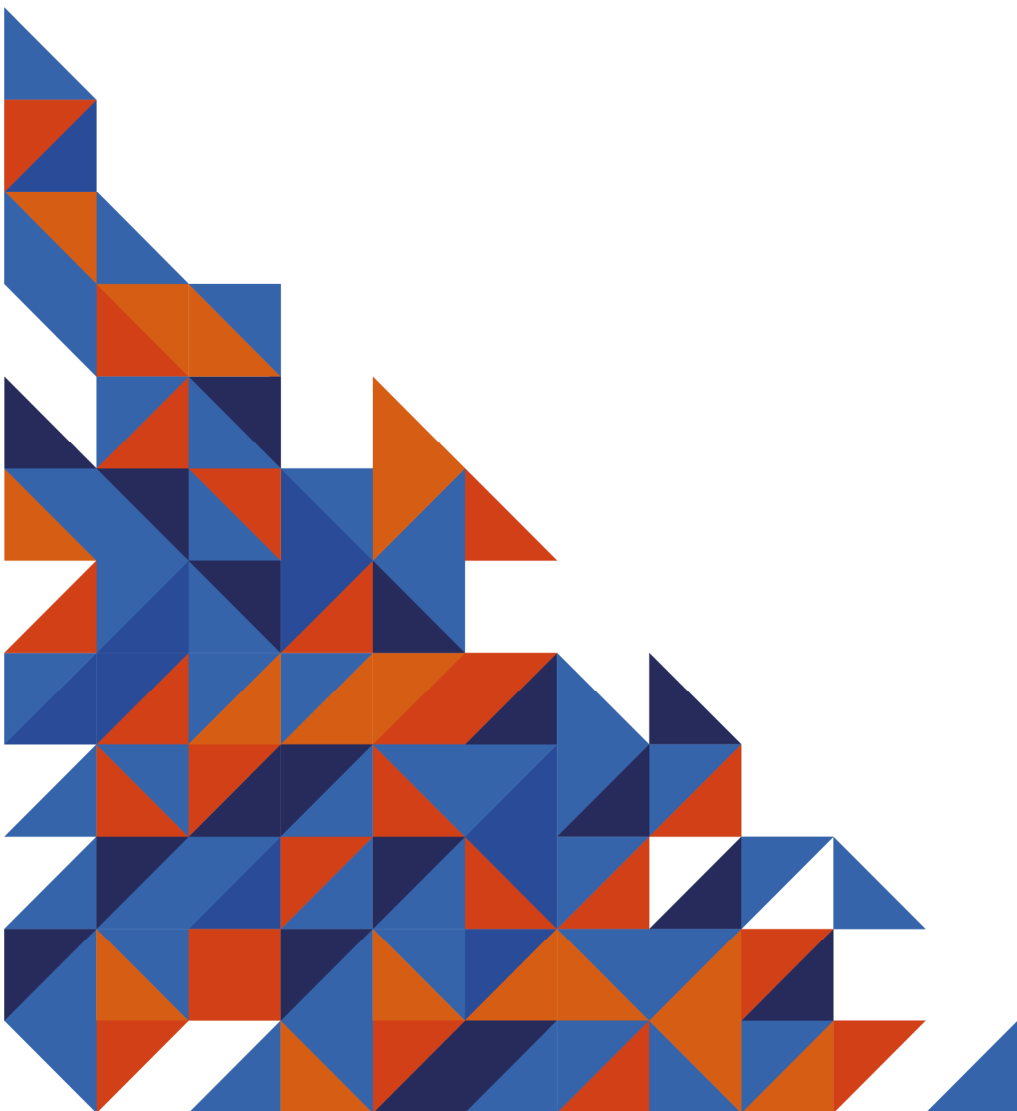


Contra-expertise rapport

“Bouwen aan de Barnseweg”

door

prof. mr. D.J. Elzinga en drs. E. de Haan



1. Inleiding

In april 2015 verscheen van de hand van prof. dr. J.H.J. van den Heuvel een onderzoeksrapport: 'Bouwen aan de Barnseweg', 'Rapport over het bestuurlijk handelen van de gemeente Barneveld en de rol van raadslid H.C. van den Brink'. In dit rapport beziet Van den Heuvel op verzoek van de gemeente Barneveld of het handelen van gemeente en raadslid door de beugel kunnen. Het gaat daarbij om een verkooptransactie van een woning en tuingrond. De gemeente is daarbij betrokken vanwege verzoeken om splitsing van het bij de verkoop betrokken perceel. Het raadslid Van den Brink is betrokken omdat hij namens de kinderen de onderhandelende partij was, terwijl zijn kinderen de kopende partij waren. In eerste aanleg en jarenlang bleek een splitsing van het perceel – teneinde daarop een tweede woning te kunnen bouwen - niet mogelijk. Na de aankoop van het perceel door de kinderen van het raadslid werd van gemeentewege echter aangegeven dat een dergelijke splitsing – na aanpassing van het bestemmingsplan – wel tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Door deze wijziging in het ruimtelijke beleid van de gemeente kon gemakkelijk de suggestie ontstaan dat er eventuele invloed op de besluitvorming zou zijn uitgeoefend en dat die invloed mogelijk afkomstig zou kunnen zijn van het onderhandelende raadslid Van den Brink. Van den Heuvel kreeg dan ook de opdracht om het handelen van raadslid en gemeente te onderzoeken op rechtmatigheid en integriteit. Het rapport constateert dat de gemeente in alle opzichten rechtmatig en zuiver heeft gehandeld. De beleidswijziging is conform de daarvoor geldende normen en procedures verlopen. Ook constateert het rapport dat het raadslid Van den Brink op geen enkele wijze invloed heeft uitgeoefend op deze beleidswijziging die tot splitsing van het perceel kan leiden. Desondanks wordt aan het einde van de rapportage door Van den Heuvel de conclusie getrokken dat het raadslid Van den Brink zich niet integer heeft gedragen. Deze slotsom heeft tot gevolg gehad dat de fractie van de SGP in de gemeenteraad van Barneveld het vertrouwen in het raadslid Van den Brink heeft opgezegd en betrokkene uit de fractie is gezet. Ook heeft deze conclusie in de media geleid tot aanzienlijke reputatieschade voor Van den Brink en zijn naaste omgeving. Omdat Van den Brink zijn zetel in de raad niet heeft opgegeven, wordt hij bij voortduring met dit voor hem schadelijke dossier geconfronteerd.

Naar het oordeel van het raadslid treft hem echter geen enkele blaam in de sfeer van integriteit en wel omdat hij zich juist en met alle recht heeft verdedigd tegen evident onjuiste beschuldigingen. Die verdediging was volgens hem noodzakelijk omdat in de huidige politiek-bestuurlijke verhoudingen ook nauwelijks gegronde verwijten in de sfeer van integriteit tot aanzienlijke persoonlijke en politieke schade kunnen leiden. Een beschuldiging vanwege een schijn van belangenverstremming kan immers het einde van een politieke loopbaan betekenen, zonder dat ook daadwerkelijk van belangenverstremming sprake is.

Het is ook om die reden dat het raadslid Van den Brink ondergetekenden heeft verzocht om het rapport van Van den Heuvel aan een contra-expertise te onderwerpen. In het navolgende wordt op de vermeende inhoudelijke integriteitsschending ingegaan, waarbij ook een aantal opmerkingen van meer procedurele aard wordt gemaakt. Een concept van dit rapport is voor hoor voorgelegd aan de burgemeester van Barneveld en aan Van den Heuvel. Daarop is gereageerd door de advocaat van de gemeente. In het eindrapport is dit commentaar verwerkt, hetgeen heeft geleid tot een aantal aanpassingen en bijstellingen.

2. Feitelijke context en duiding

Als ervaren bestuurskundig onderzoeker heeft Van den Heuvel veel aandacht besteed aan een zorgvuldige 'fact-finding' voor zover het gaat om de handelwijze van de gemeente. Daarbij zijn niet alleen de vereiste documenten onderzocht, maar is ook gebruik gemaakt van ambtelijke informatiebronnen en ter beschikking gestelde ambtelijke contactpersonen. Uit dat heel precies samengestelde overzicht blijkt overduidelijk dat er sprake is van een evidente en consistente beleidswijziging, waarbij op diverse momenten later ook externe ruimtelijke expertise is ingeschakeld om te adviseren over deze aanpassing van beleid. Er is derhalve in het gehele proces dat tot de beleidswijziging heeft geleid geen enkele aanwijzing aangetroffen die duidt op niet-gewenste of niet-aanvaardbare invloed van belanghebbenden, daaronder die van het raadslid Van den Brink of zijn omgeving. De omstandigheid dat die beleidswijziging plaatsvond op een moment dat ook het raadslid in beeld kwam als onderhandelende partij en de kinderen van het raadslid als kopende partij is daarom een algeheel toeval.

Het perceel met woning is eerst compleet met tuin aangekocht door de kinderen Van den Brink en de bestaande woning is door de makelaar daarna weer doorverkocht. Daarna heeft een architect het verzoek van de bestemmingswijziging voor de kinderen bij de gemeente ingediend en de contacten met de gemeente gedaan. Wel begreep het politiek ervaren raadslid Van den Brink meteen dat het hier een kwetsbare constellatie betrof die zomaar tot allerlei vragen en opgetrokken wenkbrauwen zouden kunnen leiden. En dat niet alleen vanwege de beleidswijziging als zodanig, maar ook vanwege het feit dat de plotseling mogelijk geworden splitsing tot een aanzienlijk financieel voordeel zou kunnen leiden. Van den Brink had dit eerder ook al aan de verkoper meegedeeld voordat de koop gesloten werd. Bij aankoop van woning en perceel ontstond door de toekomstige splitsingsmogelijkheid er ruimte om de woning door te verkopen en het overblijvende deel van het perceel voor een uiterst aantrekkelijke prijs als bouwperceel voor een tweede woning te gebruiken. De latere gang van zaken heeft dat kwetsbare effect ook laten zien. De kinderen Van den Brink verkochten het woonhuis en een deel van het perceel inderdaad door en konden op deze wijze beschikken over een uiterst voordelig aangekocht bouwperceel. Verkoper Van Essen vertelde dat de familie de sores niet wilde aanhalen om een bestemmingswijziging te realiseren. Met andere woorden: het eerder onmogelijk zijn van de splitsing bracht financieel nadeel voor de verkopende partij, terwijl de kopende partij uiteindelijk een uiterst voordelige transactie kon realiseren. Deze combinatie van (1) een eerst afwezig en later aanwezig financieel voordeel, (2) een wijziging van het gemeentelijk beleid, waarbij na lange jaren van afwijzing (de vorige eigenaar wilde aan de gemeente geen leges betalen voor een onderzoek) splitsing mogelijk werd en (3) de kinderen van een raadslid die op het juiste moment op de financieel voordelige plek aanwezig waren, deed een cocktail ontstaan met allerlei politieke risico's en het raadslid Van den Brink zag dat onder ogen. Bij verwijten in de publieke sfeer zou er voor de kopers meteen een achterstand van formaat zijn. Van den Brink kon echter zichzelf recht in de spiegel blijven aankijken omdat er voor hem en zijn familie geen belemmeringen zijn voor een particuliere aankoop van deze aard en het raadslid had geen enkele invloed uitgeoefend op de beleidswijziging. Wat resteerde was een reëel risico op het punt van niet-gefundeerde aantijgingen met politieke en persoonlijke schade tot gevolg. En die schade ontstond al snel.

Toen de verkopende partij – de familie Van Essen, bij monde van H. van Essen - uit de media vernam dat de gemeente van koers was veranderd en nu ineens splitsing accepteerde, vatte bij de familie Van Essen meteen de gedachte post dat hier mogelijk onaanvaardbare invloed was uitgeoefend en daarbij wees de beschuldigende vinger meteen in de richting van het raadslid Van den Brink. Achtereenvolgens voltrok zich toen de volgende loop der dingen. De verkopende partij Van Essen zond in augustus 2014 een brief aan het college van de gemeente Barneveld, waarin het vermoeden van onjuiste invloed onder woorden werd gebracht. Het college antwoordde dat van een dergelijke invloed niet was gebleken en dat pas later zienswijzen konden worden ingediend betreffende de noodzakelijke wijziging van het bestemmingsplan om splitsing mogelijk te maken. Enige tijd later (in december 2014) zond de verkopende partij Van Essen een nieuwe brief aan het college waarin opnieuw gewag werd gemaakt van mogelijk onjuiste invloed. Deze brief werd als zienswijze aangemerkt omdat het ontwerp bestemmingsplan inmiddels ter inzage was gelegd. Van belang is om reeds hier te vermelden dat de zienswijze van Van Essen beslist niet beoogde om de wijziging van het bestemmingsplan, die splitsing mogelijk zou moeten maken, tegen te houden. Eerder is het tegendeel het geval. Zou nader onderzoek naar aanleiding van de zienswijze immers hebben geleid tot de slotsom dat er onjuiste en niet-aanvaardbare invloed zou zijn uitgeoefend op de beleidswijziging, of sprake zijn geweest van fouten van gemeentewege, dan zou de verkopende partij – de familie Van Essen – een zeer reële schadeclaim hebben kunnen indienen jegens de gemeente en eventueel jegens het raadslid Van den Brink en zijn kinderen. Twee maanden nadat de zienswijze door de verkopende partij was ingediend - de inlogcodes van extranet werkten niet meer en dat is de donderdag voor 9 februari weer in orde gemaakt op het gemeentehuis - zag het raadslid Van den Brink op het niet-openbare deel van de gemeentelijke website de brief van Van Essen met daarin de duidelijke aantijging jegens hemzelf. In de brief staat de onverholven aantijging dat het raadslid Van den Brink mogelijk via de verantwoordelijke wethouder de beleidswijziging zou hebben beïnvloed. Van belang is hierbij te vermelden dat de verkopende partij – Van Essen – behoort tot dezelfde politieke- en geloofsgemeenschap (SGP) als het raadslid Van den Brink en de verantwoordelijke wethouder.

Na kennisneming van de inhoud van de brief van Van Essen ging het raadslid Van den Brink meteen het gesprek aan met Van Essen en liet hem weten (1) dat de beschuldiging volkomen onjuist en onterecht is, (2) dat hij door deze geheel ongefundeerde beschuldiging in ernstige politieke moeilijkheden kan geraken en (3) dat bij volharding van zijn stellingname het Van den Brink aangewezen leek om het punt te bespreken in de kerkenraad waar Van Essen lid van is en wel omdat hier sprake is van een 'valse getuigenis' die in eigen kring niet wordt geapprecieerd. Uit de gespreksverslagen en getuigenissen blijkt overduidelijk dat Van den Brink de verkoper Van Essen ervan probeert te overtuigen dat het beter is om de beschuldigingen aan zijn adres terug te nemen. Van den Brink gaf ook nog aan dat indien een financiële dimensie een rol zou spelen - bijvoorbeeld de gedachte dat er door de splitsing onevenredig financieel voordeel is ontstaan - hij wel bereid is om in onderling overleg uit coulance en als gebaar daarvoor een geldelijke compensatie te bieden. Van Essen vertelde op de avond van 9 februari tegen Van den Brink dat de kinderen Van den Brink er mogelijk wel een ton aan zouden verdienen. Van den Brink antwoordde daarop dat hij als gebaar wel € 10.000 of 15.000, - zou willen geven als dat het probleem zou zijn. Het zijn deze laatste elementen – het voorstel om de kerkenraad in te schakelen en de als gebaar geboden financiële compensatie - die Van den Heuvel tot de conclusie voeren dat het raadslid zijn persoonlijk belang heeft vermengd met het algemeen belang. Als ervaren integriteitsonderzoeker weet Van den Heuvel als geen ander dat een dergelijke slotconclusie het einde kan inluiden van een politieke loopbaan. De fundering van een dergelijk verwijt vereist dan ook de grootst mogelijke zorgvuldigheid en aan de juridische beargumentering dienen hoge eisen te worden gesteld. In het navolgende wordt onderbouwd dat Van den Heuvel op dit punt verwijtbaar onzorgvuldig is geweest en tot een niet houdbaar rechtsoordeel is gekomen. De onderbouwing van deze conclusie kan als volgt worden beargumenteerd.

3. Contra-argumenten

- *Selectieve fact-finding*

In paragraaf 2 werd aangegeven dat Van den Heuvel de positie van de gemeente in extenso heeft onderzocht en daarbij onder andere beschikbare ambtenaren en functionarissen (een aangewezen ambtenaar ruimtelijke ordening, burgemeester, griffier) heeft geraadpleegd om tot een goed en evenwichtig oordeel te komen. Opmerkelijk is dat Van den Heuvel met betrekking tot Van den Brink en wederpartij Van Essen een heel andere vorm van fact-finding hanteert en ook geen hoor en wederhoor heeft toegepast. Van den Heuvel baseert zich enkel op beschikbare gespreksverslagen van overleggen tussen de burgemeester en de griffier met achtereenvolgens Van Essen en Van den Brink. Bij het gesprek met de burgemeester werd aan Van den Brink gevraagd of hij er bezwaar tegen had dat er verslag werd gemaakt. Er werd aan Van den Brink op dat moment niet verteld dat dit verslag mogelijk gebruikt zou kunnen worden voor onderzoek en ook later is Van den Brink hierover niet geïnformeerd. Van den Brink heeft evenmin de mogelijkheid gehad om de conclusies van het rapport van commentaar te voorzien voordat het werd aangeboden. Vooral dit laatste moet als een belangrijke procedurele omissie worden aangemerkt nu conclusies van deze aard voor politici vergaande gevolgen kunnen hebben.

- *Verantwoordelijke burgemeester*

Omdat de eerste brief van Van Essen al in de zomer van 2014 bij het college was bezorgd, is buitengewoon opmerkelijk dat het raadslid Van den Brink eerst in februari 2015 – een half jaar later - kennis kreeg van de kwestie en van de latere zienswijze uit december, waarin nog uitdrukkelijker een verwijt jegens hem was neergelegd. Bij zaken die de handelwijze en integriteit van raadsleden raken, is er een primaire verantwoordelijkheid voor de burgemeester als raadsvoorzitter. Deze positie heeft in de afgelopen jaren steeds meer profiel gekregen en is nu ook vastgelegd in de Gemeentewet. Indien derhalve in de ambtelijke organisatie of in de sfeer van het college zaken opdoemen die raken aan de integriteit van raadsleden dan is er een uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester.

Bij iedere integriteitstraining voor ambtenaren is er de belangrijke les dat bij kwesties rond de integriteit van raadsleden er door de betreffende ambtenaar meteen politiek-bestuurlijk moet worden opgeschaald naar de burgemeester, al dan niet door tussenkomst van afdelingschef, en/of portefeuillehouder en/of griffier. In het geval Barneveld is niet geheel duidelijk of de behandelende ambtenaar de kwestie geheel bij zich heeft gehouden of dat er vanaf het begin betrokkenheid is geweest van afdelingschef dan wel portefeuillehouder. Nu er in de loop van het proces ook nog externe expertise werd ingeroepen, kan worden vastgesteld dat in ieder geval vanaf medio december 2014 de portefeuillehouder en de griffier op de hoogte waren van de ingebrachte beschuldiging van Van Essen aan het adres van Van den Brink. De burgemeester is kennelijk niet op de hoogte gebracht. Deze raakte pas betrokken en op de hoogte toen via de griffie de melding kwam van het gesprek tussen Van Essen en Van den Brink. Dat de burgemeester merkwaardigerwijs niet is ingelicht, doet geen afbreuk aan zijn verantwoordelijkheid voor deze onzorgvuldige procedure. Het systeem van politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid zit zo in elkaar dat het niet inlichten van de verantwoordelijke bestuurder niet leidt tot opheffing van die verantwoordelijkheid. Integendeel. Indien derhalve de brieven van Van Essen uit augustus en december geheel of gedeeltelijk in mandaat zijn afgedaan en niet hebben geleid tot een melding aan de burgemeester dan blijft de burgemeester op die procedurele onzorgvuldigheid geheel aanspreekbaar. Zou de ambtelijke organisatie dan wel de portefeuillehouder de burgemeester wel adequaat en tijdig hebben ingelicht, dan zou de burgemeester Van den Brink meteen hebben gehoord. Indien dan vast zou zijn komen te staan dat Van den Brink geheel ten onrechte van onjuiste invloed werd beticht door Van Essen, dan zou de burgemeester Van den Brink in alle opzichten hebben moeten bijstaan om dit onjuiste verwijt uit de wereld te helpen, al dan niet nadat onderzoek zou zijn verricht naar de werkelijke gang van zaken. Omdat de burgemeester geen actie ondernam en kon ondernemen – omdat hij niet was ingelicht -, kwam Van den Brink zelf in de benen en stapte op Van Essen af. Dit gesprek zou niet hebben plaats gevonden indien de burgemeester zijn verantwoordelijkheid had kunnen nemen en Van den Brink had kunnen bijstaan. In dit licht is de gemeente door de niet zorgvuldige procedure medeaansprakelijk voor de schade die voor het raadslid Van den Brink is ontstaan.

Ook is zeer opmerkelijk dat onderzoeker Van den Heuvel aan deze onzorgvuldigheid geen enkele aandacht heeft geschonken en het raadslid – dat bij de verdediging van zijn goede zaak ten onrechte geheel op zichzelf was aangewezen – als overtreder aanmerkt en hem nogal rauwelijks belangenverstrengeling dan wel de schijn daarvan in de schoenen schuift.

- *Omgang met vertrouwelijke informatie*

Een onderdeel van de conclusies van Van den Heuvel is dat Van den Brink gebruik heeft gemaakt van zijn positie als raadslid om een persoonlijk belang te behartigen. Van den Brink had als raadslid toegang tot het niet-openbare gedeelte van de gemeentelijke website. Zienswijzen in de sfeer van de ruimtelijke ordening zijn niet gekwalificeerd als geheime stukken, maar door deze te plaatsen op het niet-openbare deel van het intranet van de gemeente zijn deze niet openbaar. Hoe een en ander ook zij, het raadslid Van den Brink heeft de zienswijze van Van Essen niet openbaar gemaakt. Hij nam van de inhoud kennis en vond daarin aanleiding om een partij- en geloofsgenoot aan te spreken op de inhoud en wel omdat in die zienswijze – bij brief van 4 december van Van Essen aan het college – (weliswaar vragenderwijs) een ondubbelzinnige beschuldiging aan zijn adres werd geuit. Daarmee werd het niet-openbare karakter van de zienswijze echter op geen enkele wijze geweld aangedaan. Dat zou mogelijk anders hebben gelegen indien Van den Brink de inhoud van de brief ook aan anderen zou hebben overlegd, maar daarvan is geen sprake.

De vraag of er sprake is geweest van een onjuiste omgang met niet-openbare informatie wordt vervolgens beïnvloed door de vraag of een raadslid - dat wordt geconfronteerd met beschuldigingen van deze aard - recht op verweer heeft.

- *Recht op verweer*

Die vraag kan zonder omwegen bevestigend worden beantwoord. Voor politici kunnen beschuldigingen van daadwerkelijke of vermeende belangenverstrengeling zeer noodlottige gevolgen hebben. Meer recent hebben verwijten van deze aard geleid tot het aftreden van een aanzienlijk aantal politici en bestuurders, onder meer als gevolg van het feit dat de normering in wet en gedragscodes is aangescherpt en de beoordeling strenger is geworden,

vooral ook omdat met regelmaat de enkele schijn van belangenverstremgeling al aanleiding is om politieke consequenties te trekken.¹ Bij een toenemend integriteitsbesef hoort dan automatisch dat betrokkenen in de meest ruime zin van het woord in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich te verweren tegen aantijgingen van deze aard. Zoals eerder aangegeven, was het raadslid Van den Brink bewust van zijn kwetsbaarheid bij de voltrokken transactie, maar dat in het volle besef dat hij geen onzuiver handelen tegengeworpen kon krijgen. Toen hij dan ook in februari 2015 kennis nam van de brief van Van Essen reageerde hij als door een wesp gestoken en stapte meteen op Van Essen af om hem er van te overtuigen dat deze het geheel bij het verkeerde eind had en aanzienlijke politieke en persoonlijke schade zou kunnen veroorzaken indien hij zou persisteren. Er is geen enkele rechtsgrond te bedenken waarom iemand die wordt beschuldigd van een integriteitsschending zich daar niet tegen zou kunnen of mogen verweren bij de persoon die deze beschuldiging uit. Vanwege het brisante karakter van integriteitsschendingen in de politieke sfeer is er zelfs veel voor te zeggen om in wet of gedragscode procedures op te nemen die een dergelijk recht van verweer garanderen. Maar ook zonder een dergelijke garantie in de toepasselijke normen moet worden aangenomen dat een recht van verweer niet kan worden ontzegd. Het gesprek tussen Van den Brink en Van Essen, waarbij Van den Brink beoogde om de beschuldiging van tafel te krijgen, kan dan ook in geen enkel opzicht een element van onrechtmatigheid of politiek-morele onaanvaardbaarheid bevatten.

- *Onaannemelijke belangenverstremgeling*

Het belangrijkste element in de conclusie van Van den Heuvel is dat het raadslid zijn persoonlijk belang heeft vermengd met het gemeentelijke belang. Het bestuursorgaan gemeenteraad zou niet meer onpartijdig en zonder vooringenomenheid over de wijziging

¹ *Uit de jaarlijkse overzichten van Binnenlands Bestuur over aftredende wethouders blijkt dat een vertrek om integriteitsredenen geleidelijk toeneemt. Daarbij lijkt het in de meeste gevallen te gaan om daadwerkelijke of vermeende schendingen van de gedragscode, terwijl slechts zelden een strafrechtelijke component aanwezig is of een schending van de integriteitsregels uit de Gemeentewet in het geding is. Wel is het element 'schijn van belangenverstremgeling', gekoppeld aan de code en art.2:4 Awb, vaak in beeld. Het percentage afgetreden wethouders vanwege integriteitsschendingen was in 2011 4,4 %; 2012 7,6 %; 2013 7,5 % en in 2014 33,3 %. Zie www.binnenlandsbestuur.nl, bestuurlijke organisatie, dossiers, wethoudersonderzoek 2014.*

van het bestemmingsplan kunnen oordelen indien de zienswijze van Van Essen geheel of gedeeltelijk op aandringen van Van den Brink zou zijn ingetrokken. Deze waargenomen belangenverstrengeling is echter in geen enkel opzicht aanwezig. Van den Heuvel suggereert namelijk dat Van den Brink een persoonlijk belang had dat afwijkt van het gemeentelijk belang of met dat gemeentelijk belang op gespannen voet zou kunnen staan. Dat is echter in het geheel niet het geval als men de verschillende proposities in beschouwing neemt. De gemeente koerste af op een nieuw bestemmingsplan met de mogelijkheid van splitsing; in ruimtelijke zin: meer inbreiding, minder uitbreiding in de sfeer van de woningbouw. De zienswijze van Van Essen richtte zich in het geheel niet op een bezwaar tegen deze wijziging van het bestemmingsplan, maar op mogelijk onjuiste invloed. Bij aannemelijkheid van deze onjuiste invloed en accordering van de wijziging van het bestemmingsplan zou voor Van Essen een kansrijke schadeclaim zijn ontstaan. Ook de kinderen van Van den Brink hadden belang bij een wijziging van het bestemmingsplan. Met andere woorden: van tegenstrijdige belangen (persoonlijke en gemeentelijke) is hier geen sprake, eerder is het tegendeel het geval. Belangrijk is nog wel de vraag of intrekking van de zienswijze door Van Essen de gemeenteraad tot het besluit had kunnen leiden om dan ook niet akkoord te gaan met de wijziging van het bestemmingsplan. Ook die propositie is nauwelijks voorstelbaar. Omdat Van den Brink geen invloed heeft uitgeoefend op de beleidswijziging, is er geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat het intrekken van de zienswijze op verzoek van Van den Brink enige invloed zou kunnen uitoefenen op het raadsbesluit tot wijziging van het bestemmingsplan. Indien aannemelijk gemaakt kan worden dat het intrekken van de zienswijze effect zou kunnen hebben gehad op het besluit van de raad om al dan niet akkoord te gaan met de wijziging van het bestemmingsplan zou er een spanningsverhouding kunnen worden aangenomen. Het persoonlijk belang van Van den Brink in de richting van Van Essen was echter niet de wijziging van het bestemmingsplan – deze liep geen enkel gevaar door de zienswijze van Van Essen -, maar het ecarteren van de beschuldiging van belangenverstrengeling. Van den Heuvel constateert dat Van den Brink geen enkele blaam treft op het punt van de beleidswijziging – daar zijn geen belangen verstrengeld – maar brengt in de plaats daarvan een andere belangenverstrengeling in beeld die in geen enkel opzicht houdbaar is. Door op te komen tegen een geheel onjuiste en onterechte beschuldiging van belangenverstrengeling zou Van den Brink zich aan een andere vorm van belangenverstrengeling schuldig hebben gemaakt.

Deze andere vorm van belangenverstrengeling kan echter niet worden geconstrueerd omdat er geen spanning bestond tussen het persoonlijke belang van Van den Brink en het gemeentelijk belang. Eerder is het tegendeel het geval. Een uitdrukkelijk belang van de gemeente Barneveld is dat beleidswijzigingen zuiver hun beslag krijgen. Toen dan ook uit het rapport van Van den Heuvel duidelijk werd dat noch de gemeente noch Van den Brink verwijt treft inzake de beleidswijziging was daarmee een uitdrukkelijk gemeentelijk belang gediend en had de vlag uit gekund. De beschuldiging van Van Essen bleek kant noch wal te raken. Desondanks werd Van den Brink het slachtoffer omdat hij zich op onjuiste wijze tegen de beschuldiging zou hebben verweerd. De wereld op zijn kop.

- *Kerkenraad en financiële compensatie*

In zijn rapport heeft Van den Heuvel te snel en niet overtuigend de conclusie getrokken dat Van den Brink onjuiste middelen gebruikte om Van Essen onder druk te zetten met het oog op de aanstaande gemeentelijke besluitvorming. Daarbij spelen het aanbieden van financiële compensatie en de verwijzing naar de kerkenraad vanwege een ‘valse getuigenis’ een prominente rol. Zou Van den Brink inderdaad hebben beoogd om de gemeentelijke besluitvorming in een voor hem voordelige richting bij te buigen, dan kunnen deze elementen als eenduidig bewijs worden gebruikt voor een geheel onaanvaardbare vorm van belangenverstrengeling. Nu overtuigend kan worden bewezen dat Van den Heuvel een botsing van belangen construeert die er niet is, komen ook deze elementen in een ander licht te staan. Van den Brink was er 100% zeker van dat hij zeer onheus werd bejegend door Van Essen. Hij wilde vanwege het aanzienlijke politieke risico het punt zo snel mogelijk van tafel hebben en deed een dringend beroep op zijn partij- en geloofsgenoot hierin mee te gaan en hem tegemoet te komen. Daarbij probeerde Van den Brink het onder meer via de kerkenraad en een mogelijk financieel gebaar te spelen. Van den Heuvel ziet daarin een element van druk en mogelijk omkoping in de richting van de gemeentelijke besluitvorming. Dat element – zie boven – speelde echter geen enkele rol. Achteraf bezien, was het voor Van den Brink helemaal niet nodig om deze elementen in te brengen. Zijn kwetsbaarheid werd er eerder groter dan kleiner door.

En om die reden was het van Van den Brink een onverstandige actie en versterkte het bij Van Essen waarschijnlijk de indruk dat hier mogelijk een kat zich in het nauw bevond die op alle mogelijke manieren probeerde om nader onderzoek naar zijn handelwijze weg te houden. Pas in een latere fase kreeg Van Essen begrip voor Van den Brink en wilde hij de plooiën glad strijken en een en ander met de mantel der liefde bedekken.² Toen bij Van den Heuvel het inzicht was ontstaan dat Van den Brink geen enkele blaam trof inzake de beleidswijziging, had hij de elementen kerkenraad en financiële compensatie los moeten koppelen van de gemeentelijke besluitvorming. Hij deed echter het omgekeerde.

- *Ongefundeerd rechtsoordeel*

Het rapport van Van den Heuvel bestaat overwegend uit een nauwgezette uiteenzetting over de diverse posities en handelingen. Daarbij is de conclusie dat in de gemeente Barneveld sprake is geweest van een zuivere afhandeling van de beleidswijziging en is er tevens de conclusie dat het raadslid Van den Brink inzake de beleidswijziging zich eveneens geheel aan de regels heeft gehouden. In slechts enkele pagina's aan het slot van het rapport wordt het lot van Van den Brink echter met enkele grote slagen en zonder al te veel analyse in geheel andere richting bezegeld. De eerder gepresenteerde feiten worden aan een juridisch oordeel onderworpen en daaruit blijkt zonneklaar dat Van den Heuvel als niet-jurist steken laat vallen.

Terecht wordt in het rapport geconcludeerd dat art. 15 Gemeentewet inzake de verboden handelingen niet op deze casus van toepassing is.

Vervolgens bespreekt Van den Heuvel de reikwijdte van art. 2:4 Awb dat beoogt om vooringenomenheid bij de gemeentelijke besluitvorming te voorkomen. Het bestuursorgaan waakt er voor dat persoonlijke belangen zich niet mengen met het algemeen belang dat het bestuursorgaan wordt geacht te behartigen. Daarbij speelt onder omstandigheden ook de schijn van belangenverstremming een rol.

² In dit verband is van belang dat Van Essen in februari 2015 een brief bij de gemeente wilde bezorgen – en dat in maart uiteindelijk ook deed - waarin hij het opnam voor Van den Brink en voorstelde om de kwestie in der minne te schikken.

Deze norm past Van den Heuvel toe op de handelwijze van Van den Brink en trekt dan de volgende conclusie: 'Het raadslid Van den Brink heeft zich door zich met de zienswijze van de heer H. van Essen te bemoeien, op ongeoorloofde wijze in de besluitvorming over het bestemmingsplan gemengd. Hij heeft de indiener ertoe proberen te bewegen diens zienswijze in te trekken of in ieder geval enkele, in zijn ogen voor hem ongunstige, zinnen te schrappen.' Volgens Van den Heuvel is hierdoor het besluitvormingsproces 'besmet' geraakt. 'Dat is niet alleen als ongewenst en ongepast te kwalificeren, maar zelfs als in strijd met art. 2:4 Awb. Want daarmee zou het persoonlijk belang van de heer Van den Brink met het algemeen belang van het besluitvormende orgaan, waar politicus Van den Brink deel van uitmaakt, worden gemengd. Door de inmenging van het persoonlijke belang in de desbetreffende besluitvorming is het de vraag of het bestuursorgaan wel zou (kunnen) voldoen aan de eis van integriteit, namelijk van onkreukbaarheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid die het bestuursorgaan en de voor hem werkende personen dienen te respecteren.' (rapport, p. 17/18). Dit rechtsoordeel van Van den Heuvel is niet houdbaar en niet voldoende gefundeerd. Eerder kan de omgekeerde conclusie worden getrokken. Zou de gemeenteraad van Barneveld de besluitvorming over het bestemmingsplan zijn ingegaan met daarbij een zienswijze waarbij gemeente en een raadslid geheel ten onrechte worden beticht van belangenvermenging, dan zou van een niet vooringenomen besluitvorming – zoals art. 2:4 Awb verordonneert - geen enkele sprake zijn geweest. Dit element zou de oordeelsvorming in divers opzicht hebben gedomineerd. En om die reden was er alle aanleiding voor burgemeester en griffier om te laten onderzoeken of de zienswijze ook maar een begin van aanknopingspunt bevatte voor de geuite beschuldiging. En ook is er geen enkel bezwaar indien het raadslid dat het verwijt treft in de benen komt om de beschuldiging van tafel te halen. Dat het raadslid zich in een latere fase rechtstreeks richtte tot Van Essen komt in niet onbelangrijke mate voor rekening van de gemeente en wel omdat door een onzorgvuldige interne procedure de burgemeester als raadsvoorzitter zijn rol niet heeft kunnen spelen. In werkelijkheid werd pas op 6 maart 2015 – ruim een half jaar later - door burgemeester en griffier met Van den Brink gesproken. Van den Brink kwam pas in februari 2015 er bij toeval achter wat er op het gemeentehuis speelde en welke rol hij daarin vervulde. Meteen na het gesprek van Van den Brink met Van Essen in februari vertelde het raadslid zijn wederwaardigheden aan de griffier.

En mogelijk dat pas op initiatief van de griffier het gesprek plaatsvond op 6 maart, waarbij Van den Brink de burgemeester en de griffier meer uitvoerig uitleg kon geven wat er was gepasseerd. Indien de burgemeester Van den Brink eerder zou hebben geïnformeerd - en dat kan in dit soort gevallen als een rechtsplicht van de raadsvoorzitter worden aangemerkt - dan zou in nauw overleg en afstemming een zorgvuldige afwikkeling tot stand hebben kunnen komen. Nu werd de zaak naar het raadslid toe op zijn beloop gelaten, met als gevolg dat Van den Brink zelf in de benen kwam toen hij van de beschuldiging vernam.

Cruciaal bij de toepassing van art. 2:4 Awb is dat de besluitvorming wordt ontdaan van elementen die oneigenlijke invloed uitoefenen. Zowel door het onderzoek van Van den Heuvel als door het contact tussen Van den Brink en Van Essen werd uiteindelijk duidelijk dat volgens de regels is geopereerd. Het onderzoek van Van den Heuvel toonde aan dat de evidente beschuldiging van Van Essen aan het adres van Van den Brink iedere grond miste. In objectieve zin moest de zienswijze van Van Essen van tafel om in de gemeenteraad van Barneveld zonder vooringenomenheid te kunnen besluiten over de wijziging van het bestemmingsplan. Het wegnemen van de beschuldiging van de zienswijze was ook het motief van Van den Brink in zijn contact met Van Essen. In dat licht is het geheel onaanvaardbaar om Van den Brink onoorbare belangenverstrengeling te verwijten, terwijl zijn enige oogmerk was om de onjuiste beschuldiging van tafel te krijgen. Wanneer men geheel ten onrechte wordt beschuldigd van belangenverstrengeling, zich daartegen verweert bij degene die de onjuiste beschuldiging uit, dan is het nogal morbide om de verweerder de onjuiste behartiging van een persoonlijk belang in de schoenen te schuiven. Indien dan bovendien nog blijkt dat door het persoonlijke verweer geen publiek belang in het gedrang komt, dan kan van een onrechtmatige belangenverstrengeling al helemaal geen sprake zijn. En het is vooral om die reden dat art. 2:4 Awb hier geen toepassing kan vinden. En om die reden kan de conclusie van Van den Heuvel dat Van den Brink onrechtmatig heeft gehandeld vanwege strijd met art. 2:4 Awb niet staande worden gehouden.

In een korte slotalinea legt Van den Heuvel het gedrag van Van den Brink nog langs de meetlat van de gedragscode van de gemeente Barneveld. Deze code schrijft voor 'dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden'.

Van den Heuvel concludeert dat Van den Brink, door zich bij deze transactie met de zienswijze te bemoeien, op ongeoorloofde wijze inbreuk heeft gemaakt op het bestuursbelang. 'Gezien de politieke positie van de heer H.C. van den Brink kan hierdoor gemakkelijk de idee postvatten, dat in deze het belang van de privépersoon Van den Brink hand in hand gaat met zijn functie als politicus.' (rapport, p. 18).

Op dit onderdeel moet in de eerste plaats worden gemeld dat een gedragscode geen juridische binding heeft. Schending van regels uit de gedragscode kan derhalve nimmer leiden tot onrechtmatig handelen, maar wel is er een sterke sociaal-politieke binding. Iedere integriteitsonderzoeker is verplicht om deze beperkte betekenis van gedragscodes te vermelden en wel omdat in een politieke omgeving voor de buitenwacht – burgers, media etc. – dit onderscheid in normen niet meteen duidelijk is. In de tweede plaats is de observatie van belang dat in de nieuwe model-gedragscode van VNG, IPO en Unie van Waterschappen er een onderscheid wordt gemaakt tussen volksvertegenwoordigers enerzijds en bestuurders anderzijds. Vooral omdat de eis van onpartijdigheid voor volksvertegenwoordigers anders werkt dan voor bestuurders zijn de gedragscodes gesplitst. Volksvertegenwoordiger behartigen tal van belangen, zijn in politiek opzicht vaak partijdig, waardoor de kwalificatie van oneigenlijke belangen andere dimensies heeft dan bij bestuurders en ambtenaren. Deze speciale dimensie komt thans tot uitdrukking in het splitsen van de gedragscodes. Wat gebleven is, richt zich op de vermenging van oneigenlijke belangen. Bij de omschrijving en duiding van die oneigenlijke belangen moet de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden betracht en het is nauwelijks aannemelijk te maken dat een raadslid dat zich verweert tegen een evident onjuiste beschuldiging aan zijn adres zich schuldig maakt aan belangenverstrengeling.

Ook de toepassing door Van den Heuvel van de gedragscode op het handelen van Van den Brink kan derhalve niet de door hem getrokken conclusie dragen. Zonder al te veel in herhaling te vallen: het persoonlijke belang van Van den Brink richtte zich uitsluitend op het weghalen van een onjuiste beschuldiging en was niet in strijd met het gemeentelijk belang, maar juist het gemeentelijke belang was daarmee gediend. De zienswijze van Van Essen was niet gericht op een bezwaar tegen het te wijzigen bestemmingsplan. Integendeel. Het handhaven van de ongefundeerde zienswijze van Van Essen zou juist tot een vooringenomen besluitvorming hebben geleid.

Door het onderzoek van Van den Heuvel en door het contact van Van den Brink met Van Essen verdween de beschuldiging uit de zienswijze van tafel en was de besluitvorming in de gemeente Barneveld gezuiverd van alle oneigenlijke elementen.

Dit leidt tot de slotsom dat noch art. 15 Gemeentewet, noch art. 2:4 Awb, noch de gedragscode van de gemeente Barneveld enige grondslag bieden voor de constatering van Van den Heuvel dat het raadslid Van den Brink niet integer heeft gehandeld.

Aansprakelijkheid van de gemeente

Overwegend munt de rapportage van Van den Heuvel uit door degelijkheid in zowel fact-finding als conclusies. Het slotoordeel ten aanzien van de handelwijze van Van den Brink kan echter de toets der kritiek niet doorstaan vanwege onder meer een ongefundeerd rechtsoordeel en te weinig aandacht voor de gebreken in de procedurele afhandeling.

In de opdracht van de gemeente wordt onderzoeker Van den Heuvel gevrijwaard voor alle aansprakelijkheid voortvloeiend uit zijn rapport. Dit betekent dat de feilen en gebreken die in het slot van het rapport van Van den Heuvel aanwezig zijn geheel voor rekening komen van de gemeente Barneveld. Juridische claims inzake eerherstel en schadevergoeding moeten zich dan ook geheel richten op de gemeente.



**Stichting voor Beleidsanalyse
en Bestuursondersteuning**

Hoekje 11
9881 TA Kommerzijl

Tel: 06 122 811 94
info@stibabo.nl
www.stibabo.nl