

**Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen  
op het vlak van  
bestuurlijke integriteit?**

Een tweede belichting en verdiepingsanalyse

door

**prof.mr. Douwe Jan Elzinga  
&  
prof.dr. Arno F.A. Korsten**

18 febr. 2018

# Inhoud

## Deel I: De analyse

1. Inleiding en opdracht
2. Juridische en politiek-bestuurlijke context
3. Methode van integriteitsonderzoek en risico-toetsing
4. Tweede belichting ('second opinion') en verdiepingsanalyse
  - 4.1 Eerste kwestie- Verwijt van belangenverstremgeling inzake grondkwestie: terecht of onterecht?
  - 4.2 Tweede kwestie: de extra raadsvergadering
  - 4.3 Derde kwestie: omgangsvormen
  - 4.4 Vierde kwestie: schijn van belangenverstremgeling door procederen
  - 4.5 Vijfde kwestie: de werkzaamheden van de zoon
  - 4.6 Onvoldoende grondslag voor 'hoog, ernstig risico'
5. 'Good governance' als het witte huis aan de horizon
6. Korte samenvatting voor de pers

## Deel II: Reflectie op het instrument van het persoonlijk advies

Integriteit tegen het licht houden: toekomstkansen voor een instrument?

## Deel III: De toekomst van de integriteitsanalyse

Wat moet komen? Aanbevelingen ter discussie

## Deel IV: Na de raadsverkiezingen van 21 maart 2018

Risico-toets in Brunssum na de raadsverkiezingen van maart 2018

## **De auteurs**

Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners

Bijlage 2: Brief advocaat Van Geelkerken en J.M.H. Palmes

# Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit?

Een tweede belichting en verdiepingsanalyse

door

**prof.mr. Douwe Jan Elzinga & prof.dr. Arno F.A. Korsten**

17 februari 2018

## Deel I: De analyse

### 1. Inleiding en opdracht

In oktober-november 2017 zijn bij gelegenheid van de formatie van een nieuwe coalitie twee kandidaat-wethouders van de gemeente Brunssum, te weten de heren Math Houben en Jo Palmen, extern 'doorgelicht' in het kader van een integriteitsonderzoek. Het onderzoek was gericht op het vaststellen van bestuurlijke integriteitsrisico's. Dat onderzoek naar kwetsbaarheden kende voor Jo Palmen in de aanpak van het externe bureau Governance & Integrity (G & I) drie fasen:

- de eerste fase van de benoembaarheidstoets (is aan wettelijke eisen voldaan?);
- de tweede fase van een risicoprofiel met een gesprek over de actuele risico's ten behoeve van de kandidaat zelf;
- de derde fase van een aanvullend onderzoek op basis van (semi-) openbare bronnen op verzoek van de burgemeester, op basis van door de burgemeester aangeleverde kwesties, vraagpunten en documenten, en ten behoeve van de burgemeester.

De derde analyse is hier vooral aan de orde. Deze zelfstandige analyse, die los stond van de eerste twee fasen, mondde uit in een schriftelijk 'persoonlijk advies' van de externe analist voor de burgemeester van Brunssum (L. Winants). Hier is aan de orde wat ons beeld is qua bestuurlijke integriteitsrisico's van wethouder Jo Palmen op basis van dezelfde informatie als aan het externe bureau is verzonden plus een verdiepingsanalyse, waarbij gebruik is gemaakt van aanvullend schriftelijk materiaal en andere waarnemingsmethoden (dus bronnen) zijn benut.

Er is door een extern bureau een risico-inventarisatie op het vlak van bestuurlijke integriteit gemaakt die uitmondt in een risicoprofiel van Jo Palmen. De conclusie van dat bureau was op 14 november 2017 dat Palmen benoembaar is, maar ook een 'risicovolle keuze'. Deze kwalificatie wordt actueel geacht. Deze conclusie van Governance & Integrity is door de burgemeester overgenomen en op 14 november 2017 vertrouwelijk gedeeld met het raadspresidium van Brunssum en vervolgens met andere raadsleden.

Bleef het daar bij? Nee. In de nieuwsmedia, zoals in het TV-programma Nieuwsuur (van 30 nov. 2017), leidde dat oordeel uit het persoonlijk advies van het extern bureau aan de burgemeester vervolgens in de woorden van de geïnterviewde burgemeester tot de kwalificatie 'hoog, ernstig risico'. Zo sprong de kwalificatie 'risicovolle keuze' naar 'hoog, ernstig risico'. En vervolgens her en daar, zoals in het provinciehuis, naar 'rode kaart'. In voetbaltermen betekent een rode kaart dan: 'het veld af'. Zo bedoelden de burgemeester en gouverneur het ook. Daarmee nam de discussie over een persoon een wending van 'nuance' ('benoembaar maar ook een risicovolle keuze') naar 'aftreden'. De gemeenteraad heeft op 29 november 2017, in een vergadering die speciaal gewijd was aan het integriteitsrapport en de positie van de wethouder, echter niet aan de positie van de gekozen wethouder Palmes gemorrelt. Palmes heeft in de raad zijn mening gegeven en daarop werd het rapport (lees: persoonlijk advies) door de raadsmeerderheid niet overtuigend bevonden; er werden geen radicale consequenties aan verbonden (dus geen rode kaart).

Is zowel die kwalificatie 'risicovolle keuze' - opgevat als 'hoog, ernstig risico' - volgens ons houdbaar? Of is daar wat op af te dingen? Dat is waarover wij ons hadden te buigen.

### ***Tweede belichting***

We geven onze bevindingen niet op basis van het beoordelen van integriteitsschendingen, niet op basis van het tegen het licht houden van het persoonlijk advies van bureau G. & I., maar op basis van dezelfde documentatie als het extern bureau kreeg aangeleverd als onder- en achterliggend materiaal en andere waarnemingen. Dat was ook de opdracht die de gemeenteraad op 13 december 2017 expliciet gaf aan de hoogleraren prof. mr. Douwe Jan Elzinga (honorair hoogleraar op het vlak van constitutioneel organisatierecht; Rijksuniversiteit Groningen) en prof. dr. Arno F. A. Korsten (honorair hoogleraar op het terrein van bestuurskunde; Universiteit Maastricht). We dienden een volstrekt onafhankelijke analyse te maken: zowel een second opinion als een verdiepingsanalyse.

### ***Plus verdiepende analyse***

Deze raadsopdracht is uitgewerkt in een schriftelijk opdracht, waarbij aan de onderzoekers ook volop ruimte is gegeven voor een verdiepingsanalyse. Deze analyse biedt de mogelijkheid nadere informatie op te vragen en te bezien, en te reflecteren op de eventuele consequenties van de casus-Palmes voor integriteitstoetsing van kandidaat-wethouders in de periode na de raadsverkiezingen van 21 maart 2018 in Brunssum. En te reflecteren op iets dat eventueel van belang is in de provinciale en/of landelijke context, aangezien de gouverneur en de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties de casus volgen en de minister zich middels een brief aan de Tweede Kamer heeft uitgesproken over het gemeentebestuur van Brunssum (brief van 15 dec. 2017).

Deze opdracht is door waarnemend burgemeester G. Leers gedeeld met het raadspresidium, dat deze opdracht in januari 2018 ondersteunde.

### ***Bronnen***

Tot de bronnen behoorde in eerste instantie de documentatie die door de gemeente aan de externe analist van G & I is verstrekt. Daarmee bleek niet te volstaan. We hebben de bronnen 'opgehaald' waarop in de raadsvergadering van 29 november 2017 speciaal is geattendeerd omdat ze ontbraken in de gemeentelijke documentatieset.

Voor deze (algehele) analyse zijn ook raadsvergaderingen via live streaming (her)bekeken. Daardoor kregen we alle raadsleden in beeld en kregen we een aantal woordvoerders te horen. Er zijn verder uiteraard gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen, waar onder dhr. mr. Jo Palmen zelf; met zijn advocaat mr. Peter van Geelkerken; met mr. Roy Palmen jr. en met de adviseur van Jo Palmen prof. mr. Twan Tak. Bij Palmen sr., zijn advocaat Van Geelkerken en bij Palmen jr. zijn ook documenten opgevraagd dan wel hebben zij die spontaan aan ons verstrekt.

Bij wijze van contrast is gesproken met wethouder Houben, die ook een procedure van integriteitstoetsing doorliep. Door met burgemeester Winants te spreken, kregen we verder zicht op en inzicht in het procesverloop en ontstond ook (verder) inzicht in de wijze van functioneren van het college van b&w en integriteitsaspecten. Er zijn ook vragen uitgezet via de griffie ten aanzien van zaken die wij wensten te weten (zie ook fig. 1 en volgende).

We bekeken enkele verslagen van collegevergaderingen en van het raadspresidium. We gingen verder na hoeveel juridische procedures liepen en lopen tegen het gemeentebestuur en bij welke J. Palmen betrokken is per januari 2018. En we gingen na of er een persoonlijk mandaat tot het nemen van besluiten is gegeven aan een van de wethouders. Uiteraard spraken we ook verder met waarnemend burgemeester Leers (v.a. 1 januari 2018 waarnemer), het hoofd bestuurszaken van Brunssum Reijnders, met gemeentesecretaris Dielissen, met griffier Peeters en met de onderzoekers van G & I.

Uiteraard namen we kennis van artikelen die in de vorm van columns van de hand van Palmen verschenen en van artikelen in dag- en weekbladen. We beluisterden opnieuw radio-uitzendingen en bekeken ook televisie-uitzendingen van de regionale zender L1. Vanzelfsprekend hadden we klassieke en actuele wetenschappelijke literatuur over gemeente- en provincierecht, bestuur, professionaliteit van wethouders, management en integriteit bij de hand. En we spraken met gouverneur Th. Bovens en enkele provinciale medewerkers om een beeld te krijgen van het provinciale integriteitsbeleid en zijn betrokkenheid bij het gemeentebestuur van Brunssum.

### **Context**

De gemeenteraad van Brunssum besloot tot de opdracht aan ons en er werd toegezegd dat binnen vijf dagen het beschikbare schriftelijk materiaal zou worden geleverd. Mocht dat niet kunnen worden gerealiseerd, dan zouden de onderzoekers op eigen initiatief informatie kunnen verzamelen. Die situatie deed zich voor en daarbij stuitte we al snel op geheim verklaarde bescheiden die nodig waren om tot een goed oordeel te komen. In de raadsvergadering van 30 januari heeft de gemeenteraad van Brunssum er mee ingestemd dat wij deze stukken - onder handhaving van de geheimhouding - konden inzien.

Na het voorgaande kan een vraag, die in het kader van de frequent gestelde vragen (FAQ's) naar voren komt, direct beantwoord worden: verschilt ons onderzoek wezenlijk van het persoonlijk adviesonderzoek van het externe bureau? Het antwoord is 'ja'. Wat wij meer konden en wilden doen, is:

- raadsvergaderingen observeren waardoor we de betrokken actoren in actie konden zien;

- meer documenten opvragen en bestuderen, zoals verslagen van raadsvergaderingen, van het raadspresidium, van de verkoopovereenkomst tussen Palmen sr. en Palmen jr., etc. ;
- gesprekken voeren met informanten, waaronder Palmen zelf;
- de mediaberichtgeving bekijken;
- aanbevelingen formuleren.

We zijn verder in de tijd terug gegaan.

### ***Bijlagen***

In bijlage 1 staat opgesomd met welke personen wij hebben gesproken. Bijlage 2 bevat een brief van het advocatenkantoor Van Geelkerken, waarin wordt gemeld dat inzake het omstreden grond dossier er vanwege Palmen geen externe vordering in rechte *was, is en zal* zijn en dat er na april 2016 ook geen juridische of feitelijke claim meer *kon* zijn. Verderop in dit rapport wordt nader op deze brief ingegaan en wordt deze door ons gekwalificeerd.

### ***Uitdrukkelijke disclaimer***

We vermelden met nadruk dat wij – behoudens de verklaring van de advocaat Van Geelkerken - geen officiële externe informatie – zoals van de AIVD, justitiële of andere informatie etc. – hebben gekregen, gezocht, noch hebben gebruikt in deze rapportage. We nemen als uitgangspunt dat dergelijke, eventueel belastende informatie er niet is en wel vanwege het ontbreken van aanwijzingen daarvoor. In het dossier dat aan G & I is gezonden kwam dergelijke informatie niet voor; in de (al dan niet geheime) documenten die we vanwege de gemeente hebben kunnen inzien evenmin. Indien dergelijke informatie er wel is, formuleren wij om die reden daarvoor deze uitdrukkelijke disclaimer. In dat geval ontstaat bovendien het ernstige probleem dat een integriteitsrisico mede is vast gesteld op basis van niet-kenbare informatie.

### ***Opbouw***

We hebben in het rapport enkele figuren opgenomen. Deze vervullen vooral een opzoekfunctie voor de lezer, die zich afvraagt wat in welk jaar aan de orde was, maar ze zijn ook van belang voor het verkrijgen of behouden van overzicht.

De weergave van gebeurtenissen en handelingen is overigens niet limitatief. De geïnteresseerde lezer kan voor details en aanvullingen terecht bij een rapport van de rekenkamercommissie.

De opbouw van het rapport is als volgt. In de tweede paragraaf wordt een schets gegeven van de juridische en politiek-bestuurlijke context van deze kwestie. In paragraaf drie wordt ingegaan op de methode van integriteits- en risico-toetsing. De vierde paragraaf bevat de secundaire toets ('tweede belichting') die wij hebben uitgevoerd. In paragraaf vijf worden conclusies getrokken uit de kwestie-Brunssum en een aantal aanbevelingen gedaan hoe om te gaan met dit type gevallen. Daarbij wordt tevens aandacht geschonken aan de regelingen die hier op nationaal niveau zouden kunnen worden getroffen.

Op het einde is een korte samenvatting opgenomen die tevens als persbericht fungeert.

## **2. Juridische en politiek-bestuurlijke context**

De benoeming van wethouders behoort tot de kern van de lokale autonomie. Bij de dualisering in 2002 kwam dit tot uitdrukking in het feit dat rechterlijke bemoeienis met de benoeming en het ontslag van wethouders door de wetgever uitdrukkelijk werd uitgesloten. Voorheen bestond daar twijfel over en was er af en toe een procedurele rechterlijke bemoeienis. Een en ander betekent dat het de gemeenteraad is die zonder externe bemoeienis exclusief bevoegd is om te besluiten over de benoeming en het ontslag van wethouders. Bezien vanuit het vraagstuk van integriteit ontstaat hier een aantal vragen. Dat betreft in de eerste plaats de rol en de taak van de burgemeester.

### ***Geen gedwongen zetelopgave van volksvertegenwoordigers***

Sinds een wijziging van de Gemeentewet in 2015 waakt de burgemeester over de integriteit van hen die bij het gemeentebestuur zijn betrokken, waaronder raadsleden en wethouders. Deze taakstelling van de burgemeester is begrensd en wel in die zin dat er momenteel geen staatsrechtelijke instrumenten voorhanden zijn om bij integriteitsschendingen door raadsleden hieraan de consequentie te verbinden dat het betreffende raadslid zijn of haar zetel ter beschikking moet stellen. Het vrije mandaat van volksvertegenwoordigers - dat grondwettelijk is gewaarborgd - houdt in dat ter bescherming van de kiezerskeuze alleen de volksvertegenwoordiger zelf beslist over zetelopgave, behoudens als het gaat om bijvoorbeeld wettelijk verboden handelingen, wettelijke onverenigbaarheden, kiesrechtuitsluitingen etc.. Zouden derden hier beslissende invloed op kunnen uitoefenen, dan zouden op volksvertegenwoordigers allerlei niet aanvaardbare vormen van druk gelegd kunnen worden, met als gevolg dat ook de vrije besluitvorming van de volksvertegenwoordiging onder druk komt te staan. Een en ander betekent dat noch de burgemeester of een raadsmeerderheid, noch anderen - zoals de minister, CdK's, politieke partijen, fracties etc. - een gedwongen zetelopgave kunnen realiseren.

### ***Autonomie***

Met betrekking tot de positie van de wethouders is de situatie anders. Hier is er geen algehele zeggenschap van de functionaris zelf, maar een wettelijk gewaarborgde autonome zeggenschap van de raadsmeerderheid. Daardoor zijn ook ten aanzien van de wethouders interventies van derden niet meteen voor de hand liggend. Voor de burgemeesters en de CdK's zijn dergelijke interventies onder het geldende wettelijke regime uitdrukkelijk uitgesloten. Toepassing van het vernietigingsrecht door de Kroon komt in de praktijk niet voor, maar is in uitzonderlijke gevallen niet geheel uitgesloten. Bij toepassing van een dergelijke vernietiging is er een beroepsmogelijkheid op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarbij zal worden afgewogen of een dergelijke interventie zich verdraagt met de bovengenoemde wettelijke autonomie van de gemeenteraden. Zou hier een specifieke wettelijke grondslag voor een ministeriële interventie bestaan, waarbij wordt genormeerd in welke gevallen een dergelijke ingreep is aangewezen, dan is de afloop daarvan minder ongewis.

Kortom: zowel ten aanzien van raadsleden als ten aanzien van wethouders zijn er beperkte mogelijkheden voor interventie indien zich vraagstukken van integriteit voordoen.

### ***Blokkade benoeming***

Een specifieke dimensie betreft de vraag of een benoeming van een wethouder of een raadslid kan worden geblokkeerd. In het voorgaande lag de nadruk op zittende raadsleden

en wethouders, hier gaat het om de vraag of een benoeming kan worden tegen gehouden indien bijvoorbeeld een integriteitsrisico zich voordoet. Wat betreft de raadsleden spitst dit zich toe op de vraag of bijvoorbeeld een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) als vereiste kan wordend gesteld, dan wel of in een reglement of gedragscode nadere normen voor toegang kunnen worden opgenomen. Het gaat dan specifiek om de vraag of nadere beperkingen van het passief kiesrecht op plaatselijk niveau kunnen worden gerealiseerd. In algemene zin moet hier het antwoord zijn dat beperkingen van het grondwettelijk gewaarborgde passief kiesrecht alleen door de formele wetgever kunnen worden gerealiseerd. Een en ander heeft tot gevolg dat enkel op basis van landelijke wetgeving hier nadere normering plaats kan vinden. Bij de benoeming van wethouders is het passief kiesrecht niet in het geding. Nu echter de autonome bevoegdheid van deze benoeming door de gemeenteraad voortvloeit uit de Gemeentewet rijst de vraag of beperkingen van die bevoegdheid wel zijn toegestaan door reglementen en gedragscodes. In beginsel moet die vraag *ontkennend* worden beantwoord.

### ***Integriteitstoets wethouders***

Vanuit deze algemene context kan de constellatie bij de gemeenten in de provincie Limburg nader worden geduid. De provincie Limburg besteedt veel aandacht aan het integriteitsvraagstuk en dat is een goede zaak. Het is om die reden dat de gemeenten over zijn gegaan tot het invoeren van een integriteitstoets voor (kandidaat-)wethouders. De gemeente Brunssum en andere Limburgse gemeenten hebben deze opgenomen in het reglement van orde. Voor Brunssum bepaalt art. 6 lid 7 van het reglement van orde het volgende: 'De burgemeester geeft de opdracht voor een integriteitstoets voorafgaand aan de benoeming van een wethouder. De benoeming is niet eerder dan dat de uitslag bij de burgemeester bekend is. Indien de uitkomst van de toetsing daar aanleiding voor geeft, informeert de burgemeester de Gemeenteraad daarover.' Over deze regeling moet worden gezegd dat deze voorziening niet strijdig is met enige wettelijke regeling. Het staat gemeenten vrij om een toets te organiseren voorafgaand aan of na de benoeming van een wethouder. Omdat de burgemeester door de wetgever is belast met de zorg voor de integriteit binnen de gemeentelijke organisatie ligt het in de rede dat het ook de burgemeester is die de gemeenteraad voorziet van de informatie die uit de toets naar voren komt. Aanvaardbaar is ook dat de burgemeester de resultaten van de toets bespreekt met de betreffende kandidaat voor het ambt van wethouder en deze kandidaat in overweging geeft om eventuele belemmeringen weg te nemen dan wel adviseert te overwegen om de kandidatuur in te trekken. Het is onder het huidige wettelijke regime echter *enkel de gemeenteraad* die kan besluiten of aan de toets enige finale consequentie moet worden verbonden en wel vanwege de wettelijke autonomie die geldt voor de wethoudersbenoeming.

### ***Geen juridische status gedragscodes***

Dit vraagstuk van de relatie tussen burgemeester en raad in het integriteitsbeleid krijgt nog meer scherpte nu veelal onduidelijk is aan welke normen wordt getoetst. Het strafrecht en ook de Gemeentewet bevatten tal van normen die bij een integriteitstoets kunnen worden gebruikt. In de praktijk zijn deze wettelijke normen echter slechts bij uitzondering in het geding en gaat het veel vaker om een daadwerkelijk of vermeend handelen in strijd met de gemeentelijke gedragscodes. Dat via gedragscodes wordt getracht om de integriteit van het bestuur op een hoger plan te krijgen is een goede zaak en de codes kunnen een belangrijke



bijdrage leveren aan het realiseren van *'good governance'*. Maar in de praktijk van de laatste jaren is ook een uitdrukkelijke *keerzijde* te zien. In toenemende mate worden de gedragscodes gebruikt als 'politiek strijdmiddel'. Steeds vaker worden allerlei gedragingen - zoals de overtreding van procedureregels, te veel vertrouwelijkheid, selectieve informatie etc., - aangemerkt als schendingen van de bestuurlijke integriteit. Omdat de gedragscodes in hun bewoordingen op onderdelen ruim en vaag zijn, kan heel gemakkelijk een probleem van integriteit worden geconstateerd dan wel de indruk worden gewekt van een probleem dan wel een probleem worden geconstrueerd. Daar komt nog bij dat de gedragscodes geen juridische status hebben. Het betreft hier politiek-sociale afspraken die bij overtreding niet kunnen leiden tot onrechtmatig handelen. De gedragscodes zijn vooral bedoeld om elkaar op gedrag te kunnen aanspreken, maar uitdrukkelijk niet bedoeld om elkaar de finale maat te nemen. In de praktijk is dat echter wel de toenemende tendens.

Indien nu bij de integriteitstoets voor wethouders vooral de gedragscodes als uitgangspunt en normenkader worden gebruikt, dan is natuurlijk voorspelbaar dat hier al snel problemen kunnen ontstaan. Zou er duidelijkheid zijn over de criteria waaraan wordt getoetst en zouden er werkbare risicoprofielen worden gehanteerd, dan kan op een ordentelijke wijze worden getoetst. Uit de huidige toetsingspraktijk blijkt echter dat daarvan (nog) niet altijd sprake is. Bovendien zijn er diverse private bureaus die deze toetsing uitvoeren en waarbij er bepaald geen eenvormigheid van oordelen en handelen is.

Het is vanuit deze bijzondere context dat wij voor de gemeente Brunssum deze opdracht tot tweede belichting ('second opinion') uitvoeren. We proberen daarbij een zo objectief mogelijk inzicht te geven in de loop der dingen en onafhankelijk een antwoord te formuleren op de vragen die daardoor worden opgeroepen. Uit dat overzicht zal blijken dat in de casus-Brunssum alle elementen van de bovengenoemde, nogal complexe context in volle omvang terug keren. En daarbij zijn er nogal wat onduidelijkheden en onzekerheden. Bij het zoeken naar het goede 'format' voor toekomstig integriteitsbeleid kan de casus-Brunssum dan ook als een goed aanknopingspunt worden gebruikt.

### **3. Methode van integriteits- en risico-toetsing**

Zoals gezegd, hanteren de gemeenten in de provincie Limburg – op initiatief van de gouverneur van de provincie – een systeem van risicotetsing voorafgaande aan de wethoudersbenoeming. Alle Limburgse gemeenten werken hier aan mee en zij hebben in de reglementen van orde deze toetsing geregeld. Daarbij wordt een methode gehanteerd die met name is ontwikkeld door het bureau G & I. Deze toetsing bestaat in de praktijk uit twee onderdelen. In de eerste fase wordt met behulp van een vragenlijst nagegaan of aan alle wettelijke vereisten is voldaan. In de tweede fase worden de integriteitsrisico's van de kandidaat in beeld gebracht en wordt daarover een tweegesprek met de kandidaat gehouden. In een daarop volgend (nog steeds aan de tweede fase gerelateerd) driegesprek met de burgemeester wordt – indien nodig – bezien op welke wijze belemmeringen kunnen worden weggenomen, bijvoorbeeld door aanpassing van de portefeuilledverdeling door de coalitiepartijen of het adequaat parkeren van private of zakelijke belangen. De kern van deze informatie wordt aan de raad beschikbaar gesteld en het is ook enkel de raad die de ultieme beslissing neemt. Dit systeem van risicotetsing functioneert goed, vooral ook omdat de

kandidaat-wethouder een goed zicht krijgt op risico's, zich daarvan bewust wordt en – indien nodig – hulp krijgt om oplossingen aan te dragen.

### ***Derde fase***

In de kwestie-Brunssum is aan deze twee fasen een derde fase toegevoegd. Deze was vanaf het begin voorzien. In de offerte die op 19 oktober 2017 werd uitgebracht door G & I stond deze derde fase reeds vermeld. En ook dat deze ten aanzien van alle kandidaten zou worden toegepast. Uiteindelijk is die derde fase er alleen gekomen voor kandidaat-wethouder Palmen.

Nadat in de twee fasen enkele integriteitsrisico's in beeld waren gebracht ten behoeve van de reflectie door Palmen zelf, werd ten behoeve van burgemeester Winants door G & I een *persoonlijk advies* vervaardigd om in beeld te brengen hoe hoog *het risicogehalte* was op basis van door de gemeente aan te leveren openbare en semi-openbare documentatie en kwesties en vraagpunten. Het bureau aanvaardde deze opdracht om risico's te benoemen, en op papier te zetten, maar onder strikte voorwaarde dat *geen* onderzoek naar daadwerkelijke integriteitsschendingen van Palmen zou worden gehouden – daarvoor was de tijd ook veel te kort. Op basis van 'openbare en semi-openbare bronnen' zou een risico-inschatting worden vervaardigd. Het (schriftelijk) persoonlijke advies zou geheim moeten blijven, zodat het door derden op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) niet kon worden opgevraagd. En omdat het geen regulier integriteitsonderzoek ex post zou worden, werd er *niet* voorzien in een procedure van hoor en wederhoor op het concept jegens de kandidaat-wethouder Palmen.

In het persoonlijk advies werd – zoals de burgemeester later verklaarde en in de overige publiciteit naar voren kwam - op vijf gronden geformuleerd dat er een meer dan gemiddeld risico bestond dat Palmen als wethouder een integriteitsprobleem zou kunnen krijgen. De burgemeester deelde deze informatie op 14 november 2017 met het raadspresidium en andere raadsleden konden inzage krijgen in het advies. Een raadsmeerderheid oordeelde echter (op 29 november 2017) dat deze risico's niet zodanig waren dat de benoeming van wethouder Palmen, die dateerde van 10 oktober 2017 zou moeten worden gecorrigeerd. Het reglement van orde verordonneerde weliswaar dat de toetsing plaats had moeten vinden voorafgaande aan de benoeming van Palmen, maar omdat de raadsvergadering gepland was en het naar het oordeel van de raadsmeerderheid te lang duurde voordat het advies klaar was, had de benoeming (op 10 oktober 2017) al plaats gevonden. Daarbij was verklaard dat eventueel op basis van het persoonlijk advies de benoeming nog weer kon worden gecorrigeerd. In het latere raadsdebat over het persoonlijke advies van G & I (op 29 november 2017) verklaarde Palmen dat hij een aantal gesignaleerde belemmeringen weg had genomen of willen nemen, maar dat daarmee onvoldoende rekening was gehouden (hij mocht als het ware niet inspreken op het conceptadvies over hem). Omdat de raad geen gevolg gaf aan het persoonlijk advies van G & I aan de burgemeester en de daarin vervatte risico-inschatting en rekening hield met de schriftelijke verklaring van Palmen waarin hij integriteitsrisico's redresseerde, trad burgemeester Winants af en ontstond er nationaal tumult over de implicaties van deze affaire, waarbij vooral het gebrek aan mogelijkheden om bij hoog risico een benoeming te verhinderen in het oog sprong. Het eerder aangeduide 'meer dan gemiddelde' risico was inmiddels veranderd in een 'hoog, ernstig risico' (kijk maar opnieuw naar de uitspraken van de burgemeester in de uitzending van Nieuwsuur van 30

november 2017 ) en werd daarbij voor waar aangenomen. De procedure werd correct bevonden.

### ***Derde fase bron van problemen***

In de volgende paragraaf wordt een meer gedetailleerd beeld gegeven van deze gang van zaken en wordt ook ingegaan op de risico-analyse zoals die door de burgemeester – in samengevatte vorm - naar buiten is gebracht. Wat betreft de methode van toetsing ('het persoonlijk advies' op basis van openbare en semi-openbare bronnen) kan echter reeds hier worden opgemerkt dat deze derde fase – de figuur van het persoonlijk advies aan de burgemeester – een zelfstandige bron van problemen is geworden. Het bureau G & I hanteerde deze figuur van het persoonlijk advies voor het eerst en ook het bureau is achteraf van oordeel dat de figuur van het persoonlijk advies door een ander instrument zou moeten worden vervangen. Het tumult in de media werd met name veroorzaakt door het geheime karakter van het advies, waarbij allerlei wilde speculaties de ronde deden. Er werden op allerlei niveaus stellingen betrokken, zonder dat men kennis had kunnen nemen van de procedure en het geheime persoonlijke advies. Omdat het advies niet inging op daadwerkelijke schendingen van de integriteit, maar alleen een verkenning van eventuele toekomstige risico's of kwetsbaarheden bevatte, werd de speculatie hevig gevoed. Omdat de tijdsdruk voorafgaande aan de benoeming van een wethouder hoog is, komen op deze manier een zorgvuldige en volledige integriteitsanalyse onder een niet aanvaardbare druk te staan. Het ontbreken van de mogelijkheden om het probleem te parkeren, dan wel te voorzien in een externe interventie als ultimum remedium (laatste redmiddel), veroorzaakt in dergelijke gevallen een politiek-bestuurlijke escalatie die schadelijk is voor politiek en openbaar bestuur. Het is om die reden van groot belang om naar aanleiding van de kwestie-Brunssum na te denken over een overzichtelijke, bekend gemaakte, zorgvuldige en afgewogen procedure van 'toetsing' (zeg maar met betrekking tot het derde element in de huidige procedure).

### ***Aanbevelingen***

In de slotparagraaf van dit advies wordt voorgesteld om het stelsel van toetsing in de eerste twee fases overeind te houden, maar voor de eventueel daarop volgende fase te voorzien in een wettelijke gefundeerde activiteit van een *raadscommissie voor de geloofsbrieven* bij de benoeming van wethouders. Deze commissie voor de geloofsbrieven adviseert dan – in nauwe afstemming met de burgemeester - voorafgaande aan de benoeming de raad over de diverse dimensies van het integriteitsvraagstuk. Deze procedure kan in de Gemeentewet worden opgenomen, waarbij de commissie voor de geloofsbrieven en/of burgemeester kunnen adviseren om een benoeming aan te houden voor nader integriteitsonderzoek. Benoemt de raad na een dergelijk onderzoek alsnog een wethouder, terwijl er sprake is van aanzienlijke en welomschreven, zoveel mogelijk op feiten gebaseerde integriteitsrisico's, dan zou de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (BZK) op basis van de Gemeentewet de mogelijkheid moeten krijgen voor een finale interventie, waarbij de minister - vanuit het perspectief van 'checks and balances' (gewichten en tegenwichten) - wordt geadviseerd door een *landelijk college van drie*. In de slotparagraaf van deze rapportage wordt dit voorgestelde stelsel nader toegelicht.

We komen nu toe aan de tweede belichting, dus aan de second opinion. Aan het slot van paragraaf 4 is een schematisch overzicht opgenomen waarin de feiten op rij worden gezet.

#### 4. Tweede belichting ('second opinion') en verdiepingsanalyse

Als er volgens burgemeester (Luc Winants) - op basis van het geheime persoonlijk advies van het bureau G & I - een 'hoog, ernstig risicoprofiel' is voor Jo Palmen als wethouder op het vlak van integriteit, dan moeten er feiten zijn geuit die aanleiding geven om van een toekomstig integriteitsrisico te spreken. Dat bleek ook. Uit een persanalyse die we hebben gemaakt en uit de verklaringen van de burgemeester en anderen hebben we de volgende aantijgingen kunnen destilleren. Palmen is het volgende tegen geworpen:

- hij zou zich schuldig hebben gemaakt aan belangenverstrengeling en de schijn daarvan in een gronddossier dat dateert uit 1976;
- hij zou zich schuldig hebben gemaakt aan (de schijn van) belangenverstrengeling vanwege de aanvraag tot een extra raadsvergadering om over zijn gronddossier te spreken;
- vanwege activiteiten van de zoon van Jo Palmen (R. Palmen) als advocaat, zou er belangenverstrengeling of de schijn daarvan kunnen ontstaan;
- vanwege het zich repeterend onwettig gedragen van Jo Palmen in vergaderingen van de gemeenteraad, in columns en overigens zou er een integriteitsprobleem zijn ontstaan.

Deze aantijgingen roepen de vraag op of er steeds sprake is van een hoog dan wel laag risico op het vlak van integriteit. Of is er misschien sprake van een risico op het vlak van bestuurlijk talent en bestuurlijke kwaliteiten (professionaliteit en omgangsvormen)? Ook dat is relevant, maar heeft niets van doen met integriteit. Het is hier om integriteit te doen, dus om (on)krekbaarheid.

##### ***Wat is integriteit?***

Integriteit staat voor onkrekbaarheid, eerlijkheid en oprechtheid. Een integere persoon in relatie tot het openbaar bestuur is iemand die zich houdt aan de waarden en regels die daarvoor gelden. 'Rechtsstatelijkheid' is een referentiekader voor organisaties als gemeenten en zij die er werken als bestuurder, raadslid en ambtenaar. Hiermee wordt bedoeld dat regels en beginselen van de [rechtsstaat](#) als leidraad kunnen dienen voor integer handelen.

Integriteit verwijst in operationeel opzicht naar het voldoen aan wettelijke eisen van benoembaarheid (leeftijdseis; ingezetene van de gemeente etc.; (on)verenigbaarheid met bepaalde functies) en naar het voldoen aan eisen van het strafrecht (geen corruptie, geen fraude, geen diefstal of ander misdrijf) en bestuursrecht (geen vooringenomenheid). Hier is sprake van duidelijke wettelijke criteria.

Daarnaast bestaan er criteria die te vinden zijn in lokale documenten, zoals in een reglement van orde van de gemeenteraad of een code voor politieke ambtsdragers. In de code staan geen criteria met een wettelijk gefundeerde norm, tenzij ze herhaald worden, maar criteria van een vager gehalte die vooral sociaal relevant zijn ('wij van de raad spreken af ...'). Of het gaat om een imperatief ('wij behoren dit of dat te doen of laten.....').

##### ***Bestuurlijke professionaliteit ook van belang***

Waar integriteit *niet* over gaat betreft de *zuiver politieke of bestuurlijke criteria* waarvoor bij een wethouderskeuze ook aandacht moet zijn. Denk aan: bestaat er vertrouwen in de

wethouder?; past de wethouder in een team van goed samenwerkende wethouders?; is de wethouder karakterologisch geschikt voor een publieke functie?; wat zijn de kwaliteiten op het vlak van debatteren, communiceren, samenwerken, beslissen, uitvoeren?; wat zijn de in het verleden getoonde kwaliteiten op het vlak van geloofwaardigheid, kennis, houding en gedrag?; hebben we van doen met iemand die voorbeeldgedrag kan en zal vertonen?; kan de wethouder de beginselen van onze partij goed verdedigen en uitdragen?; kan de wethouder compromissen sluiten? Deze opsomming is niet limitatief.

Deze criteria en wellicht nog andere kunnen allemaal voor een burgemeester en raadsleden van belang zijn, maar ze behoren *niet* tot de risicoanalyse op het vlak van bestuurlijke integriteit. Ze komen hier ook niet primair aan bod. Dus we doen *geen* uitspraken over hoe Jo Palmen op basis van de informatiebronnen die ons ter beschikking stonden op dergelijke politieke en bestuurlijke criteria functioneerde of kan functioneren. En dus niet of er risico's zijn op deze vlakken. Maar we zullen wel de bestuurlijke professionaliteit en de communicatieve vermogens moeten aanstippen.

We zeggen dat met nadruk omdat naar onze stellige indruk links en rechts in ons land het risicobegrip op het vlak van integriteit werd en wordt opgerekt. B.J.S. Hoetjes, gepromoveerd op een onderzoek naar corruptie, waarschuwt ons er ook voor in zijn boek *'De kreukbare overheid'* uit 2000. Aan het oprekken van het integriteitsbegrip doen wij niet mee. Als integriteit over alles gaat, dan wordt een risicoanalyse nietszeggend meer. Of, in andere termen, dan vind je altijd risico's. Er werkt in heel Nederland vermoedelijk niet een wethouder die op alle criteria op het vlak van politiek en bestuur excelleert. Zelfs voor een vaardige wethouder zijn er altijd wel risico's. Wie zo kijkt, kan altijd een wethouder 'affakkelen'. Wat wij hier doen, is kijken naar wat gaat over integriteit, en we zoeken daarbij krachtig naar normen, feiten en bewijs voor grote of kleine risico's. Dat moet ook wel want het risicobegrip verwijst naar kwetsbaarheden.

Het gevaar met denken in termen van risico's is: ze kennen geen norm en geen horizon. Voorbeeld: de opwarming van de aarde kent risico's. Ja, maar in het jaar 2019 of in 2300 of 3000? En bij welke opwarming van wat, waar en met welke gevolgen? Zo is het ook met een integriteitsrisico in retrospectief. Het risico moet actueel zijn en prospectief, dus momenteel in de toekomst relevant zijn. Wie in 1980 of 1990 een risico liep, loopt het wellicht niet meer in 2018 of 2019.

Conclusie: we zoeken zoveel mogelijk naar feiten, normen, bewijs en naar de actuele en prospectieve relevantie van een integriteitsprofiel. De genoemde valkuilen, zoals het teveel terugkijken in het verre verleden van een persoon, moeten vermeden worden. In deze casus was terugkijken evenwel onvermijdelijk omdat een relevante casus rond Palmes in 1976 opdoemde: de grondcasus. De meeste gesprekspartners aanvaardden dat ook.

### ***Integriteit is ingebed***

We merken vooraf ook op dat het systeem van de Gemeentewet niet veel kansen biedt voor een *individuele* wethouder om zodanige accenten in zijn of haar functioneren te zetten dat de integriteit in gevaar komt. Scherp gesteld: een individuele wethouder kan niet goed ontspreken als iedereen zijn of haar positie bekleedt en rol vervult in het college en de raad. Het gemeentebestuur is *collegiaal bestuur*; een wethouder besluit in gemeenten als

Brunssum weinig individueel. Het is het college van b&w dat besluiten neemt. Bovendien zijn bestuurs-coalities *gemengde coalities* bestaande uit meerdere partijen wat al leidt tot geven en nemen van wethouders en compromissen sluiten. Een college begint bovendien zelden 'vanaf nul', maar *erft beleid* uit het verleden, soms van een anders samengestelde coalitie; beleid dat vaak al loopt en dat niet radicaal veranderbaar is, zeker niet door een individuele wethouder. Beleid is vaak *een vervolg* op eerder beleid ('policy succession'), bij voorbeeld een kleine aanpassing; denk aan een bezuiniging of verruiming van middelen. En verder is het zo dat beleid ingekaderd zit in een wettelijk kader van de rijkswetgever (*medebewind*) of gedetermineerd wordt door *technische complexiteit*. Als zelfs linkse verlichtingspalen niet bestaan en rechtse rioleringen ook niet, hoe zou er dan een grondpolitiek kunnen zijn volgens bij voorbeeld een model-Palmen. En er zijn *tegenkrachten* in de vorm van de controlerende gemeenteraad en interbestuurlijke toezichthouders. En dan moet een *burgemeester* ook nog altijd opletten of de integriteit van dag tot dag bij beraadslagingen en besluitvorming in gevaar gebracht wordt. Kun je dan nog uit de bocht vliegen of een 'faux pas' begaan?

Dat zo zijnde, gaan we toch op zoek naar de individuele risico's van Palmen. Ze zijn natuurlijk niet helemaal afwezig.

***Procesaspect: Palmen kreeg geen conceptrapport ter inzage***

De gemeente Brunssum heeft opdracht gegeven aan G & I om een integriteitstoets in drie fasen te doen, zoals het bureau die ook op een website heeft vermeld. Dat is 'standaard'. Het blijkt uit correspondentie die op 16, 17 en 19 oktober gevoerd is tussen de gemeente Brunssum en het bureau. Opvallend is dat de eerste twee elementen of fasen betrokkenheid van de betrokkene kennen, dus van de beoordeelde wethouder Palmen. Tussen de eerste twee fasen en de derde fase is volgens het ontwerp van de integriteitsaanpak van het externe bureau altijd *een knip* aangebracht. In de derde fase gaat een andere adviseur (beoordelaar) aan het werk dan in de twee eerste fasen, worden niet de bevindingen van de eerste twee fasen verstrekt en meegenomen, en komt de betrokken (kandidaat-) wethouder zelf niet als gesprekspartner aan bod. Dat is de opzet, het design. Is die opzet verdedigbaar?

Dhr. J.M.H. Palmen meldt in een raadsvergadering, dat hij twee gesprekken heeft gehad met een adviseur over integriteit en risico's: op 20 oktober en 2 november 2017. Het eerste ging over de wettelijk gefundeerde basiseisen voor het wethouderschap ('benoembaarheid'). Het tweede gesprek was een risicoprofielgesprek ten dienste van eigen reflectie van de kandidaat-wethouder. Deze werkwijze is verdedigbaar. We hebben daar geen kanttekeningen bij. Maar hoe zit het met de derde fase en de verhouding tot de eerste twee fasen? En is er in de derde fase sprake van een gesprek?

Wij constateren het volgende.

- Ten eerste is opvallend dat de gesprekken van Palmen met de adviseur in fase één en twee er niet toe deden voor de derde fase. Wat Palmen ook inbracht, het deed er niet toe met betrekking tot het finale en naar later bleek cruciale oordeel in het persoonlijk advies voor de burgemeester dat de burgemeester immers direct overnam en aan de raad ter inzage gaf (fase drie).

- Ten tweede valt op dat Palmen in de derde fase van de totstandkoming van het persoonlijk advies helemaal niet gehoord wordt: geen hoor en wederhoor. Dat is een ernstig te nemen minpunt.
- Ten derde heeft Palmen zelf geen informatie in de derde fase kunnen inbrengen, naast of aanvullend op de informatie die de burgemeester aanleverde. Dat is ook een minpunt, die de derde fase onderuit haalt. Naar later bleek, ontbrak voor Palmen ontlastende informatie, zoals bij voorbeeld de verkoopovereenkomst van het betwiste grondperceel van februari 2015 en de daaraan te linken rechten (tussen Palmen sr. en Palmen jr.) en de vervolgbrief (van Van Geelkerken Advocaten en Palmen) als uitloop van het mediationtraject van maart 2016. De PAK-fractie had in juni 2017 allerlei informatie op haar website staan die volgens deze fractie ten onrechte ontbrak in de aangeleverde informatie aan het extern bureau. Uit niets blijkt dat deze en andere informatie voor de opstelling van het persoonlijk advies over Palmen relevant werd bevonden. Naar ons oordeel is die informatie wel relevant. De koopovereenkomst hebben we overigens zelf boven water gehaald. Die troffen we niet in de documentatie aan.
- Ten vierde heeft Palmen geen inzage gehad in het concept van het persoonlijk advies aan de burgemeester. Palmen had niet de mogelijkheid om commentaar te leveren, bij voorbeeld door in te brengen dat hij uit de eerste twee fasen wel iets geleerd had of iets anders. Palmen kon ook niet weerwerk leveren op de aantijging dat er sprake was van belangenverstrengeling of de schijn van belangenverstrengeling (zoals informanten ons vertelden). Wat had Palmen dan kunnen inbrengen, zou een scepticus zich kunnen afvragen? Hij had kunnen laten zien dat hij al in februari 2015 middels een verkoop van het bekende perceel grond (het perceel dat oorspronkelijk als C344 gold) geen direct belang meer had bij mediation of een claim. En hij had kunnen aangeven dat van dit perceel in april 2016 levering had plaats gevonden. En zo meer.
- Ten vijfde valt op dat Palmen geen overzicht heeft gehad van de drie fasen. Een opzetnotitie van de drie fasen van het integriteitsonderzoek ontbrak bij de gemeente Brunssum. In de raadsvergadering van 29 november 2017 meldt hij dat hij aanvankelijk slechts dacht dat fase één alles omvatte. Later kwam hij er achter dat er ook een tweede en zelfs nog een derde fase was voorzien. Palmen was niet de enige die geen zicht had op hoe het traject van integriteitstoetsing eruit zag. Daarmee is niet gezegd dat wij twijfelen aan het werk van het externe bureau. Het gaat er slechts om dat verwarring ontstond omdat overzicht ontbrak. Dit punt is wel gepoogd te repareren maar voor het betrokkene die de toetsing moet ondergaan is, is het wel even 'slikken'.

Wat vond Palmen er uiteindelijk zelf van? Palmen zelf neemt afstand van het persoonlijk advies. Palmen noemt zelf de meeste van voornoemde argumenten. En hij spreekt van *'bullshit in & bullshit out'*. Hij noemt het op 29 november 2017 in de raadsvergadering die aan zijn benoeming tot wethouder en aan de risicoanalyse is gewijd *'het rapport van de burgemeester'*.

## **Conclusie**

De derde fase uit het screeningstraject van het externe bureau is weliswaar met de beste bedoelingen ontworpen, maar deugt uiteindelijk volgens de gebruikstest bij Palmen niet. Dit te meer omdat – zoals verderop ook nog zal blijken – er sprake is geweest van het bedoeld dan wel onbedoeld niet verstrekken van relevante informatie door de burgemeester (Winants) over Palmen die ten voordele van Palmen spreekt. Palmen werd aan een loden bal gelegd. Hij kreeg de mogelijkheid niet om dit te corrigeren. We stellen vast dat het proces van informatieverstrekking niet optimaal is geweest (wie let op het voorkomen van selectieve informatieverstrekking?) en dat de schriftelijke adviseringsronde ('het persoonlijk advies') ondeugdelijk is omdat Palmen in dat deel van het proces niet kon reageren op een concept. En er was geen overzicht bij de objecten van toetsing.

#### **4.1 Eerste kwestie - Verwijt van belangenverstremming inzake grondkwestie: terecht of onterecht?**

De belangrijkste aantijging tegen Jo Palmen is dat sprake is van (de schijn van) belangenverstremming. Twee kwesties worden hier besproken om dat te illustreren. De eerste wordt wel getypeerd als 'het besluit tot grondoverdracht aan de heer Palmen'. De tweede aantijging betreft het verzoek om een extra raadsvergadering ter behandeling van het 'grondossier Palmen'. We behandelen eerst het grondossier (ook wel kwestie-Dorpstraat genoemd).

Jo Palmen was al eens wethouder en wel van 17 mei 2001 tot 28 febr. 2006 (alhoewel ook de datum 14 maart de ronde deed). Het college heeft destijds besloten een perceel grond aan hem over te dragen, althans dat meende men zo te kunnen stellen (Palmen zelf vond dat hij al de grond in 1976 had verworven). Hem wordt dan in het kader van de integriteits-toetsing in 2017 verweten dat sprake was van een persoonlijk belang. Als hij destijds heeft deelgenomen aan de beraadslaging in het college, is er sprake geweest van belangenverstremming, luidt de klacht. De gemeente kon dat echter niet meer nagaan, is in 2017 gezegd door burgemeester Winants. Maar afgezien daarvan, er is volgens de burgemeester de schijn van belangenverstremming opgeroepen. Wat is deze stellingname waard?

#### ***Niet juist***

Ons inziens is deze stellingname niet over de hele linie juist en het verwijt is in ieder geval partieel onterecht. Jo Palmen heeft, zo is gebleken, in 1976 een bebouwd perceel in de Dorpstraat van de gemeente aangekocht. Een klein perceeltje, dat Palmen als het zijne beschouwde en beschouwt, en dat zich nabij het aangekochte (hoofd)perceel bevindt, is onderwerp van getouwtrek geworden. Was het al in 1976 bezit of eigendom van Palmen, ook al was het niet expliciet genoemd in de notariële akte? Jo Palmen heeft het gebruikt en altijd als zijn bezit beschouwd. Het college van b&w is in 2005 en 2006 akkoord gegaan met een juridische overdracht, die eerder buiten een notariële akte was gevallen. Maar onduidelijk zou zijn geweest of Palmen aan dat collegeberaad deelgenomen had. We hebben gespeurd en wat blijkt? Palmen, zo is gebleken, heeft destijds helemaal *niet* deelgenomen aan de beraadslagingen en besluitvorming. Dat staat expliciet in de notulen van die vergadering (15 februari 2005). Daarmee is dit onderdeel van het verwijt van belangenverstremming van tafel. En het is nogal verwijtbaar dat de gemeente dit in 2017 niet goed heeft onderzocht, want daardoor bleef de suggestie boven de markt hangen dat Palmen in de bewuste vergadering mee had besloten.



### ***Kwetsbare positie***

Maar geheel los van de vraag of Palmen nu wel of niet deelnam aan die bewuste vergadering, blijft het opmerkelijk dat pas na dertig jaar – de grondkwestie speelde al vanaf 1976 – de grond aan Palmen werd overgedragen en wel in de laatste dagen van zijn eerste wethouderschap. Een en ander gebeurde tegen de ambtelijke adviezen in. En de grondoverdracht vond plaats op uitdrukkelijk verzoek van Palmen. Oppervlakkig bekeken levert dit een vorm van belangenverstremgeling op. In ieder geval wordt de schijn daarvan gewekt. Palmen was echter van oordeel dat die overdracht van het perceeltje in principe geheel overbodig was omdat het stukje grond al jaren en jaren tot zijn eigendom behoorde. Maar de gemeente had dat lange jaren betwist en getraineed en om die reden meende Palmen dat er nu recht gedaan moest worden en dat er om die reden ook geen vermenging van belangen kon zijn. Hoe een en ander ook zij: indien een wethouder aandringt bij het college om grond aan hem over te dragen, ontstaat per definitie een sfeer waarin gemakkelijk kan worden gesproken van de verstremgeling van belangen (hoewel de wethouder gewoon buiten de besluitvorming kan treden of er door de medecollegeleden buiten geplaatst kan worden). Het resultaat was in ieder geval dat voor Palmen een uiterst kwetsbare positie was ontstaan. Althans voor wie niet goed wist dat Palmen al vanaf 1976 bezitter was.

### ***Rechterlijke uitspraak***

Dat Palmen niet kon inzien dat hier sprake was van kwetsbaarheden werd gevoed door een oordeel van de rechter, twee jaar later. Een rechterlijke uitspraak uit 2008 zegt dat Palmen het betreffende omstreden perceel al sinds 1976 in gebruik heeft (hij had ook de sleutel van de garage). Hij mocht het perceel volgens de rechtbank in 2008 als zijn perceel beschouwen, en wel sinds 1976. Dit spreekt duidelijk in het voordeel van Jo Palmen. De overdracht waartoe het college had besloten in 2006 was dus eigenlijk (ook achteraf gezien) niet nodig geweest, zoals Palmen steeds had betoogd. En om die reden is deze rechterlijke uitspraak voor de vaststelling van de vraag of er sprake was van belangenverstremgeling en de aard daarvan van nogal cruciale betekenis. Het geeft in ieder geval context om te begrijpen hoe de loop der dingen is geweest. Het gemeentebestuur werd in ieder geval door de rechter stevig op de vingers getikt. Wie terugkijkt komt tot de conclusie dat Palmen beter eerst naar de rechter had kunnen stappen dan aan te dringen op grondoverdracht door het college, maar in de kern werd Palmen door de rechterlijke uitspraak bevestigd in zijn opvatting dat de gemeente al sinds 1976 fout zat.

We hebben ze niet geteld, maar diverse geïnformeerde raadsleden of oud-raadsleden hebben dit geweten (ze kennen de rechtbankuitspraak) zonder het expliciet toe te geven in een raadsvergadering. Daaruit alleen al blijkt dat de integriteitspositie van Jo Palmen in 2017 terecht is gekomen in een over-gepolitiseerde context van lokale lijsten versus landelijke partijen, die in september 2017 bestuurlijk stuivertje wisselden als gevolg van een controverse over een eventuele gemeentelijke herindeling van Brunssum. De lokale lijsten wensten hoe dan ook geen herindeling van Brunssum, diverse andere fracties op zijn minst een bezinning op de toekomstige bestuurlijke positie.

### ***Beschikbaar maar niet verstrekt***

Maar het gemeentebestuur onder leiding van de burgemeester had in 2017 toch ook deze uitspraak van de rechter uit 2008 beschikbaar? Deze uitspraak zit *niet* bij de stukken die zijn

aangeleverd aan het extern bureau G & I dat de uitspraken deed over integriteitsrisico's in een persoonlijk advies en is ook aan ons (E/K) niet door de gemeente ter beschikking gesteld. De documenten zijn van gemeentezijde bij het op integriteit toetsende bureau en ook bij ons weggehouden. En dat terwijl de gemeente gewaarschuwd was. Al op 12 juni 2017 is de rechterlijke uitspraak namelijk op de site van de Brunssumse politieke fractie PAK gezet. Van de zijde van de politieke fractie PAK is op 29 november 2017 in de raadsvergadering dit ontlastende feit voor Palmen nog eens opnieuw onder de aandacht van de burgemeester gebracht en van de overige raadsleden. De burgemeester heeft zich hiervoor tijdens de vergadering niet expliciet geëxcuseerd.

Wij beweren daarmee niet dat de burgemeester dit stuk bewust achter heeft gehouden. Maar het is hoogst opmerkelijk dat de ontlastende informatie G& I en ons – in eerste instantie - niet bereikt heeft. Terwijl Palmen zelf in zijn gesprekken met G& I daar nota bene op gewezen heeft (zie raadsvergadering van 29 november 2017). Wij constateren enkel dat dit vonnis een beslissend licht werpt op de grondpositie van Palmen en ook inzicht geeft in de vraag in welke mate er sprake is van belangenverstremming of de schijn daarvan.

Het is derhalve duidelijk dat Palmen in zijn eerste wethoudersperiode niet deelnam aan een vergadering over het betreffende perceel. En het niet ter beschikking stellen van de uitspraak van de rechtbank aan G & I bij de integriteitstoetsing is niet correct. Wel was de positie van Palmen uiterst kwetsbaar geworden omdat hij in 2006 in het college had aangedrongen op de grondoverdracht.

Onze conclusie is dat deze kwesties, en zeker de uitspraak van de rechtbank, het integriteitsrisico dat aan Palmen is toegedicht verlagen.

### ***Van ongemak naar minnelijk overleg***

In de jaren na de rechterlijke uitspraak van 2008 heeft de gemeente niet de consequentie getrokken om tot schikking te komen. Palmen gaf in brieven meermaals aan tot minnelijke schikking bereid te zijn. Leidde dat direct tot minnelijke schikking? Verre van dat. Palmen kreeg een handhavingsteam op zijn dak gestuurd (zie fig. 1). Hij meldde dat hij door de gemeente getreiterd werd. In brieven doet hij zijn beklag. In 2010 wordt dan een klacht van hem door de klachtencommissie gegrond verklaard (fig. 1).

In de jaren daarna is wederzijds getracht om de kwestie van het gronddossier uit de wereld te helpen door overleg en bemiddeling, maar door verharding van de onderlinge betrekkingen mislukte dat. Een succesverhaal over de mediation of bijna-succes kon ons niet overlegd worden. Is de verharding te verklaren? We wagen ons daar niet aan.

In het jaar 2010 en later is ook gepoogd door minnelijke schikking en arbitrage deze kwestie uit de wereld te helpen. De arbitrage mislukte vooral of mede omdat de gemeentelijke vertegenwoordigers geen mandaat hadden of leken te hebben.

In het kader van deze arbitrage is door de arbiter op een bepaald moment aan Palmen en zijn advocaat Van Geelkerken gevraagd om een globale en ruime omschrijving aan te leveren van de eventueel geleden schade. Gevolg: de geheime brief van 2 maart 2016. Dit werd het zogenaamde '*praatstuk voor minnelijke schikking*' (in de ogen van Jo Palmen c.s.) dan wel de zogenaamde '*claim*' van omtrent 1,5 miljoen euro (in de ogen van sommige gemeentebestuurders), waarbij het grootste deel van het bedrag uit nauwelijks

definieerbare immateriële schade bestond. We hebben hier met twee 'frames' van doen, twee talige perspectieven op een en dezelfde kwestie.

### ***Persoonlijk belang***

Deze kwestie is van eminent belang voor de vaststelling van de vraag of Palmen een juridische controverse met de gemeente had en heeft en een daarbij horende en lopende vordering in rechte van omtrent 1,5 miljoen euro. Zou dat immers het geval zijn dan heeft Jo Palmen een aanmerkelijk persoonlijk belang jegens de gemeente en in een dergelijk geval moet een raadslid en/of wethouder zeer alert zijn op de vermenging van dit grote persoonlijke belang met het publieke belang. Het vermijden van de schijn van belangenverstrengeling is in een dergelijke constellatie nauwelijks meer mogelijk. Hoewel de gehele kwestie onder algehele geheimhouding lag, is door een nogal ongelukkige gang van zaken in 2017 de zogenaamde miljoenenclaim van Palmen in de publiciteit gekomen en dat heeft het debat over Palmen op allerlei manieren beïnvloed (zie verderop onder het kopje 'extra raadsvergadering'). Er is daarbij slechts één talig perspectief in de pers naar voren gekomen: het claimperspectief. Het perspectief 'praatstuk voor minnelijke schikking', zoals gehanteerd door Palmen en Van Geelkerken werd veel minder gehoord.

### ***Wel of geen juridische procedure jegens de gemeente?***

In de publiciteit rond de kwestie-Brunssum is allerwegen gesuggereerd dat Palmen tegen de gemeente procedeerde over een schadepositie van omtrent 1,5 miljoen euro. Was daar nu wel of niet sprake van? Het antwoord is *ontkennend*. De gemeenteraad van Brunssum heeft in de vergadering van 30 januari 2018 ons toestemming gegeven voor inzage in de hier relevante stukken. Voor ons is op grond van onderzoeks-overwegingen de geheimhouding opgeheven, voor het overige blijft deze bestaan. Ook het advocatenkantoor Van Geelkerken Advocaten heeft ons inzage gegeven in dit dossier. We hebben er met betrokkenen gesprekken over gevoerd en er in neutrale en anonimiserende zin juridisch advies over gevraagd. Uit deze stukken en gesprekken blijkt dat er door Jo Palmen inzake de schade in de grondkwestie, met uitzondering van de eis om vergoeding van planschade door een bestemmingsplanwijziging, nimmer een externe juridische procedure is opgestart tegen de gemeente Brunssum. Jo Palmen heeft steeds naar voren gebracht dat er door de gemeente fouten zijn gemaakt bij de overdracht van het genoemde perceel, dat de rechter dit in 2008 heeft bevestigd en dat hij daarvoor een zekere genoegdoening vraagt van de gemeente. De gemeente Brunssum heeft heel af en toe enige, maar later geen enkele bereidheid getoond om hier aan tegemoet te komen en zich op het standpunt gesteld dat er nauwelijks een schadepositie kon zijn. Van enige bereidheid van gemeentezijde om in de latere jaren dit vraagstuk op te lossen – bij voorbeeld door middel van verkennende gesprekken tussen personen met bestuurlijk onderhandelingsmandaat - is ons niet gebleken (hoewel er in september 2015 wel enige beweging was; zie fig. 1) en dat is verbazingwekkend omdat een vermenging van privaat en publiek belang hier voortdurend op de loer heeft gelegen. Wij hebben daarbij onder meer aan Jo Palmen en zijn advocaat gevraagd nadere bewijsvoering te leveren dat er – behoudens een eerste aansprakelijkheidsstelling en stuiting van de verjaring - geen externe en lopende vordering in rechte van omtrent 1,5 miljoen euro jegens de gemeente *was, is en kan zijn*. In bijlage 2 wordt ook uit de brief van Van Geelkerken Advocaten duidelijk dat deze conclusie juist is. In de lange jaren die verstreken, is op geen enkel moment door Palmen overwogen om naar de rechter te stappen. Bovendien is even

evident dat Palmen na april 2016 ook geen aan de grondkwestie gerelateerde schadeclaim van feitelijke of juridische aard meer *kon* hebben. Dat zit namelijk zo.

### ***De verkoop van de grond***

Zoals verderop in het feitenoverzicht (fig. 1) wordt aangegeven verkocht Palmen sr. al in februari 2015 de betreffende percelen in de Dorpstraat – inclusief het omstreden perceel - aan zijn zoon R. Palmen. De feitelijke levering vond – mede om redenen van fiscaliteit - plaats op 22 april 2016. Dit betekent dat vanaf die datum Jo Palmen senior geen eigenaar meer was en derhalve ook geen feitelijke of juridische claim meer kon hebben jegens de gemeente die is gerelateerd aan de grondkwestie. Zijn persoonlijk belang was met de verkoop in beginsel verdwenen. In hoeverre de eerder genoemde schadepositie over is gegaan op de koper – Palmen jr. – is een ingewikkelde juridische kwestie, onder meer afhankelijk van de bepalingen in de koopovereenkomst. Of daar nu wel of geen sprake van is, valt buiten het bestek van ons onderzoek. Van een overgang van rechten – partieel of geheel - zou sprake kunnen zijn. In ieder geval is wel duidelijk dat *ook* Palmen jr. na april 2016 niet tegen de gemeente is gaan procederen. En de verklaring van wethouder Palmen dat er tijdens zijn wethouderschap geen externe vordering van deze aard zal worden ingediend, lijkt te impliceren dat dit dan ook geldt voor acties van zijn zoon.

Op basis van de bescheiden die wij hebben ingezien en de gesprekken die we hebben gevoerd, kunnen we dan ook de stellige overtuiging formuleren dat vanaf april 2016 een eventueel claimrecht van Palmen sr. dat is gerelateerd aan de grondkwestie niet meer bestaat. We zijn er zeker van dat Palmen sr. geen enkele mogelijkheid meer bezit om jegens de gemeente een claim in te dienen op dit punt, van welke aard dan ook. Palmen sr. zou in theorie kunnen overgaan tot het indienen van allerlei andere claims die geen verband houden met de grondkwestie of die zich richten op gemeentelijke tegenwerking in meer algemene zin, maar dergelijke claims vallen buiten de grondkwestie en derhalve buiten het kader van ons onderzoek. En een en ander laat ook onverlet dat een derde – in dit geval de zoon van Palmen – op enig moment in de benen kan komen om de geleden schade van Palmen sr. opnieuw aan te kaarten.

### ***Wel of geen relatie van gronddossier met integriteitsdossier?***

Betekent dit nu dat het gronddossier Palmen geen enkele relatie had, heeft en kan hebben met het integriteitsdossier? Dat is niet het geval. Hoewel er geen externe vordering in rechte was, is en komt vanwege Palmen senior heeft hij dit dossier wel boven de markt laten hangen en het als politiek drukmiddel gebruikt om enigerlei vorm van genoegdoening te krijgen. Hoewel geen grondeigenaar meer van perceel C344 heeft hij daarmee een bijdrage geleverd aan een sfeer van onduidelijkheid en de schijn van een mogelijke vermenging van belangen. De gemeente is wel aansprakelijk gesteld. De verjaringstermijnen werden keer op keer gestuit.

Hoezeer ook juist is dat op *geen enkel moment* sprake is geweest van de stap naar juridisch procederen, wilde Palmen genoegdoening voor de fouten die de gemeente in het gronddossier had gemaakt. Op basis van de geschetste gang van zaken was dat verlangen alleszins gerechtvaardigd. Het is vooral de gemeente geweest die over een lange periode de oplossing van dit vraagstuk heeft geblokkeerd (en daarvoor het talige boemanperspectief van 'de juridische claim' inzette in plaats van het meer begripvolle perspectief van

‘minnelijke schikking’) en dat is verwijtbaar omdat daarmee een belangrijke bijdrage werd geleverd aan een sfeer van geruchten en vermeende belangenverstrengeling. Maar Palmen leverde die bijdrage ook. Toen hij al lang niet meer kon procederen in de grondkwestie – na de akte van levering in april 2016 – bleef er mist rond de overgang van eigendom. Die mist zou als reden kunnen hebben dat Palmen daarmee een eventueel toekomstige claim van zijn zoon veilig wilde stellen, maar dat is speculatie. Pas rond en na de wethouders-benoeming meldde Palmen dat hij geen eigenaar meer was. Dat de burgemeester dit feit negeerde, is weliswaar even verwijtbaar, maar ook Palmen had eerder klare wijn moeten schenken. Nu kon het beeld beklijven dat het toenmalige raadslid Palmen weliswaar niet zijn eigen belangen maar mogelijk die van zijn zoon bleef behartigen dan wel niet wenste te blokkeren. En dat is een nogal onvoorzichtige, onduidelijke en te bekritisieren manier van opereren waarbij in ieder geval in de beeldvorming maar ook overigens integriteitsrisico’s kunnen ontstaan. Door de zogenaamde claim vaag en boven de markt te houden, bracht Palmen zich zelf in een moeilijke en kwetsbare positie en wie de bal kaatst kan hem terug verwachten.

### **Conclusie met betrekking tot het grondossier**

Een en ander laat echter onverlet dat het beeld van een raadslid (c.q. wethouder) dat tegen de gemeente aan het procederen is vanwege een schadevordering van omtrent 1,5 miljoen en reeds om die enkele reden een hoog integriteitsrisico heeft, *evident onjuist* is. En het is om die reden dat dit onderdeel *niet dragend kan zijn voor de conclusie: hoog en ernstig risico*. Maar enig risico was en is er wel. Zowel de gemeente als Palmen hebben aan het ontstaan van dat risico een te veroordelen bijdrage geleverd.

*Fig. 1: Overzicht van een aantal cruciale data in het grondossier-Palmen, de integriteitstoetsing van J.M.H. Palmen en het optreden van bestuurlijke actoren in gremia volgens informanten van de commissie Elzinga/Korsten (overzicht is niet limitatief)*

Datum	Activiteit	Bijzonderheden
16 maart 1976	Jo Palmen koopt drie panden aan de Dorpstraat in Brunssum. Betreft percelen kadastraal bekend als sectie C nummers 2003, 2879, 2880, 2881 en 2882 (gedeeltelijk) en de daarop gelegen panden Dorpstraat 53 en 55 en 57. In de koopakte staan niet alle percelen. Notariële akte passeert 28 juli 1976. Volgens de notaris geen probleem omdat de percelen van oudsher bij de panden horen. Palmen weet dit zelf ook omdat de panden altijd in familiebezit waren. Palmen krijgt ook de sleutels van de garage, die op het perceel C 344 staat aan de overkant gelegen van de woningen. Een jaar later sloop de gemeente de garage, denkend dat dit perceel de gemeente toebehoort. Vanaf dat tijdstip wil Palmen dat de koopakte wordt aangepast.	Perceel sectie C nr. 344 is niet vermeld in besluit van gemeente van 16 mrt. 1976 en niet in notariële akte van levering van 28 juli 1976. Betreft 131 vierkante meter (NRC 13 dec. 2017). Er volgt een twist of het stukje grond toch is gekocht, hoe groot dat stuk is, de bestemming en of Jo Palmen recht heeft op een schadevergoeding. Stuk heet later sectie C, nummer 5967.
28 juli 1976	Akte van levering. Palmen is nog geen raadslid.	
1978	Jo Palmen wordt in 1978 raadslid.	
1981	Jo Palmen wordt, ondersteund door advocaat Hiddema, in hoger beroep vrijgesproken van fraude.	Bron: De Limburger, 18 nov. 2017; NRC, 9 dec. 2017.
Mei 1990	Palmen zou als juridisch adviseur met een aannemer gefraudeerd hebben. Ook zou hij valse gegevens verstrekt hebben over een WW-uitkering. Vrijgesproken van fraude. Valsheid in geschrifte leidt tot twee weken voorwaardelijk. Moet CDA verlaten. Richt eigen politieke lijst op.	Bron: De Limburger, 18 nov. 2017; NRC, 9 dec. 2017.
1994	Beschuldiging van vervalsing van handtekening van mederaadslid.	NRC, 8 dec. 2017
1998	Krijgt als raadslid een spreekverbod.	
1999	Palmen wordt als raadslid uit raadszaal verwijderd.	Bron De Limburger, 30 nov. 2016; NRC, 9 dec. 2017.
17 mei 2001	Palmen is wethouder van 17 mei 2001 tot 28 febr. 2006. Dualisering in maart 2002. Wethouders zijn geen raadslid meer.	Over vertrekdatum ontstaat later discussie.
2003	J.M.H. Palmen wordt ereburger van Brunssum.	
2004	Palmen maakt aanspraak op het betreffende perceel C344 (later aangeduid als 5967). Gemeente en Palmen zijn van mening dat er een akte moet volgen om de overdracht van het perceel 344 mogelijk te maken.	
15 febr. 2005	College beslist mee te werken aan levering van het perceel aan Palmen dat hij dacht in 1976 gekocht te hebben maar niet geleverd kreeg. Palmen is	

	wethouder maar neemt niet deel aan de besprekingen.	
21 febr. 2006	Motie tegen wethouder Palmen. Palmen wordt opgedragen met onmiddellijke ingang zijn portefeuille ter beschikking te stellen.	
28 febr. 2006	Brief Palmen: dient per 28 febr. ontslag als wethouder in, ingaande 14 maart. Brief zou eerst 2 maart bij gemeente zijn ontvangen, waardoor ontslag effectief zou zijn geworden op 2 april 2006 (art. 43, lid 2 Gemeentewet), aldus gemeente.	PAK-site. Gegevens Thuis & Partners, 2007.0187 p. 6. PAK-site.
14 maart 2006	Palmen neemt ter uitvoering van zijn ontslagname op 14 maart afscheid als wethouder. Palmen is op 15 maart of later in dat jaar geen wethouder meer.	Zaaknr. 122308/Ha ZA 07-778
15 maart 2006	Notariële akte van levering grond C5967 van gemeente Brunssum aan Palmen, dossier 20610299/WG. Punt 8 onder Bedingen: 'Partijen doen over en weer afstand – voor zover de wet dat toelaat – van de rechten om ontbinding of vernietiging van deze overeenkomst en van de aan deze overdracht ten grondslag liggende koopovereenkomst te bewerkstelligen'.	Te vinden op PAK-site
28 maart 2006	Aftreden wethouders van college waar Palmen oorspronkelijk ook deel van uitmaakte	PAK-site
15 aug. 2007	Gemeentebestuur gaat, ondanks kritische adviezen volgens zegslieden, toch verder met akte van levering van 15 maart 2006 te bestrijden. Wegens het ontbreken van goedkeuring van GS zou koopovereenkomst van 15 maart 2006 nietig zijn. Is ondertekend door deurwaarder.	Irritatie, opmaat tot gang naar rechtbank, zie 2008.
1 nov. 2007	Provincie wendt zich tot Palmen die verzoek om ontheffing van het verbod deed. Verlenen van ontheffing in de zin van art. 15, lid 2 van Gemeentewet was volgens provincie niet aan de orde.	Te vinden op PAK-site.
28 mei 2008	Vonnis rechtbank Limburg m.b.t. grondkwestie. Het perceel moet sinds 1976 als het zijne (van J. Palmen) worden beschouwd. Zaaknummer 122308/HA ZA 07-778. Palmen wint volgens informanten.	
13 sept. 2008	Brief van Palmen aan B&W over bezoek van handhavingsteam dat stelde dat perceel (C344) eigendom van gemeente zou zijn. Verzoek om verwijdering straatverlichting en trottoirranden.	Bereidheid (citaat: 'ook nu nog') tot minnelijke schikking.
28 okt. 2008	Melding van college dat perceel is ingeschreven in het openbare register als zijnde eigendom van Palmen. College vraagt Palmen om aansprakelijk stelling voor alle geleden en nog te lijden schade 'toe te lichten en te onderbouwen'.	Brief met kenmerk gemeente 1008/16502. PAK-site.
5 juni 2009	Brief van gemeente over gebruik perceel in strijd met bestemmingsplan 'Woongebieden'. Herhaling van verzoek van gemeente aan Palmen om hekwerk op perceel te verwijderen en verwijderd te houden. Gemeente wijst op aanhoudende klachten uit de buurt over hekwerk.	PAK-site. Kenmerk gemeente 2009/8449.
10 juni 2009	Palmen beklagt zich in brief aan college over onjuiste voorstelling van zaken. Palmen wijst er opnieuw op dat hij als eigenaar van het perceel sinds 1976 en ingevolge de uitspraak van 28 mei 2008 van de Rechtbank 'in der minne wilde schikken'.	Palmen spreekt in de brief van voortzetting van pesterijen van de zijde van de gemeente
21 dec. 2009	Klachtencommissie houdt hoorzitting en hoort J. Palmen over al of niet verwijderen van een hekwerk op perceel C344. .	Te vinden op PAK-site.
18 jan. 2010	Advies klachtencommissie inzake noodzaak tot verwijderen hekwerk. Commissie acht klacht Palmen gegrond.	Bron: PAK-site.
9 maart 2010	College verklaart de klacht van Palmen gegrond. Brief 2010/3690. Palmen hoeft hekwerk niet te verwijderen.	Brief te vinden op PAK-site.
23 juni 2010	Brief van Van Geelkerken Adv. die opmaat is voor mediation. Lijst met besprekingspunten en toelichting voor minnelijk overleg.	
2011	Palmen eist een planschadevergoeding a.g.v. het in 2004 in werking getreden bestemmingsplan 'Woongebieden, herziening 2003'. Begin van een aantal procedures.	
6 juli 2011	Schadeberekening inzake gemeente Brunssum vs Palmen. O.a. voor afbreken van garage.	Zelfde bedragen keren terug in brief van 2 mrt. 2016, zie verderop
2011	Kritiek op column van Palmen in Consumentenwijzer. Vraag aan Sint om liberale deugnieten in de zak te stoppen.	
12 sept. 2012	Uitspraak rechtbank Maastricht. Beroep van Palmen inzake planschadekwestie gegrond verklaard. College moet met een nieuw besluit komen inzake planschade.	
2 okt. 2013	Afd Bestuursrechtspraak van RvState verklaart hoger beroep van college gegrond. Terugverwijzing naar rechtbank Maastricht.	
27 mei 2014	Rechtbank Maastricht vernietigt besluit van college van b&w van 24 jan. 2012 en draagt college op opnieuw te beslissen op het bezwaar van Palmen tegen het besluit van 4 juli 2011.	
29 sept. 2014	Besluit tot planschadevergoeding van € 2940.00.	Palmen gaat daartegen in beroep.
27 jan. 2015	Raadsmeerderheid besluit bij aangenomen motie van afkeuring dat Palmen woord ontnomen moet worden als hij zich blijft misdragen in de raad of uit de raadsvergadering gezet moet worden.	Burgemeester wordt uitgemaakt voor 'achterlijke Heini'. Palmen voegt zich moeizaam naar vergaderorde. Hij beledigt fractievoorzitter Dautzenberg, wat leidt tot een veroordeling.

27 febr. 2015	Koopovereenkomst van percelen in de Dorpstraat: koper mr. R. Palmen. Verkoper Jo Palmen. Perceel oorspronkelijk C344 genoemd, wordt eigendom van R. Palmen.	
28 sept. 2015	Volgens informanten: weth. Offermans en de juridisch adviseur en medewerker van de gemeente B spreken met J. Palmen en advocaat: poging tot consensus voor een definitieve komaf. Mediator erkent dat J. Palmen schade heeft geleden. Niet duidelijk is hoe groot. Afspraak om geleden schade in kaart te brengen, waarna eventueel vervolgspraak plaatsvindt.	
10 febr. 2016	Beroep van Palmen tegen besluit tot planschadevergoeding door rechtbank Maastricht afgewezen.	Palmen gaat in hoger beroep.
2 mrt. 2016	Volgens informanten: Van Geelkerken Adv. zendt als vervolg op overleg in sept. 2015 brief aan gemeentebestuur met als kop 'minnelijk overleg'. Daarin aangegeven wordt dat de burger J. Palmen schade heeft geleden als gevolg van ontwikkelingen in het kader van de grondkwestie en waarbij Palmen zich ter zake van schadevergoeding alle rechten voorbehoudt en de gemeente, mede ter stuiting van de verjaring, nogmaals aansprakelijk stelt tot vergoeding van alle geleden schade. Palmen waande zich eigenaar, op familiegronden omdat stukje 344 altijd familiebezit was geweest. Kreeg van gemeente sleutel van garage. En is door rechtbank in 2008 erkend als bezitter van perceel 344. Genoemd bedrag (1,5 miljoen) was 'praatstuk voor minnelijk overleg'.	Het gaat hier over wat sommigen de 'claim' zijn gaan noemen, anderen een 'praatstuk met cijfers voor minnelijk overleg'. Dossier Palmen/ Brunssum nr. 09/2783 II. Getallen zijn niet nieuw. Zie 2011.
19 april 2017	Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State inzake hoger beroep betr planschade J. Palmen/b&w	Hoger beroep tegen uitspraak van Rechtbank Limburg van 10 febr. 2016.
22 april 2016	Akte van levering van grond, oorspronkelijk bekend als C344/5967 door J. Palmen aan R. Palmen.	
30 mei 2016	Reactie van het gemeentebestuur op brief van 2 maart van Van Geelkerken Adv. luidt volgens informanten als volgt. Gemeente wijst iedere aansprakelijkheid voor welke schade dan ook af. Overleg over deze kwestie lijkt weinig zinvol, mede gelet op de hoogte van de claim. Gemeente stelt inzake grondkwestie dat er door rechtbankuitspraak uit mei 2008 wel duidelijk is geworden dat Palmen zich bezitter van perceel 344 mag achten maar volgens gemeente is niet laatste woord gesproken. 344 is samengegaan met perceel 3040 en opgegaan 5967. Gemeente erkent dat 3040 weer eigendom is geworden van gemeente waardoor de rechterlijke uitspraak zich beperkt tot stuk 344.	Gemeente reageert op brief Van Geelkerken Adv. Geen voortzetting minnelijk overleg.
7 juli 2016	Volgens informanten handelt BING-rapport. over de vraag of b&w of burgemeester de raad moet informeren over het grond dossier-Palmen waar een praatpapier is bijgevoegd met cijfers voor minnelijk overleg (door sommigen 'de claim' genoemd). En deze informatie evt. voor geheim moet verklaren. Het risico is dat bij openbaarheid fracties politieke belangen kunnen gaan doen.	Jo Palmen is dan geen eigenaar meer van grondperceel.
11 okt. 2016	Volgens persmedia schadeclaim van ong. 1.5 miljoen euro. Voor alle procedures die hij, J. Palmen, heeft moeten voeren om het eigenaarschap vast te leggen. En i.v.m. de rechtsgevolgen van het vonnis van de rechtbank Maastricht, sectie civiel van 28 mei 2008.	Bron: De Limburger, 11 okt. 2016; 22 mei 2017
15 nov. 2016	Raadspresidium. Agendapunt behandeling grond dossier volgens informanten. Burgemeester Winants zegt dat er nog geen juridische claim is. Er worden wel bedragen genoemd door Palmen en er wordt gesteld dat er schade geleden is. .	Jo Palmen is dan geen eigenaar meer van grondperceel.
31 jan. 2017	Raadspresidium Brunssum geeft ruimte om onderzoek te doen naar vragen en antwoorden en dilemma's rond grond dossier-Palmen en daarover aan presidium terug te rapporteren.	Jo Palmen is dan geen eigenaar meer van betreffende perceel.
19 april 2017	Hoger beroep tegen de uitspraak rechtbank Limburg van 10 febr. 2016 betreffende geschil inzage de aan dhr. J. Palmen toegekende planschadevergoeding i.v.m. inwerkingtreding op 07 okt. 2004 van bestemmingsplan 'Woongebied, herziening 2003'. Hoger beroep is door RvState d.d. 19 april 2017 ongegrond verklaard.	
15 mei 2017	'Vooronderzoek integriteit gemeente Brunssum'. Volgens informanten is door de onderzoekers een 10-tal gedragingen van een bestuurder onderzocht. Communicatiezwakten van bestuurder en desinformatie worden door onderzoekers, waaronder een ethicus, niet tot integriteit gerekend.	
20 juni 2017	Raadspresidium akkoord met concept-opdrachtformulering m.b.t. onderzoek naar dilemma's enz. in grond dossier- Palmen.	Zou naderhand worden uitgelegd als onderzoek naar belangenverstremming van Palmen in grond dossier. Jo Palmen is dan geen eigenaar meer en heeft rechten overgedragen aan R. Palmen.
9 sept. 2017	Palmen neemt kennis van presidium agenda. Reactie Palmen middels e-mail aan raadsgriffier, de raad en de burgemeester om extern bureau onderzoek te laten doen naar integriteit van Palmen. Palmen verzoekt onderzoek niet te houden en verzoekt presidium om overleg hierover te staken. Bij het negeren hiervan zal hij schade gaan verhalen bij gemeentebestuur en ze leden ook in persoon aansprakelijk houden.	

13 sept. 2017	Geen meerderheid meer in raadspresidium voor onderzoek. Daarop is onderzoek afgelast. College van b&w betreurt dit besluit van het presidium om het onderzoek naar de (schijn van) belangenverstremming van Palmen af te gelasten.	
Juli-aug. 2017	De herindeling van Landgraaf en Heerlen speelt. In PS is Brunssum genoemd als gemeente die ook veelvuldig door burgers gelinkt zou zijn als derde gemeenten toe te voegen aan Landgraaf-Heerlen.	In raad van Brunssum wordt instelling van bestuurscommissie overwogen contra de indeling
26 sept. 2017	Drie van de vier wethouders stappen op. Coalitie bestaande uit CDA, VVD, PvdA, Borger, BCD valt uiteen.	Oorzaak: instellen bestuurscommissie contra herindeling. Lokale partijen hebben geen behoefte aan opstappen van wethouders.
28 sept. 2017	Eerste contact tussen afd. Bestuurszaken en G&I i.v.m. verrichten risicoanalyse op integriteit van nieuwe wethouders	
2 okt. 2017	Gesprek met gouverneur. CdK Bovens vroeg nadrukkelijk of er komende periode door fracties constructief met burgemeester samengewerkt kon worden. Vanwege de omslag naar een nieuwe coalitie.	De nieuwe coalitie van lokale lijsten had eigenlijk geen behoefte aan nieuwe wethouders. Palmen heeft gevoel dat hij tijdelijk moet 'uithelpen'.
2 okt. 2017	Gesprek tussen 4 fractievoorz., burgemeester en griffier. Twee kandidaten voor wethouderschap zijn Houben en Palmen.	Met spoed 'integriteitstoets' uitvoeren.
3 okt. 2017	Burgemeester Winants uit in raadspresidium voornemen om op 10 okt. een raadsvergadering te houden. Citaat: 'Voor die tijd wordt integriteitsonderzoek afgerond'.	
5 okt. 2017	Rapportage benoemingstoets kandidaat-wethouder J.M. H. Palmen (G & I) (vertrouwelijk)	
9 okt. 2017	G&I maakt aan gemeenteraad kenbaar niet in staat te zijn vóór 10 okt. de toets af te ronden. Burgemeester heeft naast basistoets en gebruikelijke risicoanalyse een aanvullend advies aangevraagd over Palmen.	Gemeente stelt dossier openbare bronnen op m.b.t. Palmen.
10 okt. 2017	Reguliere raadsvergadering. Benoeming wethouders was als agendapunt geagendeerd. Palmen wordt wethouder. RvO wordt t.a.v. integriteitstoets buiten werking gezet. Toets moet z.s.m. afgerond worden. Kandidaten hebben Vragenlijst G&I al ingevuld. Wettelijke vereisten zijn gecheckt.	Burgemeester ziek. Commissie voor de geloofsbrieven kan haar werk verrichten. VOG is aangevraagd maar voor Palmen nog niet beschikbaar, voor Houben wel.
11 okt. 2017	Brief gouverneur i.v.m. benoeming van collegeleden zonder integriteitstoets. Gouverneur toont zich 'onaangenaam verrast' (citaat) door benoeming wethouders.	Bovens vraagt of men evt. advies uit integriteitstraject gaat implementeren.
16 okt. 2017	Gezamenlijke reactie van alle raadsfracties op brief van Bovens. Coalitiefracties BBB/ Lijst Palmen, PAK, BCD en Lijst Borger: 'Wij wilden niet langer wachten'. We laten ons niet 'gijzelen' door bureau. Reden vaststellen begroting noopt tot bestuur. Coalitiepartijen zeggen: als de toets negatief uitpakt, maar dat verwachten we niet, dan zal deze wethouder consequenties moeten accepteren.	Allen: niemand wil integriteitstoets terzijde schuiven. Maar Brunssum moet ook niet onbestuurbaar worden. Landelijke partijen willen geen wethouder benoemen en zeker Palmen niet omdat die in juridische procedure tegen gemeente verwickeld is.
16 okt. 2017	Mail van burgemeester aan G&I waarin kwesties rond Palmen gesignaleerd worden. T.b.v. persoonlijk advies	
17 okt. 2017	Aangetekende brief aan G&I met bijlagen over Palmen.	
19 okt. 2017	Offertebrief G & I inzake integriteitstoetsingen ten behoeve van wethouders	
20 okt. 2017	Eerste 'open' gesprek van G&I met Palmen over benoembaarheid en risicoprofiel.	
25 okt. 2017	Volgens informanten: Nadere vragen van G&I aan Winants: in welke periode was Palmen eerder wethouder?; is er in die periode besluit genomen door college betr grondaankoop door Palmen?; heeft Palmen gevolg gegeven aan sommatie tot rectificatie in huis-aan-huis-blad	Burgemeester wordt om informatie gevraagd, J. Palmen niet. .
27 okt. 2017	VOG van Palmen wordt verstrekt. J. Palmen blijkt benoembaar.	
2 nov. 2017	Tweede gesprek tussen G. en i. met Palmen in kader van risicoprofiel. Palmen wijst erop dat rechtbank in 2008 uitspraak heeft gedaan in geschil over grond en dat dit stuk beschikbaar is. Maar niet in dossier van G & I zit.	
Begin nov. 2017	Er wordt gewerkt aan concept van persoonlijk advies van G&I.	Palmen krijgt geen mogelijkheid informatie te verstrekken aan G&I of op iets te attenderen. Krijgt conceptadvies niet na te lezen op correctienoodzaak..
14 nov. 2017	Gesprek Winants - J. Palmen. Palmen wordt op de hoogte gesteld van verschijnen van het persoonlijk advies over hem van G & I t.b.v. burgemeester .	
14 nov. 2017	Aanvullend advies G & I afgerond. Titel: Persoonlijk advies aan de burgemeester inzake integriteitsrisico's m.b.t. benoeming wethouder gemeente Brunssum. Wordt gelezen en in raadspresidium besproken.	Griffier krijgt advies niet te lezen. Afspraak dat raadsleden advies kunnen komen inzien bij burgemeester. Bepaalde raadsleden doen dat ook.
Na 14 nov.	Informanten zeggen: volgens rapport G & I is de kans op risico's in de vorm	Rapport G. en I. maakt volgens



	van belangenverstremgeling zeer reëel zijn. De benoeming van Palmen is volgens informanten-lezers 'een risicovolle keuze'.	informanten geen melding van verkoop grond (C344) door Palmen in febr. 2015 en levering in april 2016. En niet van overdracht van rechten.
15 nov. 2017	Verzoek van VVD, CDA, PvdA, SP om extra-raadsvergadering. Onderwerp: benoeming Palmen.	
15-25 nov. 2017	In de pers wordt Palmen beschouwd als een bestuurder met een 'hoog' integriteitsrisico (De Volkskrant, 1412 2017). In het provinciehuis wordt gesproken over 'rode kaart' voor Palmen.	Bronnen: De Limburger; L1 TV en Radio; De Volkskrant, 14 de. 2017.
28 nov. 2017	J. Palmen verstrekt verklaring over 'tegemeetkomingen' en verhelderingen in college.	Ter kennisname aangenomen.
29 nov. 2017	Extra raadsvergadering over benoeming van Palmen. Palmen geeft verklaring uit. PAK-fractie klaagt over selectieve verstrekking van informatie aan G & I.	Benoeming van Palmen wordt niet ongedaan gemaakt. Portefeuilleverdeling blijft bestaan.
30 nov. 2017	Burgemeester Winants spreekt in TV-uitzending van Nieuwsuur van een 'hoog, ernstig risicoprofiel'. Gouverneur Bovens begrijpt 'uit de kranten' ook dat sprake is van een hoog integriteitsrisico. In zelfde uitzending.	Gouverneur vindt het niet kunnen dat de gemeenteraad integriteitsadvies naast zich neerlegt. Aldus interview.
4 dec. 2017	Op verzoek van gouverneur een gesprek met alle fractievoorzitters over bestuurlijke situatie. Burgemeester vertrekt. Aanwijzen wnd. burgemeester Leers. Fractieleden vernemen voorafgaand aan vergadering met Bovens via journalist Van Hoof dat Leers als waarnemer aantreedt per 1 jan. 2018. Zie L1 TV.	Bekend wordt dat Leers Winants gaat opvolgen.
Rond 4 dec. 2017	Winants en Bovens zeggen tegen de pers dat integriteitsbeleid tegen de lamp loopt als 'hoog risico'-uitkomst door gemeenteraad genegeerd wordt en wethouder mag blijven zitten. Minister Ollongren krijgt ambtsbericht van gouverneur.	CdK neemt persmededeling van inhoud persoonlijk advies voor juist aan. Heeft persoonlijk advies zelf niet gelezen.
13 dec. 2017	Besluit om rekenkamercommissie de geschiedenis rond grondossier en (eventuele) claim dan wel 'praatstuk voor minnelijke schikking' op een rij te laten zetten	
13 dec. 2017	Raad besluit tot second opinion van prof. Korsten (UM) en/of prof. Elzinga (RUG) op basis van zelfde info als eerder verstrekt door gemeente aan G&I. Onderzoekers krijgen vrijheid van handelen als documentatie niet binnen vijf dagen is aangeleverd.	Documentatie is niet binnen vijf dagen aangeleverd en ook niet binnen zeven.
14 dec. 2017	Bezoek van gouverneur Bovens, burgemeester Winants en inkomend burgemeester Leers aan minister Ollongren (BZK). Minister staat interviewers van de NOS e.a. te woord.	Minister houdt vinger aan de pols en laat zich door Bovens en Leers informeren.
15 dec. 2017	Brief van minister aan Tweede Kamer (kenmerk 2017-0000645700). Brief maakt gewag van stap voor stap aanpak. Bestaand instrumentarium op rij gezet. Geen besluit tot schorsing en vernietiging.	
19 dec. 2017	L. Spies (NGB) en H. Bruls (VNG) schrijven opiniebijdragen in Trouw dat ze uitkijken naar de in regeerakkoord aangekondigde Wet op de ondermijning. En over wat daar staat qua bevoegdheden voor burgemeesters, die immers moeten letten op integriteit.	
21 dec. 2018	Gewenste informatie t.b.v. Elzinga-Korsten is niet binnen.	Onderzoekers verwerven vrijheid van inrichting van het onderzoek.
28 dec. 2017	Elzinga en Korsten hebben overleg met Leers. Ze willen steun voor onderzoek, materiaal en een verruimde opdracht. Leers akkoord.	
4 jan. 2018	Burgemeester Leers bevestigt opdracht aan E/K schriftelijk.	
7 jan. 2018	Burgemeester Leers brengt verslag uit aan CdK Bovens.	Andere verslagen zijn onbekend.
8 jan. 2018	E/K kunnen strikt vertrouwelijk kennis nemen van persoonlijk advies betr integriteitsrisico over Palmen	
9 jan. 2018	G. Leers bespreekt opdracht voor E/K in raadspresidium. Akkoord.	Onderzoekers mogen verdiepingsonderzoek instellen.
30 jan. 2018	Gemeenteraad besluit geheimhouding op te heffen voor alle stukken die de commissie Elzinga-Korsten wil inzien	

#### 4.2 Tweede kwestie: de extra raadsvergadering

We komen bij de tweede kwestie die betrekking heeft op het verwijt van belangenverstremgeling: de extra raadsvergadering over het 'grondossier Palmen'. Daarvan moeten we zeggen dat Palmen hierin in eerste instantie (in begin 2017) verschijnt als raadslid, niet als wethouder. Deze kwestie is verbonden met het grondossier maar nu gaat het niet om wie eigenaar van de grond in kwestie is, maar om mogelijk vergoeding van gemaakte kosten dan wel geleden schade. Naar het schijnt, volgens perspublicaties.

De eerste opmerking is dat de indruk wordt gewekt dat Palmen op eigen houtje een raadsvergadering heeft aangevraagd over een geschil van Palmen als privépersoon met de gemeente. Dat is niet juist. Weliswaar was Palmen fractieleider en is die rol van voorman niet onbelangrijk maar een *collectief* van raadsleden van de lijst BBB/lijst Palmen en de fractie PAK heeft een extra vergadering aangevraagd. Dat is toch wat anders dan alles terugbrengen op een individu. Dat sommigen dat wel doen, is niet terecht.

Fig.2: Overzicht van activiteiten rond de eventuele extra raadsvergadering te wijden aan het grondossier

Datum	Activiteit	Bijzonderheid
15 febr. 2005	College besluit mee te werken aan levering van een perceel aan Palmen dat hij dacht in 1976 gekocht te hebben maar niet geleverd kreeg. Palmen is wethouder maar neemt niet deel aan de beraadslagingen en besluitvorming.	
28 mei 2008	Uitspraak rechtbank Maastricht: de grond die Palmen al sinds 1976 gebruikt (en ook dacht gekocht te hebben) mag sinds 1976 als zijn eigendom worden beschouwd. Gemeentebestuur verliest.	
27 febr. 2015	Koopovereenkomst van percelen in de Dorpsstraat: koper mr. R. Palmen. Verkoper Jo Palmen. Perceel oorspronkelijk C344 genoemd, wordt eigendom van R. Palmen. Overdracht van rechten die verbonden zijn met perceel.	Hiermee wordt ten onrechte geen rekening gehouden.
22 april 2016	Akte van levering van grond bekend als C344/5967 door J. Palmen aan R. Palmen. Overdracht van rechten.	
22 okt. 2016	De Limburger meldt: Palmen, dan raadslid, legt schadeclaim neer bij gemeente wegens langsepende zaak van perceel grond in Dorpsstraat. Perceel hoort bij woning die hij in 1976 overnam. Raad bespreekt de zaak vertrouwelijk. Raadslid Palmen ontkent dat er een eis ligt. Sommige raadsleden denken dat Palmen info van gemeente gebruikt om schadecompensatie-eis te onderbouwen.	Onbekend is blijkbaar dat Jo Palmen grond niet meer in bezit heeft en rechten overgedragen heeft.
25 okt. 2016	De Limburger meldt: Palmen zou geregeld stukken en dossiers opvragen van gemeente, die hij beschuldigt van achterhouden van informatie. Raadsleden beschuldigen Palmen ervan dat hij informatie die hij als raadslid krijgt, zou kunnen gebruiken. Zo zou hij de verdenking van belangenverstengeling op zich laden.	
28 februari 2017	Eerste verzoek tot het uitschrijven van een extra raadsvergadering.	
	Er worden op verzoek van burgemeester Winants een aantal pogingen gedaan om het verzoek nader uit te werken.	
7 maart 2017	Uiteindelijk verzoek.	
13 maart 2017	Schriftelijk advies Burgemeester Winants, waarbij hij uitschrijven extra raadsvergadering ontraadt.	
14 maart 2017	Meerderheid van raad heeft aangegeven het eens te zijn met het advies van burgemeester: geen formele raadsvergadering.	
23 maart 2017	Ingebrekestelling en bezwaar door BBB/ Lijst Palmen gericht aan burgemeester wegens niet uitschrijven van extra raadsvergadering.	
29 maart 2017	Procedure bij rechtbank aanhangig gemaakt tegen weigering om extra raadsvergadering uit te schrijven namens fractie BBB Lijst Palmen en Jo Palmen zelf.	
19 april 2017	Besluit Luc Winants om raadsvergadering alsnog uit te schrijven. Op 3 mei bericht naar rechtbank dat er 8 mei 2017 een raadsvergadering zal zijn.	
8 mei 2017	Extra Raadsvergadering. Op 15 mei bericht aan rechtbank dat vergadering is geschorst. Voortzetting op 16 mei 2017 in beslotenheid en beëindiging zonder dat aan de orde is gekomen en besproken waarvoor de vergadering bijeen geroepen was.	
28 juni 2017	Uitspraak van rechtbank inzake niet uitschrijven extra raadsvergadering zoals geëist door vier leden van de fractie BBB en dhr. l'Espoir.	
	Nieuwe procedure door BBB/ Lijst Palmen aanhangig gemaakt, inhoud procedure en datum onbekend (loopt volgens gemeentesecretaris nog).	
10 okt. 2017	Palmen wordt wethouder en trekt zich terug uit collectief van aanvragers extra vergadering. Verklaring Palmen inzake n.a.v. advies G&I waarbij hij zich o.a. terugtrekt uit de lopende procedure.	

De tweede opmerking is dat het beoogde object of onderwerp van de extra raadsvergadering bestond uit het vragen van verantwoording aan het college over stukken die onder geheimhouding aan de raad waren verstrekt en waarbij de raad inzicht werd gegeven in het zogenaamde conflict tussen Palmen en de gemeente over het grondossier. En in dat verband gebeurde er iets merkwaardigs.

De gemeente had hierover advies gevraagd aan het bureau BING. BING adviseerde – naar verluidt – in juli 2016 om de correspondentie tussen de gemeente enerzijds en Palmen en zijn advocaat anderzijds onder geheimhouding aan de raad te verstrekken. Dit onder meer in het kader van de actieve informatieplicht. BING maakte hier echter een evidente fout. Bij externe juridische procedures van enige omvang is het gebruikelijk en voorgeschreven dat de raad bij de start daarvan in kennis wordt gesteld en daarover een zienswijze kan geven, ook omdat er mogelijke financiële gevolgen en dus implicaties voor de begroting kunnen zijn. Is daarvan geen sprake – en het ging hier in het geheel niet om een externe vordering in rechte (zie vorige kopje) – dan is het *hoogst ongebruikelijk* en *uiterst ongewenst* om correspondentie van deze aard en soort aan de gemeenteraad ter beschikking te stellen, al was het alleen maar omdat het de gemeente in een moeilijke onderhandelingspositie kan brengen. De geheime informatie die de raad kreeg, lekte meteen, waarop de volgende dag in de pers werd gemeld dat Palmen een claim van een miljoen jegens de gemeente had en dat hij het initiatief had genomen om daarover in de gemeenteraad te spreken. Niks over minnelijke schikking. Dat ‘frame’ dolf in de pers het onderspit.

Curieuzer nog is dat Jo Palmen door de verkoop van de grond (oorspronkelijk aangeduid als C344) in februari 2015 en de akte van levering in april 2016 al lang en breed van zijn grondperceel en daarmee verbonden rechten af was. Jo Palmen communiceerde dat alleen niet actief.

### ***Ander onderwerp***

Omdat de aanvragers van de extra raadsvergadering verbolgen waren over de geheime raadsinformatie en het college daarvoor ter verantwoording wilden roepen, betoogde burgemeester Winants dat de extra raadsvergadering geen doorgang zou kunnen vinden omdat hier sprake zou zijn van een evidente vermenging van een persoonlijk en een publiek belang (terwijl Palmen sr. de grond niet meer in bezit had en evenmin de daarmee verbonden claimrechten). Hoe dan ook, de burgemeester (Winants) wenste die extra raadsvergadering aanvankelijk niet mogelijk te maken. Daarop begon genoemd collectief een procedure bij de bestuursrechter. Ondertussen ging de burgemeester *wel* over tot het beleggen van een extra raadsvergadering, maar het onderwerp ‘grond dossier Palmen’ werd daar niet besproken. De agenda werd direct na de opening schoongeveegd. De raadsmeerderheid stelde zich op het standpunt van de burgemeester dat de raad als bestuursorgaan dient te waken dat tot het bestuursorgaan behorende personen die een persoonlijk belang hebben bij een besluit, de besluitvorming niet beïnvloeden. Een en ander in gevolge art. 2: 4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht. Deze redenering kan erin uitmonden dat Palmen het verwijt treft dat hij als raadslid zijn persoonlijk belang wil behartigen in een geschil met de gemeente. Daarmee zou sprake zijn van belangenverstremgeling: het persoonlijk belang is verstrengeld met het raadslidmaatschap. En zo wordt soms gezegd: Palmen wil dit niet inzien.

### ***Oordeel***

Hoe hierover te oordelen? Op het eerste gezicht is dit geen sterke positie voor Palmen, maar daar staat tegenover dat de informatieverstrekking aan de raad - op basis van een curieus en onjuist advies van BING dat door het college overgenomen is - als een stevige ‘faux pas’ moet worden aangemerkt. Door de correspondentie beschikbaar te stellen, brachten college en burgemeester een persoonlijke positie van Palmen in de raad en toen

Palmen c.s. hierover het college ter verantwoording wilden roepen, werd belangenverstrengeling of de schijn daarvan geconstateerd dan wel geconstrueerd.

Ook Palmen opereerde daarbij echter bepaald onhandig, onverstandig en onjuist, bijvoorbeeld door voor te stellen dat zijn advocaat de besprekingen in verband met een extra raadsvergadering als inspreker zou moeten bijwonen en door als mede-aanvrager op te treden.

Wij concluderen derhalve dat Palmen, die niet de enige aanvrager van de extra raadsvergadering was, niet had moeten optreden als *medeaanvrager* van een extra raadsvergadering in zijn rol als raadslid (tot 10 okt. 2017). Door als mede-aanvrager van de extra vergadering op te treden, ontstond een *sfeer* van belangenvermenging en Palmen had als door de wol geveerde politicus moeten weten dat hij zich daardoor op het glad ijs begaf. Maar wij concluderen *ook* dat het geven van dit type informatie aan de raad door het college de echte bron is van het ontstaan van een sfeer van belangenvermenging.

De aanvraag om een extra vergadering kon van anderen uit de raad uitgaan. De aanvragers hadden scherper duidelijk moeten maken dat het hen *niet* ging om de persoonlijke belangen van Palmen (dat kon ook niet want het grondperceel was al lang en breed door Palmen verkocht!), maar om de manier waarop de gemeente daarmee om was gegaan en om het merkwaardige feit dat op initiatief van burgemeester en college er inzage werd gegeven in correspondentie over de kwestie, terwijl er geen enkele aanwijzing bestond dat hierover in rechte zou worden geprocedeerd. Omdat de gemeente Brunssum over lange jaren niet in beweging was gekomen om deze kwestie effectief met Palmen op te lossen en Palmen van zijn kant de kwestie jarenlang boven de markt liet hangen door vaag te blijven over de vraag of er een vordering in rechte zou komen, droegen beide partijen bij aan een *beeld* van belangenverstrengeling en de schijn daarvan. Zowel Palmen als de gemeente hadden tot het inzicht moeten komen dat alles op alles had moeten worden gezet om deze kwestie uit de wereld te helpen. Dat men van beide kanten verzuimde om dat te doen, kan zowel in de richting van Palmen als in de richting van de gemeente als een hevig verwijt worden gekwalificeerd.

### ***Verstoorde verhouding***

Rond de extra raadsvergadering speelde Palmen een hoog politiek spel door niet expliciet te vermelden dat hij al lang geen eigenaar van de grond en van andere zaken meer was. Het college deed de verkeerde dingen en de burgemeester ontbeerde gezag om een en ander in goede banen te leiden. De relatie tussen Palmen en burgemeester Winants raakte verder en ernstig verstoord en dat zou ook niet meer goed komen.

### ***Inzage***

Op dit onderdeel noemen we ten slotte nog het feit dat Palmen als raadslid op enig moment inzage vroeg in een geheim collegebesluit dat zijn grond dossier betrof. Is op dit onderdeel van belangenverstrengeling sprake? Als ervaren raadslid had Palmen moeten weten dat dit tot kwetsbaarheden kan leiden. Daar is hij ook wel op geweest. Hoewel Palmen na 22 april 2016 geen eigenaar meer was en geen claim meer *kon* indienen, had hij moeten begrijpen dat er ook een kwetsbaarheid kon ontstaan door het feit dat zijn zoon eigenaar was geworden.

Op 15 november 2016 vindt een vergadering plaats van het raadspresidium. Onder punt 13 van diezelfde vergadering is aan de orde hoe om te gaan met 'het ter inzage leggen van de lijst van geheime collegebesluiten'. Het besluit valt dat deze lijst twee maal per jaar bij de raadsgriffie ter inzage zal liggen. Vijf fracties tonen zich hier voorstander van (PvdA, SP, PAK, Lijst Borger, BCD), twee zijn tegen (VVD, CDA). BBB/Lijst Palmen neemt niet deel aan de vergadering en dus niet aan de stemming maar 'heeft buiten de vergadering om aangegeven graag de lijst bij de griffie om ter inzage te willen hebben'.

Volgens het verslag is onder agendapunt 08 van diezelfde vergadering aan de orde geweest 'behandeling grond dossier Palmen'. BBB Lijst Palmen is bij die vergadering niet aanwezig. Jo Palmen laat hier verstek gaan. Hij is dus ook niet aanwezig bij de bespreking van iets waarbij zijn naam genoemd wordt. Daarmee handelt Palmen zoals het hoort. Tijdens de presidiumvergadering stelt de voorzitter, de burgemeester, op 15 november 2016: 'Er is geen juridische claim maar er worden wel bedragen genoemd en gesteld dat er schade geleden wordt'. Hij zegt ook: 'De raad wordt niet gevraagd iets van de claim te vinden'. Dat hoeft ook niet want er is geen claim en geen vordering in rechte. Wat er ooit aan bedragen als geopperde schadeloosstelling naar voren is gekomen was niet meer dan een 'een praatstuk in het kader van minnelijk overleg', opgesteld op verzoek van een mediator. Hoe stelt Palmen zich op rond de inzage van geheime stukken? Het college heeft in 2016 een drietal besluiten genomen waaromtrent geheimhouding is opgelegd op een grond of gronden ontleend aan artikel 10 van de WOB. Deze geheime collegebesluiten houden verband met de door de heer Palmen beweerdelijk geleden schade als gevolg van meerledige kwesties. We hebben begrepen dat de heer Palmen deze besluiten als raadslid op 21 december 2016 alsook op 19 april 2017 is komen inzien. Als elk raadslid kon hij – zoals gesteld - twee maal per jaar de lijst van geheime collegebesluiten raadplegen. Palmen deed wat elk raadslid kon doen. Bovendien, zoals ons is gezegd, liggen de collegebesluiten twee keer per jaar bij de griffie ter inzage of kan elektronisch toegang worden verschaft. Op dit vlak bestaat een regeling.

Was het belangenverstrengeling? Voor Palmen zelf niet want hij was sinds 22 april 2016 (akte van levering) geen eigenaar meer van het perceel C344. De claimrechten van hem waren vervallen. Daarmee is niet uitgesloten dat een andere burger in de toekomst, na de raadsverkiezingen van 21 maart 2018, nog aanspraken kan maken op schadeloosstelling in enigerlei vorm. Maar dat is een ander chapter. Zou de kwestie van het perceel en wat daar direct of indirect mee te maken heeft tot een schikking worden gebracht dan vervalt mogelijk dit punt.

Hoe een en ander ook zij, door het ongelukkig opereren van college en burgemeester ten aanzien van de extra raadsvergadering en door het ondoorgrondelijk optreden van Palmen kan ook dit onderdeel zeker *niet* leiden tot de eenduidige conclusie: hoog risico. Omdat wij uiteindelijk over meer informatie beschikten dan G & I en daarom vanuit een bredere context konden kijken, lijkt er een aanzienlijk verschil te bestaan tussen ons oordeel en dat van het toetsende bureau. Ook wij zijn echter van oordeel dat Palmen als ervaren politicus en bestuurder had moeten weten dat hij persoonlijke dossiers ver weg moet houden van de publieke besluit- en oordeelsvorming. Door dat bij herhaling niet te doen, ontstaat een *beeld*

van recidive en stapelende kwetsbaarheden. Terwijl Palmen, nadat hij het grondperceel verkocht had, toch volop de mogelijkheid had om zijn kwestie ‘klein te maken’.

#### **4.3 Derde kwestie: Omgangsvormen**

Ook de omgangsvormen worden prominent opgevoerd als indicator voor integriteitszwakte. Palmen trof en treft op dat punt al jarenlang verwijten. Er zou sprake zijn van repeterend ongewenst verbaal gedrag in de raadszaal en in columns in een huis-aan-huisblad.

Vanuit wettelijk perspectief gezien, geniet een raadslid in een raadsvergadering veel vrijheid van meningsuiting. Een raadslid is in de raadsvergadering onschendbaar. Maar veel raadsleden hechten aan raadsvergaderingen waarin van verbale ingetogenheid sprake is. Die norm blijkt uit een reglement van orde en code voor politieke ambtsdragers. Een raadsvoorzitter moet daarop toezien. Op de achtergrond fungeert een raadspresidium als hulpmiddel om het gesprek aan te gaan over verbeteringen en stichtelijke oproepen.

De wetgever laat ons in de steek met het aangeven wat de omgangsvormen minimaal zouden moeten zijn en of integriteit verbonden kan worden met omgangsvormen. We denken dat omgangsvormen *niet* behoren tot de harde kern van het integriteitsrepertoire. Maar een regel is zonder meer dat een raadslid en wethouder geen ernstige strafbare feiten (‘misdrijven’) moet begaan en zich niet schuldig mag maken aan beledigingen. En waar daar wel daarvan sprake is, behoort de strafrechtelijke route te worden gevolgd, voor zover de gerechtelijke onvervolgbaarheid van raadsleden dat toelaat. Een informele regel is wel dat een raadslid en een wethouder voorbeeldrollen vervullen. Een raadslid moet zich ook houden aan de vergadereis om zich te uiten over de zaak zelf en niet iemand uit te schelden of zich grievend uit te laten. Maar verder geldt dat er in een raadsvergadering vrijheid van meningsuiting bestaat. Wat hiervan te vinden?

Palmen voldoet, hoe joviaal en hartelijk hij ook kan zijn, inderdaad niet steeds aan de gangbare eisen van professionaliteit in de politieke conversatie en verdere omgang. Maar daarmee zitten we op de rand van integriteit en zijn subjectieve oordelen zo maar aan de orde.

Overzien we het geheel aan voorgelegde informatie dan kunnen in enkele publicaties meer of minder hevige (on)betamelijkheden worden aangetroffen. Het beluisteren van raadsvergaderingen bevestigt wel de verwijten van de burgemeester en raadsleden over het ongepolijste optreden, heftige emotionaliteit en de somtijds waarneembare afwezigheid van voorbeeldgedrag, althans in de conversatie in de raad. Het optreden van een gezaghebbende burgemeester als raadsvoorzitter en collega’s in de raad die betrokkene aanspreken zijn dan de gangbare ingrediënten om hier paal en perk te stellen.

#### **Columns**

Nogal eens worden de columns van Palmen als bewijs opgevoerd voor zijn niet-integriteit. Dat moet sterk gerelativeerd worden. Wikipedia zegt hierover: ‘Aan columnisten wordt door de Nederlandse rechter een grote mate van vrijheid toegekend in hun columns. Deze vrijheid kan zich ook uitstrekken tot teksten die, als ze buiten een column geschreven zouden zijn, als kwetsend of beledigend gekenmerkt worden’. Palmen is een betrekkelijk rustige columnist in vergelijking met de inhoud van bij tijd en wijle ‘ruige’, mensen in de

grond borende columns van bij voorbeeld Hugo Brandt Corstius (die schreef onder het pseudoniem Piet Grijs, Stoker, Battus) of Youp van 't Hek.

Sommige columns of delen van columns verdienen niet de prijs voor de 'meest fijnzinnige politieke communicatie', ze getuigen eerder van rauwe communicatie dan van fijnbesnaardheid. Als bewijs voor integriteitsrisico's is dit een gegeven dat nauwelijks ter zake zou moeten doen. Integriteit moet geen concept zijn dat enorm 'opgerekt wordt' tot – bij wijze van spreken – het aantal gele kaarten dat een burger op het voetbalveld aan de broek krijgt en conversatie- en tafelmanieren. Het is bovendien onbestaanbaar om een raadslid of een wethouder zoals Palmen voor 'buitenactiviteiten' als columnist te kwalificeren als man met een 'hoog risicoprofiel op het vlak van integriteit'. Dat Palmen met de eigen columns is gestopt ('de columns zijn aangepast'), zoals hij op 28 november 2017 verklaart, komt overigens critici tegemoet. Wethouders doen er altijd goed aan om geen columns te schrijven over hun werk als wethouder en moeten al zeker niet het gemeentebestuur waarvan men zelf deel uitmaakt iets verwijten.

Had Palmen tot rectificatie van eerdere uitingen moeten overgaan? Het gemeentebestuur heeft hem hier uitdrukkelijk om verzocht. Dat dit niet is gebeurd, is minder gewenst, maar ook hiervoor geldt dat een gemeentebestuur of een persoon dan maar een juridische procedure wegens smaad of belediging moet aanspannen.

### ***Geloofwaardigheid***

Dat ongewenst gedrag in de politieke arena en daarbuiten schade aan de geloofwaardigheid van de Brunssumse politiek kan opleveren, geloven we graag. Maar betrek het dan niet bij integriteit maar beschouw zo nodig geloofwaardigheid net als vele andere criteria - zoals bijvoorbeeld vertrouwen, authenticiteit, competentie, communicatief en samenwerkend vermogen, dossierkennis - als criteria die men in de afweging wenst te betrekken ten aanzien van de vraag of men een kandidaat als wethouder wil of niet.

De veronderstelde relatie tussen de omgangsvormen van Palmen en de conclusie 'hoog, ernstig risico' is er naar ons oordeel dan ook *niet*.

### **4.4 Vierde kwestie: schijn van belangenverstremgeling door procederen**

Er is wel gesteld dat Palmen nu hij wethouder is, verwickeld is in rechtszaken tegen het bestuur van de gemeente Brunssum, waar hij zelf onderdeel van uitmaakt. Er zou sprake zijn van een verhoogd risico dat Palmen zich niet afzijdig zou houden van collegebesluiten die genomen moeten worden rondom geschillen met als gevolg mogelijke belangenverstremgeling of de schijn daarvan. Hoe zit dit?

Er bestaan verschillende typen raadsleden. We kennen de communicatieve fractieleider die de partij verbaal leidt, de fractie productief maakt en verbindend optreedt in een coalitie. Maar er zijn ook andere typen raadsleden. Je hebt de motiemaker, die vooral in de raad meerderheden krijgt achter een voorstel dat niet bedacht is door het college. Er bestaat een netwerktype dat zoekt naar verbindingen in de samenleving en accentueert dat het allemaal buiten het gemeentehuis moet gebeuren. De stukjesschrijver zal de partij politiek profiel op de banden kunnen geven. En er bestaat een ombudsmantype dat zich open opstelt voor burgers die niet weten waar ze met een verzoek heen moeten of die zich afvragen of ze

ergens nog recht op hebben. Palmen heeft iets van allemaal. Het is bekend dat hij spreekuur hield. Maar dat wil niet zeggen dat hij niet in juridische geschillen belandt. Wij vroegen na bij de gemeente Brunssum hoeveel juridische geschillen er begin januari 2018 liepen en bij hoeveel dhr. J.M.H.Palmen betrokken was. Dat leverde een overzicht op. Hij bleek onder meer betrokken bij:

- een procedure tot het houden van een extra raadsvergadering (2017);
- een voorlopige voorzieningenprocedure op dit vlak (2017);
- beroep tegen de beslissing op bezwaar van het college inzake het geen gevolg geven aan het verzoek om binnen de daarvoor gestelde termijn een raadsvergadering te houden (2017);
- hoger beroep tegen de uitspraak van een rechtbank inzake een toegekende planschadevergoeding (2017);
- aansprakelijk stelling voor alle door Palmen te lijden schade of geleden schade die door het handelen in het kader van integriteit zou zijn ontstaan (2017).

Hierbij moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste: er blijkt geen sprake van een vordering in rechte vanwege het grond dossier. De grond is na 22 april 2016 niet meer in eigendom van dhr. J. Palmen. En er is geen sprake van een juridische schadeclaim die speelt in de periode dat hij wethouder is en die komt er ook niet in de periode dat J. Palmen nog wethouder blijft. Daarna trouwens ook niet want J. Palmen heeft niet alleen afstand gedaan van de grond en nog enkele zaken, maar ook afstand gedaan van alle rechten met betrekking tot de veronderstelde schadeclaim.

De tweede kanttekening betreft dat dhr. Palmen zich, toen hij wethouder werd, heeft teruggetrokken uit de procedure rond de aanvraag van een extra raadsvergadering. En dan resteren er nauwelijks andere kwesties die Palmen tegen de gemeente heeft aangespannen.

Ook dit punt biedt derhalve *geen* aanknopingspunt voor de conclusie: hoog, ernstig risico.

#### **4.5 Vijfde kwestie: de werkzaamheden van de zoon**

De zoon van dhr. J. Palmen is advocaat bij een advocatenkantoor dat in 2018 gevestigd is in Heerlen en Brunssum. Palmen treft het verwijt dat de zoon als advocaat betrokken zou zijn in procedures tegen de gemeente Brunssum, dan wel betrokken zou zijn in procedures van burgers en/of bedrijven onderling waar gemeentebelangen aan de orde zijn. De zoon, mr. R.R.F.J. Palmen, werkzaam binnen Van Geelkerken Advocaten, zou te maken hebben met kwesties op het gebied van ruimtelijke ordening en openbare orde in de gemeente Brunssum. Het verwijt is dat daardoor de schijn van belangenverstremgeling gewekt wordt. Loslippigheid van de wethouder zou problemen kunnen geven. En het zou heel verleidelijk kunnen zijn voor de wethouder om gevoelige informatie te delen met zijn zoon.

Onze invalshoek is dat dit in beginsel geen serieus te nemen verwijt hoort te zijn in het kader van een integriteitsrisico-toets. Het verwijt is niet gespecificeerd of in geïllustreerde vorm in de aan ons verstrekte documentatie opgenomen. Ook navraag leverde niets op. De wet zegt overigens ook nergens dat een zoon niet als eigenstandig ondernemer in een rol als advocaat, notaris of makelaar zijn werk mag doen. De wet zegt nergens dat iemand die wethouder kan worden daarvan maar moet afzien omdat men een zoon of dochter heeft die bepaalde maatschappelijke activiteiten onderneemt in relatie tot de gemeente, zoals werkzaamheid in de makelaardij of een rol als directeur van een woningcorporatie. Vanuit



criteria van het kiezen van een competente wethouder mag een raadslid overigens vele buitenwettelijke aspecten meenemen en het ontgaat ons niet dat daarbij ‘vertrouwen’ hoort en ‘vroegere prestaties’ van belang geacht kunnen worden.

Kijken we naar de wettelijke vereisten voor benoeming tot wethouder, zoals die aan de orde zijn in de door Palmen ingevulde vragenlijst in verband met de benoembaarheid, dan komen we hier *niet* ‘zoon is advocaat’ tegen als iets dat prohibitief is.

Het verwijt van de schijn van belangenverstremming omdat een zoon advocaat is en zaken verdedigt die tegen de gemeente zijn aangespannen, is iets dat geen onderdeel hoort te zijn van een integriteitstoets in de vorm van een risicotoets. Het is niet gewenst het gedrag en de ‘footprints’ van hele families te gaan doorlichten, waarvan de vader of moeder kandidaat-wethouder is.

Overigens is het goed om op te merken dat zaken die de openbare orde en daaraan gerelateerde veiligheid betreffen en Bibob-kwestie behoren tot het eigenstandige taakgebied en verantwoordelijkheidsressort van de burgemeester. Het college van b&w is niet primair het orgaan dat gaat over bijvoorbeeld het oprollen van hennepkwekerijen, etc. Het is de driehoek van burgemeester, officier van justitie en chef van politie waarin overlegd wordt, waardoor wethouders op aanzienlijke afstand blijven van dergelijke dossiers.

We hebben desondanks proberen na te gaan of Palmen in zijn functie als raadslid niet-openbare dossiers casu quo informatie heeft opgevraagd – bijvoorbeeld geheime collegebesluiten – die in enigerlei relatie zouden kunnen staan met rechtsgedingen waarbij de zoon als advocaat tegen de gemeente actief is. We zien daarbij dat Jo Palmen wel meer dan andere raadsleden op dit front actief is geweest, maar hij is niet de enige. Bovendien kan er geen enkele bewijsvoering worden geleverd dat deze informatie werd vergaard om deze door te spelen aan de advocaat-zoon. En indien bewijsvoering ontbreekt, mag dat opvragen van informatie *niet* dienen als grondslag voor een conclusie in termen van een hoog bestuurlijk integriteitsrisico.

#### **4.6 Onvoldoende grondslag voor ‘hoog, ernstig risico’**

We concluderen dat Palmen - het totale geheel van gestarte procedures, acties en andere handelingen overziende - vrij snel de gedachte kon opwekken van kwetsbaarheid op het vlak van integriteit. In de beeldvorming werd niet direct en *uni sono* gedacht aan een laag integriteitsprofiel. Maar is er sprake van een hoog, ernstig risico en van een evident rode kaart?

#### ***Wat levert onze analyse op? Ook schijngestalten***

Allereerst zijn er vraagtekens bij de gehanteerde integriteitsopvatting. We komen *schijngestalten* van integriteit tegen. Wij nemen politiek-bestuurlijke deugdelijkheid, professionaliteit en communicatieve kwaliteit, en daarmee ‘hoekige’ of ‘ongepolijste’ communicatie in columns en in de raad niet mee in de definitie van integriteit, opgevat als onkreukbaarheid. Weliswaar is bestuurlijke professionaliteit en goede communicatie zeer van belang bij de selectie of afwijzing van een kandidaat-wethouder en ook bij een streven naar ‘goed bestuur’ en goede verhoudingen, maar dan is het nog niet iets van integriteit. Diverse gesprekspartners van ons erkennen dit desgevraagd.

Zo gezien, levert de oogst op het vlak van integriteit nog niet veel op, wel een risicoprofiel op het vlak van professionaliteit en omgangsvormen.

### **Het perceel was verkocht**

Wat tegen Palmen spreekt, is dat hij de afgelopen periode zeker aan de gang is geweest met wat toen nog 'zijn grondossier' heette. Zeker nadat de rechtbank hem in 2008 – ook naar eigen zeggen - gelijk gaf in een juridische procedure voelde hij zich begrijpelijk gesterkt. Dat spreekt weer voor hem. Hij is echter geen privaatrechtelijke weg ingeslagen door te gaan procederen tegen de gemeente; het liep anders. Zijn advocaat heeft in een mediation-traject tussen Palmen en de gemeentelijke vertegenwoordigers, waaronder een wethouder, op verzoek van een mediator en als uitkomst van de gezamenlijke afspraak 'een praatstuk met getallen' gepresenteerd (door sommigen een claim genoemd).

En Palmen heeft meer dan eens als raadslid interesse gehad voor - laten we het samenvattend stellen – betrokkenheid van het gemeentebestuur bij de afwikkeling van de grondkwestie en in dat verband heeft Palmen ook 'geheime collegebesluiten willen inzien'. Maar let wel: Palmen had het perceel grond in februari 2015 verkocht en volgens een akte van levering in april 2016. Er vielen - zo gezien - sindsdien geen eigen belangen meer te verstrengelen met het publieke belang.

*Fig.3: Verklaring van 28 okt. van dhr. J. Palmen n.a.v. de integriteitstoets en onderzoek van G&I*

Nummer	Thema's in relatie tot integriteit vlg. burgemeester en G&I	Inhoud verklaring Palmen in citaatvorm	Fact check Elzinga-Korsten
1.	Grondossier	28 okt. 2017: 'Er is geen grondossier. Grond is geen eigendom meer'.	Juist. Koopovereenkomst 27 febr. 2015: alles naar R. Palmen; akte van levering 22 april 2016. Rechten van J. Palmen naar R. Palmen.
2.	Schadeclaim	28 okt. 2017: 'Er is geen schadeclaim en ik heb gezorgd dat tijdens mijn wethouderschap die er ook niet komt'.	Juist. Geen claim. 2 mrt. 2016: Brief Van Geelkerken zegt vlg. informanten dat sprake is van minnelijk overleg en 'praatstuk voor minnelijk overleg'.
3.	Publicaties	28 okt. 2017: 'De columns zijn aangepast'. Op 29 okt. zegt hij dat hij ze niet onder eigen naam uitbrengt	Kwestie niet van integriteit maar van politiek-bestuurlijke professionaliteit en omgangsvormen
4.	Procedures tegen de gemeente Brunssum	28 okt. 2017: 'Ik heb mij teruggetrokken uit de procedure tegen de burgemeester wegens het niet uitroepen van de extra raadsvergadering'.	Palmen heeft sinds 30 mei 2016 geen claim ingediend. Hij was ook geen eigenaar meer van de grond v.a. 22 april 2016. Met ingang van 10 okt. 2017: benoeming tot wethouder.
5.	Belangenverstrengeling	28 okt. 2017: 'De belangenverstrengeling is er niet en zal er ook niet komen. Daar zal dan ook de burgemeester op toe moeten zien.	Koopovereenkomst 27 febr. 2015: alles naar R. Palmen, grond plus rechten; akte van levering 22 april 2016.
Toelichting: Deze verklaring is verstrekt in het college van b&W van Brunssum en daar voor kennisgeving aangenomen. De verklaring is ook verstrekt aan de raadsleden in de extra raadsvergadering van 29 okt. 2017, die gewijd was aan de benoeming van Palmen tot wethouder en de rapportage van de burgemeester/ G&I-onderzoek naar Palmen.			

### **Extra raadsvergadering**

Het in de publieke arena willen trekken van zaken was in de kwestie van het uitschrijven van een extra raadsvergadering in 2017 op verzoek van zes raadsleden bij nader inzien wel te begrijpen als het zoeken naar verantwoording van het gemeentebestuur in het grondossier. Maar daarvoor was weer verheldering nodig (waarom die raadsvergadering en waarover?) en correctie (Palmen trekt zich terug uit de aanvragers). Dus, er is een moment van optische vermenging van belangen geweest, toen Palmen in 2017 raadslid was. Palmen heeft op een bepaald moment inzake de extra raadsvergadering de schijn tegen gehad maar Palmen's repliek is: ik heb de grond al lang niet meer in eigendom en het schimmige lijstje met cijfers is een praatstuk in een traject van mediation. Niet meer dan dat.

De opstelling van de gemeente is toch nogal eens geweest alsof men nooit met de rechtbank te maken had (en verloor) en alsof de grond door Palmen nooit verkocht zou zijn en alsof J. Palmen nog alle rechten zou hebben na de verkoop.

De vraag kan natuurlijk worden gesteld of beide actoren geen lerend vermogen hadden moeten tonen.

### **Lerend vermogen**

Toont Palmen wel of geen lerend vermogen als in oktober 2017 in het kader van een kandidatuur voor het wethouderschap in het nieuwe college een integriteitsonderzoek gestart wordt? Een enkele informant meent dat Palmen onvoldoende lerend vermogen aan de dag legt qua communicatieve vermogens en professionaliteit. Dat is een risico. Palmen zelf daarentegen heeft ook in de gesprekken met G & I - naar eigen zeggen - een beweging gemaakt die hij voltooide door een verklaring af te geven in het college en in de eind november 2017 gehouden raadsvergadering gewijd aan zijn wethouderschap en integriteitspositie. Deze verklaring bevat het volgende:

1. J. Palmen heeft geen grond meer in eigendom die eerder object was van mediation (vanaf 22 april 2016 al geen grond meer);
2. Er is geen aan grond gerelateerde schadeclaim (want de rechten zijn 22 april 2016 finaal overgedragen) en er komt geen schadeclaim van Palmen senior meer, ook niet na zijn wethouderschap;
3. Jo Palmen brengt niet meer onder eigen naam columns uit. Dat adaptief gedrag moet als positief worden gezien.

We hebben wat langer stil gestaan bij het verwijt van belangenverstremming rond de grondkwestie. De vermeende belangenverstremming bij de besluitvorming over de overdracht van de grond was hier uiteindelijk *niet* aan de orde, zo stelden we vast. Wel werd Palmen kwetsbaar toen het college in 2006 de grond aan hem overdroeg. Ook procedeerde Palmen niet tegen de gemeente vanwege een schadeclaim van omtrent 1,5 miljoen, zoals allerwegen is gesuggereerd. Wel legde Palmen politieke druk en liet hij de komst van een eventuele externe vordering in rechte boven de markt hangen, ook toen de grond en de daarmee verbonden rechten al waren overgedragen aan een ander.

### **Verstoorde verhoudingen**

Dit valt Palmen aan te rekenen. Als ervaren raadslid had Palmen moeten begrijpen dat hij zich daarmee in eigen voet schoot. Dat het gemeentebestuur over lange jaren onwillig was om het geschil met Palmen uit de wereld te helpen, leverde echter een even grote bijdrage aan deze situatie. Burgemeester en college hadden alles op alles moeten zetten om dit conflict uit de weg te ruimen en dus veel meer moeten doen dan gedaan is. Op 28 september 2015 leek wethouder Offermans nog een eind op weg maar in februari-april 2016 werd er geen punt achter de kwestie gezet. Daarna trad verharding op.

Daarbij speelde tevens een rol dat er in Brunssum sprake is van partieel verstoorde politiek-bestuurlijke verhoudingen, met tal van betrokkenen en met Palmen en opeenvolgende burgemeesters in de hoofdrol. Ook de verhouding tussen Palmen en burgemeester Winants was ernstig verstoord. Onder die omstandigheden is het uiterst complex om integriteitsvraagstukken adequaat te onderscheiden van andere overwegingen en dat geldt

helemaal in een situatie waarin Palmen zich ineens en opnieuw aandiende als kandidaat-wethouder.

Bij de risico-toetsing door G & I heeft de burgemeester niet alle informatie verstrekt die noodzakelijk was. De burgemeester heeft daarnaast het bureau mondelinge informatie verstrekt die voor ons en anderen niet traceerbaar is. Bij een ernstig verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de betreffende kandidaat-wethouder is dat een zeer riskante manier van opereren. Uit onze reconstructie – waarbij we over veel informatie konden beschikken waar het bureau G & I niet over beschikte, zoals gevoerde gesprekken – blijkt dat er bij enkele onderdelen van de risicotoets vraagtekens kunnen worden gezet en relativeringen nodig zijn.

### ***Geen hoog, ernstig risico***

Op al die gronden samen menen we aannemelijk te kunnen maken dat de conclusie van de burgemeester – ‘hoog, ernstig risico’ – **niet** kan worden gedragen door de feiten die wij aan het licht hebben gebracht. Dit kan G & I nauwelijks worden aangerekend omdat de onderzoekers moesten opereren met het materiaal dat hen werd aangeleverd en ze zich - gezien de tijdsdruk - moesten beperken tot een risico-inschatting op basis van openbare en semi-openbare bronnen, uitmondend in een ‘persoonlijk advies’.

Een en ander betekent naar ons oordeel in ieder geval dat deze derde fase van toetsing door een snel en persoonlijk advies aan de burgemeester op deze manier uitgewerkt een niet geschikt en nauwelijks zorgvuldig element is in het toetsingsproces.

Uit het voorgaande is gebleken dat wij weliswaar het predicaat ‘hoog, ernstig risico’ hebben gerelativeerd, maar wel tot de conclusie komen dat er ten aanzien van Palmen diverse kwetsbaarheden zijn ontstaan met zekere integriteitsrisico’s als gevolg. Die risico’s had Palmen zelf verder kunnen verlagen door actief uit te dragen dat hij als gevolg van een *verkoopovereenkomst* al sinds begin 2015 geen eigenaar van het gewraakte perceel meer was. Ook had Palmen kunnen aangeven dat het in het kader van mediation gefabriceerde ‘praatstuk met getallen’ van maart 2016 slechts een ‘opzet-op verzoek’ was en geen juridische claim naar de gemeente. Zijn repliek zou kunnen zijn ‘ja, maar de brief had toch als titel “minnelijke schikking”; hoe duidelijk moet je zijn?’ Die eventuele repliek zou voor de hand hebben gelegen, maar Palmen liet dit achterwege en bewees daarmee zichzelf en de gemeente Brunssum geen goede dienst.

### ***Benoembaarheid niet corrigeren***

Op deze gronden zijn wij van oordeel dat er geen dwingende redenen van integriteit zijn om de huidige benoeming van Palmen tot wethouder nu nog – zo vlak voor de raadsverkiezing van maart - te corrigeren.

### ***De komende verkiezingen***

Wat betreft de collegeperiode na de verkiezing van 21 maart 2018 spreken wij de vrees en de verwachting uit dat de kwetsbaarheden die aan de figuur Palmen op het vlak van bestuurlijke professionaliteit, communicatief vermogen en integriteit zijn gaan kleven, hem blijvend zullen achtervolgen. Hoezeer hier ook relativeringen mogelijk zijn en ook van gemeentezijde op diverse punten uiterst onhandig en onjuist in het integriteitsdossier is geopereerd, zal de politicus en bestuurder Palmen steeds met die kwetsbaarheden worden

geconfronteerd. Bij een eventueel hernieuwde toets en oordeelsvorming kan dit weer gaan opspelen.

Dit schept een bijzondere verantwoordelijkheid voor de gemeenteraad van Brunssum, maar zou ook voor Palmen reden voor bezinning moeten zijn. In het belang van Brunssum is in ieder geval dat externe interventies worden voorkomen en dat alles op alles moet worden gezet om op eigen kracht een politiek-bestuurlijke 'doorstart' te maken.

Wat betreft de risico-toets in Brunssum voor wethouders na de raadsverkiezingen van maart 2018 doen we aan het slot van deze rapportage enkele voorstellen en aanbevelingen.

## **5. 'Good governance' als het witte huis aan de horizon**

In het voorgaande zijn de vijf argumenten bekeken op grond waarvan door de toenmalige burgemeester op basis van een persoonlijk advies van een extern bureau de conclusie werd getrokken dat er voor Jo Palmen een hoog, ernstig integriteitsrisicoprofiel zou bestaan. Wij hebben daarbij op basis van de verdiepingsanalyse naar voren gebracht dat deze vijf onderdelen en de wijze waarop die zijn onderbouwd niet overtuigend tot de conclusie kunnen leiden dat dit hoge, ernstige risico ook daadwerkelijk bestaat. We hebben omstandigheden en processen in beeld gebracht die verlagend werken, zonder daarmee te stellen dat het risico afwezig is.

Ook hebben we naar voren gebracht dat er nogal wat is aan te merken op de gehanteerde procedure.

Daarmee is de kous echter niet af. We kunnen op basis van onze eigen hernieuwde toets ('tweede belichting') niet de conclusie trekken dat de problemen rond het raadslid en de wethouder Palmen geheel van tafel kunnen worden gehaald. Daarbij zijn twee dimensies van betekenis. In de eerste plaats betreft dat de lange geschiedenis rond de figuur Palmen. En in de tweede plaats moeten we concluderen dat de gemeente Brunssum door de slechte bestuurscultuur gedeeltelijk als een semi-probleemgemeente moet worden aangemerkt. Over beide elementen kan het volgende worden opgemerkt.

### ***De maat was vol met Palmen***

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd en de documentatie die we hebben bestudeerd, blijkt dat er lange jaren zich ettelijk problemen hebben voorgedaan naar aanleiding van de manier waarop Palmen zijn taak als raadslid en wethouder opvatte. Met grote regelmaat werden deze situaties op het provinciehuis besproken en verschillende burgemeesters kwamen met de handen in het haar te zitten. Door de sfeer van bejegening en omgangsvormen, de wijze van politiek-bestuurlijk opereren, juridisering van diverse kwesties, behartiging van burgerbelangen op een speciale, ombudsachtige wijze, het ten strijde trekken tegen daadwerkelijke en vermeende politieke tegenstanders etc. ontstonden met grote regelmaat politiek-bestuurlijke verhoudingsproblemen. Deze wijze van opereren gaf aanstoot van allerlei aard en soort en verstoortte de functionele en persoonlijke verhoudingen. Palmen opereerde op een heel bijzondere wijze die afweek van het reguliere patroon. Zijn 'counterparts' konden daar vaak slecht mee uit de voeten waardoor de bestuurlijke verhoudingen in het ongereede raakten.

Tijdens de gesprekken is ons gebleken dat de kwesties rond het raadslid en de wethouder Palmen zich in de loop van de jaren zodanig hebben opgestapeld dat werkelijkheid en fictie nauwelijks meer van elkaar zijn te onderscheiden. En het is naar ons oordeel vooral om die reden dat menigeen al heel lang tot de conclusie was gekomen dat met Palmen de maat meer dan vol was. Dit beeld – werkelijk en vermeend – heeft gemaakt dat bij de onderhavige integriteitstoets er veel meer speelt en heeft gespeeld dan de argumenten en aspecten die we hierboven hebben behandeld. En het zou ook zo kunnen zijn dat er rond Palmen vraagstukken spelen waarvan wij geen weet hebben. Om die reden formuleerden we een uitdrukkelijke disclaimer in de inleiding voor de eventuele aanwezigheid van externe informatie.

En in die bredere context ligt dan ook naar ons oordeel de mogelijke verklaring dat er op een zeer geharnaste manier met de figuur Jo Palmen wordt omgegaan, terwijl tegelijkertijd de concreet aangevoerde argumenten in de risicotoets een minder grote overtuigingskracht hebben dan zich liet aanzien. Gezien onze beperkte onderzoeksopdracht zijn deze toegevoegde en vroegere dimensies buiten ons bereik gebleven en kunnen we daar geen finaal uitsluitel over geven.

### ***Brunssum als semi-probleemgemeente***

‘Good governance’ en integriteit staan in een nauwe relatie tot elkaar. In gemeenten waar de bestuurlijke, politieke en persoonlijke verhoudingen goed zijn, komen integriteitsvraagstukken, en verwijten in die richting, heel weinig voor. Een goede politiek-bestuurlijke hygiëne zorgt er dan voor dat men enerzijds elkaars politieke tegenstander kan zijn, maar anderzijds dat er overeenstemming bestaat over omgangsvormen, spelregels en procedures. Basaal wederzijds respect en een globale overeenstemming over de manier waarop politiek en bestuur wordt bedreven, zijn de grondslag voor politiek met een grote P. Bij het ontbreken daarvan ontstaan al gauw neerwaartse spiralen. Wanneer deze basisvereisten structureel niet meer aanwezig zijn, kan de betreffende gemeente als een probleemgemeente worden aangemerkt. Dan gaan bestuurders onder druk opstappen en vloeit de patroonmatigheid in procedures en vastigheid in het rolgedrag van bestuurlijke organen meer en meer weg. Kenmerkend is dan ook veelal dat het begrip integriteit in die situaties sterk wordt opgerekt. Allerlei werkelijke of vermeende procedureschendingen worden als een schending van de integriteit aangemerkt en integriteit verwordt dan tot een politiek strijdmiddel. En een intense verstoring van de politiek-bestuurlijke verhoudingen is dan veelal het resultaat. Wat zich als een integriteitsprobleem aandient, is bij nader inzien dan vooral een vraagstuk van ‘good governance’ en ‘bad governance’. Wij constateren dat voor de gemeente Brunssum het ontbreken van ‘good governance’ op onderdelen de hoofdoorzaak is van het voortdurende debat over integriteit en de vermeende schendingen daarvan. In sommige gevallen zijn de integriteitsverwijten terecht, in andere gevallen worden ze aangedikt en als politiek instrument gebruikt. Om in deze situatie verbetering aan te brengen is het zorgen voor ‘good governance’ op een aantal onderdelen van cruciale betekenis. Pas dan kunnen er weer gezonde en respectvolle bestuurlijke verhoudingen ontstaan.

Daar moet echter meteen ook bij worden aangetekend dat het in de gemeente Brunssum op allerlei andere onderdelen goed gaat. De gemeente heeft een goede bestuurlijke ‘output’. Voor zover we konden zien, functioneert er een betrokken en adequaat georganiseerd ambtelijk apparaat. De interne verhoudingen in het huidige college zijn goed en met het

aantreden van de waarnemend burgemeester zijn goede stappen gezet ter verbetering van de betrekkingen en verhoudingen in het politieke domein. Een en ander betekent dat de kwalificatie semi-probleemgemeente op onderdelen weliswaar gerechtvaardigd is, maar daarnaast bestaan er allerlei aanknopingspunten om na de komende raadsverkiezing het tij verder te keren.

## **6. Korte samenvatting voor de pers**

### **Integriteitsonderzoek wethouder Jo Palmen, gemeente Brunssum**

- ❖ **Geen hoog en ernstig integriteitsrisico voor wethouder Jo Palmen.**
- ❖ **Laatste deel risico-onderzoek (persoonlijk advies over integriteit) deugde niet.**
- ❖ **Risico-toetsing voor wethouders moet anders.**
- ❖ **Bij ernstige gevallen moet alleen de minister kunnen ingrijpen.**

De hoogleraren Douwe Jan Elzinga en Arno Korsten stellen in hun 'second opinion' en verdiepingsonderzoek van het integriteitsprofiel van wethouder mr. Jo Palmen (Brunssum), dat ze in opdracht van de gemeenteraad van Brunssum uitvoerden, vast dat er geen hoog en ernstig integriteitsrisico bestaat voor de wethouder. Op basis van uitvoerig onderzoek en analyse ontzenuwen zij allerlei geruchten en berichten over vormen van belangenverstremgeling. Bij de eerdere toets, die in opdracht van de toenmalige burgemeester werd uitgevoerd, ging het om een geheime analyse, waar niemand het fijne van af wist. Zo werd gezegd dat Palmen een lopende vordering in rechte van omtrent 1,5 miljoen euro (schadeloosstelling) tegen de gemeente zou hebben. Alleen al om die reden zouden de persoonlijke en publieke belangen door elkaar lopen. De onderzoekers Elzinga en Korsten bewijzen dat er geen sprake is van een lopende juridische vordering en dat Palmen al sinds 2016 bovendien geen eigenaar meer is van de grond waarover het conflict ging.

Wel vinden Korsten en Elzinga dat Jo Palmen zich onvoorzichtig gedroeg door over het geschil geen klare wijn te schenken. Zo liet hij lang onduidelijk dat de grond al was verkocht. Ook zou Jo Palmen zich door uitlatingen onbehoorlijk en dus niet integer hebben gedragen. De onderzoekers stellen hiervan vast dat deze beschuldigingen niet kunnen leiden tot de conclusie hoog integriteitsrisico, hoogstens tot een risico op het vlak van professionaliteit en communicatief vermogen.

Ook constateren zij dat Palmen met regelmaat uitzonderlijk opereerde, waardoor snel een sfeer of een schijn van belangenverstremgeling kon ontstaan. De gemeente Brunssum krijgt eveneens een verwijt en wel dat zij veel te lang het geschil met Palmen over het grond dossier heeft laten bestaan en niet voldoende en effectief heeft gestreefd naar een adequate oplossing. En ten slotte stellen de onderzoekers vast dat in een gemeente met verstoorde politiek-bestuurlijke verhoudingen integriteit al heel snel als 'politiek strijdmiddel' wordt gebruikt.

De onderzoekers stellen voorts vast dat deze vorm van risicotetsing in de vorm van een geheim persoonlijk advies aan de burgemeester - op basis van schriftelijke bronnen en mails, zonder dat de betrokkene hoor en wederhoor krijgt -, ondeugdelijk is. Vooral nu de verhouding tussen toenmalig burgemeester Winants en het raadslid - later wethouder -

Palmen – ernstig was verstoord, is dit een uiterst riskante manier van opereren, waarbij gemakkelijk allerlei andere motieven en overwegingen een rol kunnen gaan spelen. Het is om die reden volgens de onderzoekers zeer onwenselijk indien burgemeesters alleen zouden kunnen beslissen over de vraag of een wethouder wel of niet kan worden benoemd.

In hun onderzoek presenteren Elzinga en Korsten een andere procedure, waarbij burgemeester en raad gezamenlijk op een zorgvuldige manier de integriteitstoets uitvoeren. Deze procedure zou in de wet vastgelegd moeten worden. Alleen in uiterste gevallen zou de burgemeester de minister kunnen verzoeken om een benoeming te blokkeren. Voordat de minister daartoe overgaat, zou advies moeten worden ingewonnen van een landelijk college van drie personen.

De auteurs van het rapport zijn:

prof.mr. D.J. (Douwe Jan) Elzinga (Rijksuniversiteit Groningen) en

prof.dr. A.F.A. (Arno) Korsten (Universiteit Maastricht)

Contactgegevens van de onderzoekers:

[d.j.elzinga@rug.nl](mailto:d.j.elzinga@rug.nl)

[afa.korsten@planet.nl](mailto:afa.korsten@planet.nl)

## **Deel II: Reflectie op het instrument van het persoonlijk advies**

### **Integriteit tegen het licht houden: toekomstkansen voor een instrument?**

In Limburg hebben integriteitsbeoordelingen ex ante (vooraf) furore gemaakt. De gouverneur sprak met alle burgemeesters af dat elke kandidaat-wethouder, voorafgaand aan een eventuele benoeming, tegen het licht gehouden moet worden door middel van een integriteitstoets, een inschatting van de bestuurlijke risico's op het vlak van (on)kreukbaarheid. Gemeenteraden worden geacht zich hieraan te verbinden en dat doen ze trouw vanuit goede-bedoelingen-politiek of andere nobele motieven. Ze nemen die eis op in een reglement van orde en/of code voor ambtsdragers. Niemand denkt zelf door een toets te kunnen sneuvelen, mocht het tot een kandidatuur voor het wethouderschap komen. En de partijgenoten hoeven ook niets te vrezen, die kent men immers. Maar wat is de praktijk als we Brunssum als voorbeeld nemen?

Een wethouder (Houben) kreeg recent een vragenlijst van het commercieel bureau dat de inschattingen (dus doorlichtingen of risicoanalyses) doet, er volgde een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en een reflectie in de vorm van een tweegesprek. De betrokkenen konden vooruit en de burgemeester van Brunssum kreeg mondeling het seintje '*groen licht*'. Anders lag het in het andere geval (Palmen). Daar was het sein '*rood*', wat zoveel wil zeggen als 'groot bestuurlijk risico op toekomstige integriteitsschendingen'. Wat is de ervaring met de risico-analyse van Palmen?

Een integriteitstoets in deze vorm is geen harde beoordeling met de voorspellende waarde van een CITO-toets. Er worden geen echte of vermeende schendingen tegen het licht gehouden. Een toets is ook geen examen of examenvoorspeller. Dat zegt het externe bureau dat Jo Palmen beoordeelde zelf ook al. Een 'toets' of analyse kent potentieel drie stappen:

- de vragenlijst met basisgegevens die leidt tot een tweegesprek;



- een uitdieping, met opnieuw een twee- en driegesprek (nu ook met de burgemeester) en daarna een mondeling advies aan de burgemeester als opdrachtgever;
- tenslotte is er optioneel een derde element in de externe procedure, de risicoanalyse op basis van aangeleverde schriftelijke documentatie, zoals bij voorbeeld kranten, columns, juridische kwesties waar de kandidaat bij betrokken was, grondaankopen. Hier kan een mondeling of een schriftelijk advies op volgen.

### **Palmen**

In het geval van Palmen is de gehele trits doorlopen. De burgemeester wilde een schriftelijk (persoonlijk) advies op bestuurlijke integriteitsrisico's en kreeg het ook. De wethouder werd benoembaar geacht. Maar er stond meer in het persoonlijk advies. Het advies leidde naar de interpretatie van de burgemeester: de kwalificatie *'hoog bestuurlijk risico'*. De impliciete boodschap van deze aanpak is dat als de burgemeester dit advies overneemt, hij het vervolgens geheim verklaart en de raad strikt vertrouwelijk op de hoogte brengt. Die zou dan moeten kiezen: niet benoemen of wel benoemen. Als er ondanks een negatief advies toch tot benoeming wordt overgegaan, zijn de verhoudingen in het college niet meer optimaal, wellicht geheel verstoord. Dan kan de burgemeester opstappen of de raad kiest anders en stuurt de wethouder alsnog weg. In de casus Palmen werd Palmen benoemd en daar kwam door het later dan gepland verschijnen van het advies met de kwalificatie *'hoog risico'* op 29 november 2017 geen verandering in. De burgemeester had daardoor het nakijken. Hij stapte zelf op, naar eigen zeggen mede om als signaal te geven dat hij geen middelen had om vanuit zijn wettelijke opdracht als hoeder van de integriteit op te treden. Winants vertrok. De gouverneur, die ook een wettelijke verantwoordelijkheid voor integriteit heeft, ziet zo zijn integriteitsbeleid op de proef gesteld, zo u wilt *'crashen'*.

### **Continuïteit? Argumenten op een rij**

Kan de praktijk zoals rond de screening van Jo Palmen in de derde fase, de fase van persoonlijk advies zo doorgaan? *We menen van niet*. Daarvoor voeren we - na een second opinion op het gehele proces, lezing van de documentatie die kritisch zou zijn voor Palmen, het bekijken van raadsvergaderingen en vele mailtjes en gesprekken met betrokkenen verder - de volgende argumenten op.

**Het bereik van het onderzoeksbureau:** Het bereik van de risico-inschatting is beperkt tot *'ouderwetse'* kwesties als grondverkoop of discussie over bestemmingen. Krijgt het bureau zicht op de vraag of iemand als hacker optrad, Syrië-ganger was, in Colombia in het drugscircuit zat, of optrad als beschermer van cafébazen? Van opsporingsbevoegdheid, contact met bijvoorbeeld het RIEC of een andere organisatie is geen sprake. Wat te doen als er informatie nodig is op het raakvlak van de AIVD? De kans is echt aanwezig dat de aanpak dan niet goed voldoet.

**De kwaliteit van de analyse:** De risico-analyse van de integriteit in de derde fase van het persoonlijk advies is op zich kwetsbaar. Immers, er worden geen vermeende of daadwerkelijke integriteitsschendingen beoordeeld. Het gaat om een risico-inschatting. Maar risico of kwetsbaarheid is een open begrip, zonder horizon. Bij een horizon moet men denken aan de vraag: wanneer is een risico aanwezig en hoe ver gaat de terugwerkende kracht om dat risico te benoemen? Wordt wat iemand deed of naliet in 2008 hem of haar nog in 2018 nagedragen als een risico dat hij of zij loopt in 2021? Het bestuurlijk leven zit vol

met risico's. Bestuur is juist door het zich voordoen van plotselinge gebeurtenissen meer en meer '*management by surprise*'. Rampen, rellen, gijzelingen, hoog water, huiselijk geweld, aardbevingen, stroomstoringen, een schending van de voedselveiligheid of dierenwelzijn, terrorisme, cybercrime, loverboy-affaires, etc. Besturen is vaak in de '*risk society*' een kwestie van improviseren. In werkelijkheid zijn er veel meer risico's dan integriteitsrisico's in enge zin. En een bestuurder moet juist kunnen omgaan met risico's. Het mijden van risico's is verdedigend.

**Het argument van de juridische status:** De juridische status van een geheim persoonlijk advies ophangen aan één functionaris is nihil, wat ook hieruit blijkt dat de kandidaat het advies niet in bezit krijgt, het concept evenmin krijgt en van commentaar kan voorzien, en er geen wederhoor is op het concept ervan. Het persoonlijk advies is in zijn uitwerking een moderne guillotine gebleken. De kandidaat moet de advisering lijdzaam ondergaan. Er is zelfs geen ruimte voor 'een laatste woord' of spijtbetuiging voor vroeger gedrag. Er is niet de mogelijkheid om belemmeringen weg te nemen: het oordeel 'hoog risico' is geveld en niemand weet hoe het verder moet als de raad niet is overtuigd en de wethouder toch benoemt. Wie de derde fase met een persoonlijke advies wil handhaven, moet dit middel versterken.

**Positieve dynamiek:** De gebruikswaarde van het instrument 'persoonlijk advies' is dat geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat een kandidaat eenmaal wethouder zijnde, zijn of haar gedrag kan verbeteren en dus aan risicoverlaging kan doen. Aan het instrument ligt niet een leerperspectief ten grondslag, een element dat juist in de eerdere fasen nog wel aanwezig is.

**De gunfactor is uitgeschakeld:** Rechters veroordelen iemand *niet* op basis van een risicoanalyse in de vorm van een persoonlijk advies, waarom zouden we het dan goed vinden als een burgemeester of gemeenteraad dat wel doet en geen krediet meegeeft?

**Het argument van de ene informant:** De informant van het beoordelend bureau is slechts een persoon, de burgemeester. Die wordt niet gecontroleerd. Omdat de aan het bureau geleverde informatie niet openbaar is, kan niemand zich melden met de opmerking 'u bent iets vergeten'. Er is dus te veel ruimte voor selectieve informatieverstrekking. Bij verstoorde persoonlijke verhoudingen kunnen bovendien gemakkelijk andere overwegingen ook een rol gaan spelen. Oplossing: biedt de beoordeelde de kans om desgewenst binnen een bepaalde termijn informatie aan te leveren.

**De criteria voor informatieverstrekking:** Aan welke criteria de informatie-set voor een advisering moet voldoen, is onbekend. Het staat nergens. Met welke criteria een beoordelende risico-analist de informatie beoordeelt, is onbekend. Leden van de gemeenteraad hebben nooit informatie gehad over criteria of een stappenplan voor de werkwijze van de analist. Derhalve zitten ze met veel raadsels als ze een persoonlijk (geheim) advies 'even een kwartiertje ter inzage krijgen'. Dat bleek ook uit het gedrag van de leden van het raadspresidium. Valt dit te verklaren? We hebben het ze niet gevraagd. Het gevolg is in ieder geval wel dat een beetje kritische raad de burgemeester onder vuur gaat nemen en die moet dan op tal van vragen het antwoord schuldig blijven, zoals dat gold voor burgemeester Winants (zie verslag van raadspresidium van 14 november 2017).

**Het ontbreken van een transparante en erkende procedure:** De betrokkenen hebben of geen benul van het verloop van de screening of er is sprake van aanzienlijke kennishiaten. Er bestaat geen openbaar procedureoverzicht of protocol. Er is in Brunssum nooit een ‘opzet- en inrichtingsnota’ verstrekt aan raadsleden of kandidaat-wethouders. De raadsgriffier kent het niet. Ergo, de procedure is bij diverse betrokkenen onbekend, de mogelijkheid van weerwoord is onbekend. En zo verder. Gevolg? Raadsleden gingen bij buurgemeenten vragen ‘hoe ging dat bij jullie?’ Dat is een beetje primitief bestuurlijk gedrag. We bedoelen ‘dat zou niet moeten’. Oplossing: maak een opzetnota en maak die algemeen bekend.

**Van een bescheiden advies naar prooigedrag:** De bedoeling van een risicoanalyse die in de derde fase leidt tot *slechts* een persoonlijk advies aan één actor (burgemeester) spoort niet met de beoordeling in termen van risico’s (die wellicht voeding geeft aan het opstappen van de kandidaat-wethouder) door *tal van actoren*. De risicoanalyse is in werkelijkheid niet meer dan een *bescheiden* persoonlijk advies maar *het gevolg* is daarentegen potentieel enorm. De *proportionaliteit* is zoek. Het advies is slechts bestemd voor de burgemeester en niet voor de gemeenteraad maar de laatste wordt bij ‘hoog risico’ in stelling gebracht vanuit de actieve informatieplicht van de burgemeester.

Dit overzicht van argumenten laat zien dat de fase van een integriteitsadvies vooralsnog niet als optie geschrapt hoeft te worden, maar verbeterd kan en moet worden door te zorgen voor

- een explicitering van de procedure,
- toezicht op de informatieverstrekking en de mogelijkheid voor de kandidaat om ook informatie te verstrekken,
- het horen van de kandidaat-wethouder,
- het bieden aan betrokkenen van de mogelijkheid om een conceptrapport over het integriteitsprofiel met risico’s in te zien en
- het conceptrapport van commentaar te voorzien, zonder dat dit uitloopt op een confrontatie met en tussen advocaten.

### **Wat het gemeentelijk bestel al aan waarborgen biedt**

Wat we ook missen in het denken over integriteit is dat het Nederlandse lokaal bestel al volop preventieve en corrigerende krachten kent. Het is niet zo dat we geheel onthand zijn op het vlak van preventie van integriteitsschendingen. Denk aan

- de zorgvuldigheid van selectie binnen politieke partijen van kandidaten bij raadsverkiezingen en kandidaten voor een wethouderspositie,
- denk aan de beoordeling van de geloofsbrieven van raadsleden en wethouders,
- denk aan de eed of belofte, af te leggen door benoemde wethouders, om zich aan de Grondwet en andere rechtstatelijke eisen te houden,
- denk aan een verbod op vooringenomenheid in de Algemene wet bestuursrecht,
- denk aan de ‘Code voor goed openbaar bestuur’ die meldt dat elke overheidsorganisatie zelf aan evalueren, leren en zelfreiniging moet doen,
- denk aan de reglementen van orde en de code voor politieke ambtsdragers die attenderen op melding van nevenbetrekkingen en het vermijden van belangenverstrengeling,

- denk aan collegiaal bestuur waardoor de eigenzinnigheid, ontsporingskans of eenzijdige afweging van een individuele wethouder tegenkracht ontmoet,
- denk aan de taakverdeling in de vorm van een portefeuillevverdeling onder collegeleden,
- denk aan de aanwezigheid van de hoeder van integriteit in collegevergaderingen die gesignaleerde dreigende integriteitsschending bespreekbaar hoort te maken,
- denk aan het hanteren van primus-secundus-systeem waarbij een tweede wethouder meekijkt in de besluitvorming, als de eerste vanuit een (dreigend) persoonlijk belang even moet wijken,
- denk eraan dat een gemeente voor pakweg 70 procent van het budget te maken heeft met medebewinduitgaven, waardoor de lokale vrijheid van handelen (autonomie) beperkt of ingekaderd is,
- denk eraan dat er sprake is van *'checks and balances'* in de vorm van interbestuurlijk toezicht, en
- denk er vooral aan dat de gemeenteraad instrumenten heeft om een college en ook wethouder aan principes van integriteit te laten beantwoorden.

Dat betekent dat bijna altijd als sprake is van belangenverstremgeling iemand niet pro-actief is geweest en niet goed heeft opgelet.

### ***Wat kan blijven?***

Integriteitsscreening door een extern bureau kan heel goed als het gaat om eens met een kandidaat mee te denken over risico's, over beperking daarvan door middel van een portefeuillevverdeling en andere mogelijkheden en het daarbij dan te laten. Intensievere en meer uitgebreide integriteitsscreening ex ante die leidt tot een oordeel buiten de beoordeelde om en daarbij enkel is gebaseerd op (semi-)openbare bronnen is in de hier behandelde vorm ondeugdelijk gebleken. Daar is wel wat aan te doen.

## **Deel III: De toekomst van de integriteitsanalyse**

### **Wat moet komen? Aanbevelingen ter discussie**

Integriteitstoetsing moet goed worden doordacht, vooral ook nu verschijnselen van ondermijning zich kunnen gaan voordoen. We formuleren daarom enkele aanbevelingen die kunnen aanzetten tot nadere doordenking. Diverse discussiepunten zijn relevant, zowel voor de provincie en de gemeenten als voor de rijkswetgever.

#### ***Aanbeveling 1: Risico-toetsing ex ante behoort een wettelijke grondslag te krijgen.***

Uit de casus-Brunssum blijkt dat als er sprake is van een mogelijk substantieel integriteitsprobleem betrokkenen met de handen in het haar zitten. Bij een screening ex ante dringt de tijd. De benoeming van wethouders kan niet weken lang worden opgehouden omdat het ingehuurde bureau niet op tijd kan leveren of meer tijd nodig heeft om een grondige analyse te verrichten, terwijl slechts enkelen weten wat er aan de hand is. Indien een risicotoetsing ex ante van waarde wordt geacht – en daar is wel aanleiding voor – kan niet worden volstaan met een regeling in een reglement van orde die buiten werking kan worden gesteld. Deze toetsing dient dan ook een wettelijke grondslag te krijgen, waarbij kan worden gepochteerd voor een verplichting of een facultatieve toetsing.

**Aanbeveling 2: *Uniformering en certificering van risico-toetsing is geboden.***

Toetsing in twee fasen, waarbij wordt gekeken of aan de wettelijke vereisten voor benoembaarheid is voldaan en waarbij vervolgens in samenspraak met kandidaat en burgemeester wordt gezien of er belemmeringen moeten en kunnen worden weggenomen, is een bruikbaar concept. Wordt deze activiteit verricht op basis van een wettelijke grondslag dan dient de toets te worden verricht door gecertificeerde organisaties, waardoor een zekere kwaliteit en eenheid in opereren kan worden bereikt.

**Aanbeveling 3: *Taakuitbreiding van de commissie voor de geloofsbrieven.***

Uit de onderhavige kwestie is gebleken dat de raad tijdig en volgens een voor alle betrokkenen kenbaar stramien moet worden geïnformeerd als er zich problemen voordoen. Om dat te realiseren zou een *raadscommissie voor de geloofsbrieven* niet alleen moeten kijken of aan de wettelijke vereisten voor benoeming van een kandidaat-wethouder is voldaan, maar ook voor de burgemeester aanspreekpunt moeten zijn en constructieve tegenkracht. Indien de commissie voor de geloofsbrieven op aangeven van de burgemeester tot de slotsom komt dat er mogelijk een substantiële integriteitsbelemmering is die niet is weggenomen of kan worden opgeruimd ('toekomstig ernstig risico?'), dan zou deze commissie op basis van de wet de raad het advies moeten kunnen geven om de benoeming aan te houden totdat nader onderzoek is verricht. De burgemeester opereert dan in een geregelde context en de ingebrachte bezwaren kunnen dan collectief worden gemaakt. Het spreekt voor zichzelf dat de commissie voor de geloofsbrieven moet worden bemensd door respectabele en zorgvuldig opererende professionele en communicatieve volksvertegenwoordigers die zelf veel voorbeeldgedrag vertonen en van onbesproken gedrag zijn. Eventueel kan de commissie voor de geloofsbrieven ook meer permanent optreden als algemene integriteitscommissie.

**Aanbeveling 4: *Van een toets ex ante naar een toets ex post***

Bij dit nader onderzoek op aangeven van burgemeester en de commissie voor de geloofsbrieven kan niet worden volstaan met een onderzoek op basis van openbare bronnen. Risico-analyse op het vlak van integriteit blijft serieuze kost. Deze analyse grenst aan een analyse van (dreigend) crimineel gedrag of neemt die zelfs in zich op. In het uit te voeren onderzoek moet externe informatie kunnen worden ingewonnen, integriteitsproblemen uit het verleden moeten kunnen worden bekeken, en aanbevelingen moeten worden gedaan of en hoe eventuele risico's alsnog kunnen worden weggenomen. Het is dan vervolgens aan de raad om op basis van deze nadere analyse te beslissen over de aangehouden benoeming.

**Aanbeveling 5: *Bij een patstelling is een interventiemogelijkheid van de minister van BZK een optie.***

Vangt de burgemeester bot bij de commissie voor de geloofsbrieven voor het verzoek om nader onderzoek of legt de gemeenteraad bij de (kandidatuur voor de) benoeming het advies, zoals geformuleerd in het nadere onderzoek naast zich neer en benoemt de raad de kandidaat-wethouder terwijl er aanmerkelijke en evidente integriteitsbezwaren zijn, dan zou

de minister van BZK een specifieke, in de Gemeentewet neergelegde bevoegdheid moeten krijgen om zich te bezinnen en eventueel knopen door te hakken. De burgemeester zou – na advies van de commissaris van de koning (CdK) – de minister kunnen verzoeken om tot deze interventie over te gaan. De minister kan dan in de eerste plaats een bijzondere aanwijzing geven om het nader onderzoek op gang te brengen. En in ernstige gevallen zou de minister in de tweede plaats een finale wettelijke bevoegdheid moeten krijgen om de benoeming van de betreffende wethouder te verhinderen.

Niet uit te sluiten is dat bezinning op deze aanbeveling mede moet worden bekeken in het licht van de proeve van wetgeving 'Voorkomen en aanpakken ondermijning' van september 2017.

#### Aanbeveling 6: ***Verhinderung benoeming na advies landelijke college van drie.***

Voordat de minister in heel uitzonderlijke gevallen de benoeming van een wethouder verhindert, zou een landelijke autoriteit (denkbaar is een college van drie) de minister moeten voorzien van een secundaire toets, waarin het nadere onderzoek wordt gewogen en de gevolgde procedure wordt beoordeeld. De vraag of men zich tegen deze posities en interventies in rechte zou moeten kunnen verweren, wordt hier buiten beschouwing gelaten. Evident is echter dat in enige vorm van rechtsbescherming moet worden voorzien.

### **Deel IV: Na de raadsverkiezingen van 21 maart 2018**

#### **Risico-toets in Brunssum na de raadsverkiezingen van maart 2018**

Welk advies hebben we voor burgemeester Leers en de raad over de keuze van (kandidaat) wethouders na de raadsverkiezingen van 21 maart 2018?

##### **Initiatief**

1. De waarnemend burgemeester van Brunssum initieert - vanuit de gemeentewettelijk gefundeerde verantwoordelijkheid voor integriteit - een procedure tot beoordeling van bestuurlijke integriteitsrisico's van (kandidaat-)wethouders. Deze rol kan gerelateerd zijn aan een afspraak met de commissaris van de koning, ingevolge zijn verantwoordelijkheid zoals geformuleerd in de Provinciewet.

##### **Opzet**

2. De burgemeester stelt tevoren een opzetnotitie op met betrekking tot de procedurele gang van zaken rond de beoordeling van integriteitsrisico's. Deze notitie bevat informatie over doel, verantwoordelijkheden, taken, opzet en procedure voor integriteitsbeoordeling. De gemeenteraad stelt de opzetnotitie vast. De opzet wordt openbaar, gepubliceerd op een gemeentelijke website en op verzoek ter beschikking gesteld. De opzetnotitie wordt ter kennis gebracht van de commissaris van de koning.
3. De waarnemend burgemeester scheidt met de gemeenteraad het kader en start gelijktijdig de eerste twee elementen uit de opzetnotitie: de benoembaarheidstoets en de risicoschets ten behoeve van elke kandidaat zelf. In de uitvoering is ook een positie en rol voorzien voor de commissie voor de geloofsbrieven.

## **De kern**

4. De kern van de notitie is dat deze handelt over benoembaarheid en het beoordelen van integriteitsrisico's die een (kandidaat-) wethouder kan lopen, met het doel om de kans daarop te verminderen en in ultieme situaties een benoembaarheid te laten heroverwegen.
5. Twee onderdelen zijn altijd aanwezig: 1) een benoembaarheidstoets van de (kandidaat-) wethouder gericht op de vaststelling van wel of geen benoembaarheid op basis van wettelijke eisen; 2) een beoordeling met de (kandidaat-) wethouder op processen of omstandigheden die grote of onaanvaardbare actuele of toekomstige risico's op het vlak van integriteit impliceren en hoe eventueel de kans daarop te verminderen (al of niet samen met andere wethouders, zoals b.v. door een portefeuillevreiding of 'bijzitprocedure van een tweede wethouder' of opzegging van een nevenfunctie). Dit tweede element impliceert het aanleveren van gegevens door de kandidaat en een of meer open gesprekken hierover. Van dit gesprek wordt een concluderend verslag gemaakt dat bij voorkeur de instemming heeft van burgemeester en (kandidaat-) wethouder.
6. We bevelen aan om de eerste twee fasen van het toetsingsproces na de verkiezingen van maart 2018 in Brunssum te herhalen voor de nieuwe (kandidaat-)wethouders. Deze fasen zouden bij voorkeur moeten plaatsvinden voordat de raad tot een benoeming van wethouders overgaat.

## **Actoren**

7. De procedure impliceert dat de waarnemend burgemeester de kern van zijn bevindingen uit de risico-toets voorlegt aan de commissie voor de geloofsbrieven.
8. We bevelen aan om zo mogelijk ruim voorafgaand aan een vergadering ter benoeming van wethouders een commissie voor de geloofsbrieven in te stellen, bestaande uit vijf raadsleden en waarbij een afspiegeling van de raad wordt gerealiseerd. De commissie kiest uit haar midden een voorzitter. Deze commissie voor de geloofsbrieven experimenteert met de wijze van werken zoals boven is voorgesteld.

## **De raad**

9. De commissie en de burgemeester wegen de resultaten uit de toets, waarbij vervolgens de commissie – in overeenstemming met de burgemeester - de raad informeert en indien nodig de raad adviseert om nader onderzoek naar een of meer integriteitsrisico's van een kandidaat-wethouder te doen.

## **Nader onderzoek**

10. Een nader onderzoek resulteert in een schriftelijk advies dat zoveel mogelijk gebaseerd op feiten, normen, bewijs en actuele en toekomstige integriteitsrisico's. Indien het komt tot een nader onderzoek (het derde element uit de procedure), eventueel uit te voeren door een onafhankelijke derde, wordt een kandidaat-wethouder gehoord. De betrokkene kan schriftelijke informatie verstrekken. De kandidaat-wethouder krijgt de conceptnotitie of het conceptrapport ter inzage om de juistheid van de feiten, normen en de bewijsvoering en andere kwaliteitsaspecten te bezien en kan daarop binnen een

bepaalde termijn schriftelijk commentaar geven. Dat commentaar moet serieus bekeken worden en kan aanleiding zijn voor aanpassing van het conceptverslag.

11. Indien nader onderzoek wordt uitgevoerd, worden de resultaten daarvan voorgelegd aan de commissie voor de geloofsbrieven en de burgemeester, waarbij de commissie – in overeenstemming met de burgemeester – de raad adviseert om de betreffende kandidaat-wethouder wel of niet te benoemen.
12. Een nader onderzoek laat onverlet dat er onder bijzondere omstandigheden een ander onderzoek kan plaatsvinden, zoals in het kader van de wet Bibob. De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) is een wet waarvan het doel is dat gemeenten, provincies en ministeries de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies toetsen bij het landelijk bureau BIBOB. De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Op deze wijze wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.

#### **De minister**

13. Bij gebrek aan overeenstemming tussen de burgemeester en de commissie zijn in de huidige omstandigheden de interventiemogelijkheden van de minister, zoals genoemd in het bovenstaande voorstel, (nog ) niet aanwezig. Om die reden worden bij een eventueel gebrek aan overeenstemming over (a) de noodzaak van nader onderzoek of (b) de benoeming van een wethouder tegen het advies van de commissie c.q. burgemeester in de beide opvattingen aan de raad voorgelegd. Het is dan de raad die uiteindelijk de knoop doorhakt.

#### **De auteurs**

**Prof.mr. D.J. (Douwe Jan) Elzinga** is honorair hoogleraar constitutioneel organisatierecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, faculteit rechtsgeleerdheid. E-mailadres: [d.j.elzinga@rug.nl](mailto:d.j.elzinga@rug.nl).

**Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten** is honorair hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht (UM), faculteit rechtsgeleerdheid. Tevens emeritus hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit, faculteit managementwetenschappen. E-mailadres [afa.korsten@planet.nl](mailto:afa.korsten@planet.nl).

#### **Bijlage 1: lijst met gesprekspartners**

Bouland, mw. M., medewerker Governance and Integrity.  
Bovens, dhr. Th., gouverneur van de provincie Limburg  
Dielissen, mw. E., gemeentesecretaris gemeente Brunssum  
Dolman, dhr. N., kabinetschef provincie Limburg  
Duiveman, dhr. R., medewerker provincie Limburg  
Geelkerken, dhr. P. van, advocaat Van Geelkerken Advocaten  
Geraedts, dhr. F., Managing partner Governance and Integrity.  
Hermans, dhr. P., medewerker t.b.v. Elzinga/Korsten  
Houben, dhr. M., wethouder gemeente Brunssum  
Leers, dhr. G., waarnemend burgemeester van de gemeente Brunssum



Lemmens, dhr. E., onderzoeker/ rekenkamercommissie Brunssum  
Palmen, dhr. J.M.H., raadslid/ wethouder van de gemeente Brunssum  
Palmen, dhr. R., advocaat bij Van Geelkerken Advocaten  
Peeters, dhr. P., raadsgriffier gemeente Brunssum  
Reijnders, dhr. B., hoofd afdeling bestuurszaken gemeente Brunssum  
Scheepens, dhr. W., voormalig griffier en gemeentesecretaris; tevens onderzoeker van  
'vooronderzoek integriteit gemeente Brunssum'  
Spiertz, dhr. R., medewerker provincie Limburg  
Tak, dhr. A., adviseur van J.M.H. Palmen.  
Winants, dhr. L., voormalig burgemeester van Brunssum

## Bijlage 2: Brief advocaat Van Geelkerken en J.M.H. Palmen

De heer Prof. dr. A.F.A. Korsten  
Pastoor Lemmenstraat 1  
6333 CK Schimmert

Brunssum, 22 januari 2018

Onze ref. : RP/D100099/121364 Dossiernr.: D100099 Uw ref.

Betreft: Palmen / Burgemeester Gemeente Brunssum

Geachte heer Korsten,

Naar aanleiding van ons prettige onderhoud van verleden week heeft u verzocht om een nadere reactie ten aanzien van een tweetal onderwerpen. In dat kader bericht ik u namens de heer Palmen als onderstaand.

Ten aanzien van de vermeende schadeclaim.

Reeds tijdens het afrondende gesprek met mevrouw Bouland heeft de heer Palmen aangegeven dat er geen sprake is van een schadeclaim. Dat standpunt heeft de heer Palmen nadien in het gesprek met mevrouw Bouland en voormalig Burgemeester Winants nogmaals herhaald. Vervolgens

Kantoor Brunssum  
Dorpstraat nr. 55  
6441 CB Brunssum

Kantoor Heerlen  
Coriovallumstraat nr. 26  
6411 CC Heerlen  
Telefoon 045-5432963

Telefax 045-5432964  
Postadres:  
Dorpstraat 55  
6441 CB Brunssum

info@vangeelkerken.nl  
www.vangeelkerken.nl kvk: 51695  
derdengeldrekeningnummer  
NL24RAB001093.08.050

mr. H.E.P. van Geelkerken advocaat

e-mail:  
p.vangeetkerken@vangeelkerken.  
mobiel: 06 4821 1844 mr. R.  
Palmen

advocaat e-mail:

r.palmen@vangeelkerken.nl mobi  
06 2155 0499

heeft de heer Palmen dat ook nog eens gelijkluidend verklaard tijdens de raadsvergadering van 29 november 2017.

-/- bijlage 1

De heer Palmen heeft dus al drie keer verklaard dat er geen schadeclaim is ingediend. De heer Palmen heeft aan die duidelijke verklaring verder niets toe te voegen.

Indien de heer Palmen zijn eerdere verklaring nu opeens zou wijzigen, zou uitbreiden of in een breder perspectief zou plaatsen, dan zou dat in het kader van uw onderzoek mogelijk niet meer zuiver zijn. De heer Palmen wil natuurlijk niet enig verwijt krijgen in dat kader. De feiten liggen zoals ze liggen en die kunnen we niet veranderen.

Er is bovendien geen enkele reden de eerdere verklaring te wijzigen, uit te breiden of in een breder perspectief te plaatsen. Ter toelichting schets ik u de achtergrond.

Er is in het verleden door de heer Palmen schade geleden als gevolg van het optreden van de gemeente in de richting van de heer Palmen. Niet voor niets is er in het verleden een mediationtraject geweest, waarbij ook de mediator aangaf dat het evident was dat de heer Palmen schade had geleden. De schade is op verzoek van de mediator nader geduid en inzichtelijk gemaakt, waarbij op uitdrukkelijk verzoek van de mediator, de schade zo ruim mogelijk is vervat, Dat daarbij niet alle posten even helder of haalbaar waren speelde daarbij geen rol. Het overzicht diende enkel de mediation en om de omvang van het geschil in beeld te krijgen.

Nadat de Mediation was gestrand, heeft de heer Palmen de kwestie laten rusten tot het moment waarop de heer Palmen informeel door de gemeente werd verzocht om de gemeente nog eens uit te nodigen voor een overleg. De gemeente wilde deze kwestie uit de wereld hebben zo werd aan de heer Palmen medegedeeld. Dat overleg is er ook gekomen en in dat overleg, in 2016, werd de heer Palmen wederom verzocht om de schadeposten waaraan gedacht zou moeten worden, inzichtelijk te maken. Dat was eerder bij de mediation al gebeurd en om die reden is diezelfde opstelling aan de gemeente gestuurd. Deze informatie was bij de gemeente uit hoofde van het mediationtraject al bekend. De informatie is dan ook opnieuw op verzoek van de gemeente verstrekt en duidelijk als "praatstuk" in het kader van een minnelijke overleg. Ik voeg u voor het gemak de briefwisseling bij.

-/-Bijlage 2

Opvallend is in dat kader dat de gemeente bij brief van 30 mei 2016 de heer Palmen opnieuw uitnodigt een meer "realistisch voorstel" te doen. Partijen waren dus in overleg over minnelijke oplossingen. Er is echter noch daarvoor noch daarna enig voorstel namens Palmen gedaan, er is geen schadebedrag geëist en er is geen schadeclaim ingediend. Van een schadeclaim is dan ook geen sprake. Palmen heeft alleen op uitdrukkelijk verzoek van de gemeente de omvang van de beweerdelijke schade in de ruimste zin des woords inzichtelijk gemaakt, zonder daar verder enig rechtsgevolg aan te verbinden.

Dat er geen schadeclaim is ingediend, is duidelijk en ook door de voormalig burgemeester Winants in een vergadering van het presidium erkend. De notulen van die vergadering spreken voor zich en voeg ik bij.

-/-Bijlage 3

Met andere woorden; waar de heer Palmen heeft verklaard dat er geen schadeclaim is, sluit deze verklaring aan bij de verificatoire feiten. Aan die feiten is niets veranderd en aan die feiten zal niets veranderen.

Immers als gevolg van de overdracht van het perceel, waarbij alle rechten mee zijn overgedragen, is de heer Palmen niet eens meer de rechthebbende is van een vermeende schadeclaim. Er valt dus voor hem niets meer te claimen. Dat was ten tijde van het eerdere onderzoek door overigens ook bekend gemaakt aan mevrouw Bouland. Dit is dan ook uitvoerig met haar besproken en ter meerdere afdekking van een mogelijk risico heeft zulks geresulteerd in de betreffende, op advies van mevrouw Bouland opgemaakte, verklaring van de heer Palmen.

De heer Palmen kan uiteraard geen invloed uitoefenen op de keuzes van derden maar heeft wel bewerkstelligd dat ook de huidige eigenaar het perceel in ieder geval gedurende de periode dat de heer Palmen wethouder is geen claim zal indienen. Het voert naar mijn mening te ver om van de heer Palmen te verlangen dat deze derden dwingt hun rechten prijs te geven.

Ik ga ervan uit dat, gelet op de hiervoor gegeven toelichtingen, thans duidelijk is dat de reeds afgegeven verklaring recht doet aan de feiten en omstandigheden. Er is geen enkele reden daar verder strekkende of andersluidende toezeggingen over te doen, en zeker niet in het kader van het onderhavige onderzoek.

Ten aanzien van de bijeengeroepen extra raadsvergadering.

Met betrekking tot deze extra raadsvergadering zijn er twee hardnekkige misverstanden. Allereerst dat de extra raadsvergadering door de heer Palmen zou zijn bijeengeroepen en ten tweede dat het doel van deze raadsvergadering was om de heer Palmen als raadslid in Raad zijn dossier te

laten bepleiten, hetgeen zou duiden op een belangenverstrengeling. Beide voorstellingen van zaken zijn onjuist.

Voor het bijeenroepen van een extra raadsvergadering zijn in Brunssum 5 leden van de raad nodig. Het initiële verzoek is gedaan namens de fractie BBB en PAK. Om louter praktische reden is het verzoek 28 februari 2017 door de heer Palmen namens beide fracties gedaan.

Op verzoek van de griffier d.d. 2 maart 2017 is op 5 maart 2017 door de heer Palmen de aangegeven wat het doel en de agenda van de vergadering zou moeten zijn. Die e-mail spreekt voor zich.

-/-bijlage 4

Omdat voormalig burgemeester Winants dwars bleef liggen en allerlei obstakels opwierp heeft op 15 maart 2017 de heer L'Espoir uiteindelijk namens de fracties BBB (met uitzondering van de heer Palmen) en namens zijn eigen fractie om een extra-raadsvergadering verzocht en daarbij duidelijk aangegeven wat de agenda van de raadsvergadering zou moeten zijn, namelijk de formele procesgang rondom dit dossier en de beantwoording van vragen van de PAK fractie. Ik voeg u voor de volledigheid de e-mailwisseling bij. De inhoud daarvan spreekt voor zich.

-/-bijlage 5

Ik voeg u verder de officiële agenda bij van de raadsvergadering van 8 mei 2017 en daaruit kunt u opmaken dat deze agenda aansluit bij de als bijlage 5 overgelegde e-mail van 15 maart 2017 van de heer L'Espoir.

-/-bijlage 6

Met andere woorden; als wordt gesteld dat de heer Palmen om de extra raadsvergadering heeft verzocht dan is dat in ieder geval niet juist.

Evenmin is het juist dat de heer Palmen inhoudelijk over zijn dossier zou willen debatteren in de Raad. Over de inhoud van het dossier viel en valt in de Raad niets te bespreken.

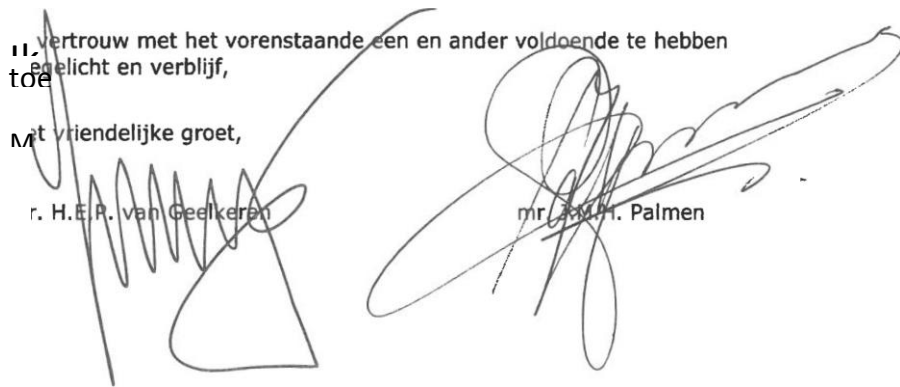
En daar ging het dus ook niet om. Wat de fracties van PAK en BBB wel aan de orde wilden stellen was de gang van zaken rondom het opeens ter inzage leggen (medio 2016) van een (incomplete) dossier van de heer Palmen waarop ook nog eens geheimhouding werd opgelegd, ergo zoals hiervoor gesteld ging het om de formele gang van zaken en niet om de materiële / privaatrechtelijke inhoud van het dossier,

De betrokken partijen wilde opheldering over deze gang van zaken omdat de indruk was ontstaan dat er, zo valt op te maken uit de email van de heer L'Espoir, kennelijk politieke spelletjes werden gespeeld door het toenmalige College onder andere bij het aanvragen van een BING advies,

Dat er dus sprake zou zijn van het raadslid Palmen die met deze vergadering zijn eigen zaak zou willen bepleiten en daarmee zijn positie als raadslid zou misbruiken, is apert onjuist. De inhoud van de e-mail wisseling spreekt voor zich. Als de Raad opheldering wenst over de handelwijze van het College en daarover concrete vragen heeft en meent dat het college over haar handelwijze aan de Raad verantwoording is verschuldigd, dan is dat aan de Raad. Dat de heer Palmen toen raadslid was is juist, maar gezien de feiten irrelevant.

Waar men wel zich wel vragen bij zou kunnen stellen is bij een burgemeester die pas hangende een kort geding bereid blijkt zijn z'n wettelijke plichten te vervullen en als er dan uiteindelijk een raadsvergadering komt er een mondeling voorgedrukt voorstel in stemming wordt gebracht, inhoudende het "leegruimen" van de raadsagenda. Daarmee wordt de hele exercitie van de extra raadsvergadering tot een dode letter. Dat zal toch zeker niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest. mr.

ii, vertrouw met het vorenstaande een en ander voldoende te hebben  
geelicht en verblijf,  
toe  
Mit vriendelijke groet,  
M  
r. H.E.P. van Geelkeren  
mr. A.M.H. Palmen



H