitspraken te doen over de integriteit, ook al daagden de media daartoe uit. Ook niet over de privaatrechtelijke kwestie, dat is aan de rechter. Daar hebben de leden elkaar in de rekenkamercommissie steeds scherp op gehouden en dat leverde veel uitgebreide, levendige en boeiende discussies op. De rekenkamercommissie heeft hierbij, en bij de ordening van het materiaal bij dit onderzoek, veel steun ervaren van de griffie.

Kortom, de grenzen scherp in de gaten houden, maar ook duidelijke waarborgen stellen. Het juridisch advies en de mogelijkheid om het proces een halt toe te roepen gaven vertrouwen om een dergelijk gevoelig en risicovol project aan te gaan. Dat had de rekenkamercommissie niet kunnen doen zonder goed vooronderzoek naar de risico's die gepaard gingen met dit onderzoek. Het feit dat coalitie en oppositie in de rekenkamercommissie vertegenwoordigd waren, heeft er wezenlijk aan bijgedragen dat het rapport gedragen werd.

Als argument tegen raadsleden in rekenkamercommissies wordt vaak naar voren gebracht dat 'een slager niet zijn eigen vlees moet keuren' en dat raadsleden hiermee de politiek in een onafhankelijk gepositioneerd orgaan zouden brengen. Zoals aangegeven, uit geen enkel onderzoek of evaluatie over het functioneren van rekenkamer(commissie)s blijkt dat de effectiviteit van rekenkamers met en zonder raadsleden verschilt. De ervaring van de rekenkamercommissie Brunssum in deze case, met een gevoelige lading in een politiek zeer verdeelde raad, toont dat ook aan.

Overigens niet alleen in dit dossier. Het is de taak van de voorzitter, maar ook van de leden zelf, om er scherp op te blijven dat de politiek buiten de rekenkamercommissie blijft en zich ook kritisch kan uitspreken over het functioneren van het gehele bestuur, inclusief de raad. Mede daardoor heeft de rekenkamercommissie de raad met een gedegen feitenreconstructie kunnen ondersteunen bij een zinvolle discussie en besluitvorming en zodoende bijgedragen aan een oplossingsrichting. Gelet op het gewaardeerde en zinvolle onderzoek dat rekenkamercommissies opleveren, de ondersteuning die zij aan het lokale bestuurlijke bestel bieden, zou het een dwaling zijn de mogelijkheid van rekenkamercommissies met raadsleden uit de Gemeentewet te schrappen.

Noten

1 Intussen is eind mei 2018 Jo Palmen weer voorgedragen als wethouder in Brunssum, nadat hij door de gebruikelijke screening op

risico's is gegaan. De provincie en het ministerie hebben zich over deze laatste benoeming niet uitgelaten.

2 E. de Jong e.a., *De staat van de rekenkamer*, Stibabo, 2013, in opdracht van NVRR. Uit de evaluatie van Berenschot uit 2011 (zie voetnoot 3) bleek dat 40% van de rekenkamers ook daadwerkelijk raadsleden als lid had. Daarmee is dit het meest voorkomende model.

3 M. van der Mark e.a., *Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers*, Berenschot, 2011, in opdracht van het ministerie van BZK.

4 Op 4 juni 2018 heeft het ministerie van BZK een wetswijziging aangekondigd om onder andere het lidmaatschap van raadsleden van rekenkamercommissies onmogelijk te maken. Dit voorstel ligt ter consultatie voor. Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/04/wetsvoorstel-versterking-decentrale-rekenkamers-in-consultatie.

5 De NVRR heeft in 2015 in de bijzondere algemene ledenvergadering het standpunt ingenomen dat raadsleden lid mogen zijn van rekenkamercommissies, maar dat de voorzitter extern is en de meerderheid van de commissie uit externen bestaat. Dat is dus niet het geval in Brunssum. Echter, daarvoor is een wijziging van de verordening nodig, en deze is eind 2012 naar aanleiding van een evaluatie bijgesteld. Een nieuwe aanpassing was nog niet opportuun, daar op dit moment de samenstelling van de rekenkamercommissie, zoals in Brunssum, in overeenstemming is met de wet. Mocht de verordening aangepast moeten worden, door omstandigheden of vanwege een wetswijziging, dan kan het punt van de samenstelling meegenomen worden.

6 De auditcommissie is een commissie van raadsleden, die onder andere de externe accountant aanstelt die de gemeentelijke jaarrekening controleert, het controleprotocol bespreekt, de aan de raad gerichte circulaire van BZK bespreekt en de rapporten van de rekenkamercommissie bespreekt voordat ze in de raad behandeld worden.

7 Zoals gemeld was Jo Palmen vanaf het moment dat hij tot wethouder werd benoemd geen fractievoorzitter meer. Een lid van de fractie BBB/Lijst Palmen werd fractievoorzitter. Deze was ook lid van de rekenkamercommissie. In de pers werd betoogd dat een rekenkamercommissie waarin de fractievoorzitter van BBB/Lijst Palmen als lid zitting had, nooit onafhankelijk onderzoek zou kunnen doen.

8 Het openbare rapport kunt u vinden op:

<https://tinyurl.com/ycghz6bj>.

9 Zie: <https://tinyurl.com/y8sbmytx>.

© Boom bestuurskunde