

**Van:** Annemieke Nijhof

**Verzonden:** vrijdag 23 april 2021 11:53

**Aan:** Patrick van der Broeck

**CC:** Erik Keulers; Erik Wijnands; Jannita Robberse; Jan Boelhouwer

**Onderwerp:** advies Integriteitscommissie

Geachte heer van der Broeck,

Bijgaand treft u het advies aan van de integriteitscommissie met betrekking tot de grondtransacties Loobeek. Wij hebben kennis genomen van de bespreking van het concept advies in het bestuur en hebben de vragen en opmerkingen van het bestuur verwerkt in bijgaand advies.

Wij hebben begrepen dat het feitenrelaas dat is opgesteld door Bureau Hoffman onderdeel uit maakt van de stukken die openbaar worden gemaakt. Wij wijzen u er op dat de verantwoordelijkheid voor dit rapport én de openbaarmaking in goed overleg met deze onderzoekers moet plaatsvinden, en niet ligt bij de integriteitscommissie.

Annemieke

Aan de dijkgraaf van Waterschap Limburg  
De heer drs. ing. P.F.C.W. van der Broeck

Haastrecht, 22 april 2021

**Onderwerp:**

Advies casus 'Grondtransacties Loobeekdal'

Geachte heer Van der Broeck,

Per brief van 15 januari 2021 heeft u naar aanleiding van meerdere publicaties over grondtransacties in het Loobeekdal een integriteitsmelding gedaan en aan de Commissie Integriteit van Waterschap Limburg (hierna: de integriteitscommissie) verzocht deze melding in behandeling te nemen en u te adviseren. De door u samen met de fractievoorzitters geformuleerde en aan de integriteitscommissie voorgelegde onderzoeksvragen, zijn de volgende:

1. *Heeft Waterschap Peel en Maasvallei en haar rechtsopvolger (Waterschap Limburg) zich bij deze transacties gehouden aan de eigen beleidskaders?*
2. *Hoe oordeelt u over het proces van grondtransacties met particulieren zoals die hebben plaatsgevonden in het Loobeekdal, en daarbij de transacties met de familie Loonen in het bijzonder?*
3. *Hoe oordeelt u over de integriteitsaspecten vanuit Waterschap Peel en Maasvallei dan wel Waterschap Limburg ten opzichte van deze transacties?*
4. *Hoe kijkt u naar transacties waarbij, zoals in dit geval, een ambtsdrager betrokken is als eigenaar? Zijn hier extra processtappen gewenst?*

*De grondtransacties hebben grotendeels plaatsgevonden onder vigerend beleid van Waterschap Peel en Maasvallei. Daar waar dat zo is zou ik u willen vragen om de transactie niet alleen aan dat vigerend beleid te toetsen, maar ook een doorkijk te geven hoe deze transacties onder vigerend beleid van Waterschap Limburg zouden kunnen worden beoordeeld.*

De integriteitscommissie heeft bij monde van haar voorzitter, wijlen de heer Jan Mans, het verzoek aanvaard en schriftelijk de aanpak en afbakening van het onderzoek en de reikwijdte van het advies per e-mail van 19 januari 2021 bevestigd.

In verband met de ziekte van haar voorzitter, heeft de integriteitscommissie in samenspraak met u besloten zich in dezen, vanwege diens lange en brede bestuurlijke ervaring, te laten bijstaan door de heer Jan Boelhouwer, thans nog waarnemend burgemeester van de gemeente Waalre.

Het onderzoek van de integriteitscommissie betreft de rol van het waterschap bij de onderhandelingen en de totstandkoming van de overeenkomsten met betrekking tot de grondtransacties in het Loobeekdal en in het bijzonder de eind 2016 tot stand gekomen grondtransactie met de familie Loonen.

De integriteitscommissie heeft gemeend een onafhankelijk feitenonderzoek te moeten uitvoeren naar de omstandigheden die ten grondslag hebben gelegen aan de transacties in kwestie, die de aanleiding waren voor de perspublicaties. Het eindrapport van dit door Bureau Hoffmann uitgevoerde feitenonderzoek, is u reeds separaat toegezonden.

Voordat wordt ingegaan op de feiten en conclusies, wil de integriteitscommissie graag een woord van dank uitspreken voor de wijze waarop het waterschap de uitvoering van het feitenonderzoek

heeft gefaciliteerd en ondersteund, alsmede voor de bereidwillige medewerking hieraan van alle betrokkenen. Een en ander heeft tot een voorspoedig verloop van het onderzoek geleid. Een woord van dank is ook op zijn plaats aan het adres van Bureau Hoffmann voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

De integriteitscommissie stelt vast dat, hoewel als gevolg van de fusie van Waterschap Peel en Maasvallei met Waterschap Roer en Overmaas tot Waterschap Limburg niet meer alle informatie uit de periode voorafgaand aan de totstandkoming van de desbetreffende transacties beschikbaar is, de wél nog beschikbare informatie en de bereidwilligheid van betrokkenen om hun informatie te delen, voldoende basis biedt voor onderstaande conclusies en advies. De integriteitscommissie heeft geen aanwijzingen dat er meer informatie is dan uit het dossier en de gesprekken naar voren is gekomen.

### Beantwoording van de gestelde vragen

#### **Vraag 1:**

*Heeft Waterschap Peel en Maasvallei en haar rechtsopvolger (Waterschap Limburg) zich bij deze transacties gehouden aan de eigen beleidskaders?*

#### *Beschouwing van de feiten*

Uit het onderzoek is gebleken dat de overeenkomst tussen Waterschap Peel en Maasvallei en Loonen c.s.<sup>1</sup> eind 2016 na jaren van moeizame onderhandelingen onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen is. Immers, per 1 januari 2017 zou het bestuur van Waterschap Peel en Maasvallei niet meer bevoegd zijn tot het nemen van besluiten en zou de realisatie van het Loobeekdalprogramma overgaan naar het nieuwe waterschap. Er was het bestuur van het toenmalige Waterschap Peel en Maasvallei en de waarnemend dijkgraaf veel aan gelegen om dit programma af te ronden.

Deze omstandigheden hebben er niet toe geleid dat er afwijkende financiële afspraken zijn gemaakt: de gehanteerde grondprijzen voor verkoop van gronden van het waterschap aan Loonen c.s. zijn hetzelfde als die welke zijn gehanteerd in andere transacties. Ook de vergoedingen voor afwaardering van de gebruikswaarde van gronden zijn conform de daarvoor geldende normen overeengekomen.

De afwijking in de overeenkomst met Loonen c.s. betreft de omvang van de hectares grond die verkocht zijn aan Loonen c.s., te weten gemiddeld ca. 2,0 maal de ingebrachte waarde voor de drie overeenkomsten.

De niet formeel vastgelegde, maar wel gebruikelijke verhouding die hiervoor gehanteerd werd ging ervan uit dat de grondbezitter – in deze casus Loonen c.s. – circa 1,2 maal de omvang van zijn afgewaardeerde of ingeleverde grond terug zou kunnen krijgen. Er is derhalve sprake van een aanzienlijke overschrijding van deze gebruikelijke werkwijze.

#### *Conclusie*

Volgens het vigerende beleidskader van Waterschap Peel en Maasvallei was het bestuur bevoegd om af te wijken van de beleidskaders als dit voor het tot stand komen van besluiten of overeenkomsten

<sup>1</sup> De in de pers bedoelde grondtransacties in het Loobeekdal, betreffen transacties die zijn aangegaan met (leden van) de familie Loonen. Concreet betreft het:

- de maatschap Loonen
- de heer J.W.G.M. Loonen
- de heer J.W.G.M. Loonen en mevrouw S.B.M. Loonen-Muijsers

noodzakelijk werd geacht. De in de bestuursvergadering van 13 december 2016 geaccordeerde overeenkomst is daarmee bevoegdelyk tot stand gekomen en per definitie passend binnen het beleidskader van het voormalige Waterschap Peel en Maasvallei. De afwijking van de gebruikelijke verhouding in waarde bij de verkoop van hectares aan Loonen c.s., doet daaraan niets af.

**Vraag 2:**

*Hoe oordeelt u over het proces van grondtransacties met particulieren zoals die hebben plaatsgevonden in het Loobeekdal, en daarbij de transacties met de familie Loonen in het bijzonder?*

*Beschouwing van de feiten*

Bij de beantwoording van deze vraag richt de integriteitscommissie zich op het besluitvormingsproces door het bestuur van het Waterschap Peel en Maasvallei. Overige aspecten van het proces van totstandkoming van de overeenkomst en uitwerking van de overeenkomst worden in vraag 3 en 4 behandeld.

Door de hoge tijdsdruk heeft het bestuur een week voorafgaand aan de vergadering de overeenkomst toegestuurd gekregen. De als vertrouwelyk aangemerkte documenten lagen ter inzage bij het waterschap. Deze werkwijze was niet ongebruikelijk, maar roept de vraag op of er van een grondige bestudering van de overeenkomst door het bestuur sprake is geweest. Ook is er blijkens de notulen van de laatste vergadering van het dagelijks bestuur van Waterschap Peel en Maasvallei geen uitvoerige toelichting op de overeenkomst gevraagd of gegeven.

Er is ook een issuelijst met 32 punten opgesteld, waarvan onduidelijk is of deze lijst fysiek heeft voorgelegen bij de besluitvorming in het waterschapsbestuur. Echter, in de aan het waterschapsbestuur voorgelegde overeenkomst wordt de 32-puntenlijst genoemd. Derhalve is deze zeker niet actief achtergehouden en hadden de bestuursleden ernaar kunnen vragen. Op basis van het feitenrelaas concludeert de integriteitscommissie dat de issuelijst geen materiële impact heeft op de waarde van de overeenkomst.

Zoals bij vraag 1 reeds is geconstateerd, zijn de prijzen die gehanteerd zijn bij Loonen c.s. dezelfde prijzen als elders in het Loobeekdal zijn gehanteerd. Daarnaast blijkt dat er bij andere belanghebbenden belangstelling was voor de gronden die aan Loonen c.s. verkocht zijn. Het is de integriteitscommissie niet duidelijk of deze belangstelling actief en concreet gemeld is bij het waterschap en zo ja, op welk moment. Er is naar de mening van de integriteitscommissie geen sprake van een verplichting tot openbare aanbesteding: de gronden waren aangekocht door het waterschap om een programma tot beekherstel te kunnen realiseren. Deze gronden zijn als zodanig ingebracht om te komen tot een overeenkomst met Loonen c.s. Loonen c.s. was de laatste met wie nog een overeenkomst moest worden gesloten, dus na het tot stand komen van die overeenkomst speelden deze strategisch aangekochte gronden formeel geen rol meer bij het beekherstelprogramma. Daarnaast bestond de overtuiging dat het waterschap zonder de inbreng van deze gronden in de onderhandelingen met Loonen c.s. geen overeenstemming had weten te bereiken en er dus geen projectrealisatie had kunnen plaatsvinden.

*Conclusie*

De commissie constateert dat het besluitvormingsproces op hoofdlijnen op een correcte manier is doorlopen. Wel heeft de tijdsdruk voor de fusie naar de mening van de commissie geleid tot een verhoogd risico op een verminderd kritische blik op de uiteindelijke overeenkomst.

**Vraag 3a:**

*Hoe oordeelt u over de integriteitsaspecten vanuit Waterschap Peel en Maasvallei ten opzichte van deze transacties?*

### *Beschouwing van de feiten*

De waarnemend voorzitter van het toenmalige waterschap heeft naar eigen zeggen naar eer en geweten gehandeld en is ingestapt in de onderhandelingen om de zaak los te trekken en af te ronden onder jurisdictie van Waterschap Peel en Maasvallei. Hij beschouwde het voeren van gesprekken zonder aanwezigheid van een andere vertegenwoordiger van het waterschap als noodzakelijk voor herstel van het vertrouwen. Hij is van oordeel dat hij met het overleggen van de uitkomst van de gesprekken voldoende transparant is geweest naar het bestuur. De voorzitter heeft in totaal drie gesprekken gevoerd: een eerste voor herstel van vertrouwen, een tweede (met ambtelijke ondersteuning) rond de prijsvorming en het aantal hectares en een derde afrondend gesprek resulterend in de 32-puntenlijst, zonder ambtelijke ondersteuning.

De behandeling in het dagelijks bestuur heeft plaatsgevonden tijdens de laatste DB-vergadering van Waterschap Peel en Maasvallei. Blijkens de notulen zijn er geen kritische opmerkingen gemaakt ten aanzien van de overeenkomst, noch zijn er voorbehouden gemaakt. Ook tijdens het traject in aanloop naar de overeenkomst zijn er tussentijds – voor zover door de commissie kan worden nagegaan – geen vragen gesteld aan de waarnemend voorzitter over de voortgang of over een mogelijk conflict van belangen.

De toenmalig secretaris-directeur geeft aan de handelswijze niet als bijzonder te hebben ervaren. Wel geeft hij aan twijfels te hebben over de vraag of de 32-puntenlijst onderdeel is geweest van de DB-stukken. Aangezien deze lijst expliciet in de overeenkomst wordt genoemd had de secretaris-directeur zich hiervan, vanuit verantwoordelijkheid voor de compleetheit van de stukken voor de bestuursvergadering kunnen en moeten vergewissen.

Binnen de ambtelijke organisatie is de handelswijze rond de onderhandelingen als ongebruikelijk ervaren. Eén medewerker heeft zich van de overeenkomst gedistantieerd, maar heeft dit pas na het sluiten van de overeenkomst met zijn toenmalige leidinggevende gedeeld.

### *Conclusie*

De integriteitscommissie is van mening dat het weliswaar begrijpelijk is om, gezien het langdurige en weinig resultaat opleverende voortraject, een eerste gesprek in vertrouwelijke setting te willen voeren, maar zij acht dit niet verstandig. Dat de afrondende onderhandelingsessie daarna ook zonder medevertegenwoordiging vanuit het waterschap heeft plaatsgevonden, acht de integriteitscommissie niet professioneel en niet transparant. Alhoewel er nergens iets is vastgelegd over dit 'vier-ogen principe', is dit naar de mening van de commissie wel de normale bestuurspraktijk.

De commissie constateert ook dat dagelijks bestuur én secretaris-directeur onvoldoende checks and balances hebben ingebouwd dan wel gevraagd om te monitoren of er geen beeld bij anderen kon ontstaan van belangenverstremming of bevoordeling. Van zowel de leden van het dagelijks bestuur, zijnde een collegiaal bestuur, als van de secretaris-directeur, als belangrijkste adviseur van het bestuur en naast de voorzitter hoeder van de integriteit, had hierin een actieve en kritische rol verwacht mogen worden. Door deze houding heeft ook geen reactief vier-ogen principe uitvoering gekregen.

Ten aanzien van het ambtelijk apparaat constateert de commissie geen bijzonderheden, anders dan dat het beter was geweest wanneer de eerdergenoemde medewerker in een eerder stadium zijn bezwaren met zijn leidinggevende had gedeeld. Of de uitkomst daarmee anders zou zijn geweest acht de commissie te betwijfelen, maar het had een kritischer blik binnen het bestuur weten op te wekken.

**Vraag 3b:**

*Hoe oordeelt u over de integriteitsaspecten vanuit Waterschap Limburg ten opzichte van deze transacties?*

**Beschouwing van de feiten**

De akte met betrekking tot de in 2016 aangegane overeenkomst is eerst in juni 2020 (derhalve onder Waterschap Limburg) gepasseerd. De aktepassering is door Waterschap Limburg beschouwd als een technische en juridische uitwerking van een eerder gesloten overeenkomst, inclusief de 32-puntenlijst.

Als rechtsopvolger van Waterschap Peel en Maasvallei heeft er geen nieuwe beoordeling aan de hand van het beleidskader van Waterschap Limburg plaatsgevonden. Een gewijzigd beleidskader zou naar het oordeel van de integriteitscommissie overigens ook geen afdoende rechtsgrond zijn geweest om de overeenkomst als Waterschap Limburg niet na te leven.

**Conclusie**

De commissie concludeert geen bijzonderheden in de handelwijze van Waterschap Limburg door alle betrokkenen bij afwikkeling van de overeenkomst die met Loonen c.s. is gesloten.

**Vraag 4:**

*Hoe kijkt u naar transacties waarbij, zoals in dit geval, een ambtsdrager betrokken is als eigenaar? Zijn hier extra processtappen gewenst?*

**Analyse van de feiten**

Een extra complicerende factor in dit dossier is dat het hier niet enkel om een privépersoon gaat die een onderhandeling voert met het waterschap, maar om een persoon die tevens gezagdrager/medebestuurder (wethouder grondzaken) is in het gebied waar het waterschap actief is.

Daarbij komt dat beide bestuurders (de waarnemend voorzitter van het waterschap en de heer J. Loonen) lid zijn van dezelfde politieke partij. De heer J. Loonen zat van 2003-2011 in de Provinciale Statenfractie terwijl de waarnemend voorzitter namens diezelfde politieke partij gedeputeerde was. Dat was ook de tijd waarin de Provincie Limburg de eerste stappen zette voor wat betreft de ontwikkelingen van het Loobeekdal-project.

Uit de beschikbare informatie blijkt niet dat de leden van het dagelijks bestuur of de secretaris-directeur vragen hebben gesteld bij het feit dat de waarnemend voorzitter J. Loonen kende.

In opdracht van de integriteitscommissie is er beperkt navraag gedaan bij andere waterschappen, maar daar zijn geen concrete voorbeelden aangetroffen van extra ingebouwde processtappen voor die situaties waarin er een transactie wordt voorbereid met een persoon die tevens ambtsdrager is.

**Conclusie**

De mening van de integriteitscommissie is dat, ondanks het feit dat er behalve de omvang van de grondtransactie geen aanleiding is om de overeenkomst te kwalificeren als buitengewoon, door de waarnemend voorzitter, dagelijks bestuur en secretaris-directeur onvoldoende gewicht is toegekend aan de bijzondere positie van de heer Loonen als bestuurder (wethouder grondzaken) in het gebied.

De commissie is van mening dat hiermee onvoldoende is onderkend welke indruk zou kunnen ontstaan in de omgeving. Daarnaast is de commissie van oordeel dat, hoewel andere waterschappen ook geen extra processtappen lijken te kennen bij onderhandeling met gezagsdragers buiten het

waterschap, deze extra stappen wel gewenst zijn en noodzakelijk voor transparantie naar de buitenwereld.

### Aanbevelingen

De onderzochte grondtransacties hebben plaatsgevonden onder vigerend beleid van Waterschap Peel en Maasvallei.

Binnen Waterschap Limburg ligt er uitgebreider grondbeleid voor dan voorheen, maar ook dit grondbeleid richt zich nog niet op alle mogelijke vormen van het beschikbaar krijgen van gronden. Ook het grondbeleid van WL beperkt de mogelijkheid voor onteigening tot projecten waar de waterveiligheid in het geding is. Deze bestuurlijke opstelling leidt er toe dat de positie van het Waterschap bij onderhandelingen kwetsbaar is. Verder zijn er uitgebreidere werkafspraken die gehanteerd worden, die echter onvoldoende deel uitmaken van dat vastgelegde grondbeleid. Een verbreding van het grondbeleid naar ruilingen, verkoop, zakelijk recht en kwalitatieve verplichtingen, alsmede het vastleggen van de gehanteerde werkafspraken, verkleint naar de mening van de integriteitscommissie het risico op het ontstaan van soortgelijke situaties als die welke is ontstaan door de WPM-transactie. Ook een discussie over de ongewenste effecten van het niet inzetten van het onteigeningsinstrument met het algemeen bestuur, kan hierin een bijdrage leveren.

De integriteitscommissie formuleert op grond van de bevindingen en conclusies aanbevelingen die tot doel hebben dat bij het huidige waterschap de risico's voor integriteitsproblemen verder te beperken.

1. Het beleidskader voor grondbeleid van WPM richtte zich op grondaankopen en bood daarmee onvoldoende houvast voor de nu uitgevoerde transactie. Expliciteer het beleidskader van Waterschap Limburg daarom, voor zover dat nog niet is gebeurd, ook voor verkoop, grondruilingen, afwaardering van gronden en de inzet en handhaving van zakelijke rechten en/of kwalitatieve verplichtingen en zorg dat dit gepubliceerd wordt; daarmee wordt een expliciet en transparant speelveld gecreëerd dat recht doet aan de ambities ten aanzien van 'met de omgeving, voor de omgeving'.
2. Stel bij grondtransacties waarbij sprake is van verkoop of ruiling van strategische gronden vooraf expliciet de vraag of anderen mogelijk ook geïnteresseerd zijn om gronden aan te kopen of te ruilen en maak beargumenteerd de afweging of een bredere verkoop wel of niet opportuun is in het gegeven dossier. Zorg dat het dagelijks bestuur deze afweging kent en meeneemt in haar besluitvorming.
3. Als er in het beleidskader sprake is van discretionaire bevoegdheden van het dagelijks bestuur, expliciteer dan hoe bij afwijking van beleids- en normenkaders de informatievoorziening vanuit het dagelijks bestuur richting algemeen bestuur moet zijn en leg schriftelijk als onderdeel van de besluitvorming vast dat het dagelijks bestuur deze afwijking om moverende redenen aanvaardbaar acht en expliciteer die redenen. Heroverweeg de periode van aanbieden en de wijze van aanbieden aan het dagelijks bestuur in geval van dit soort omvangrijke beslissingen, een tweetraps behandeling in het dagelijks bestuur ligt dan wellicht meer voor de hand.
4. Expliciteer bestuurlijk en ambtelijk de vereisten ten aanzien van het 'vier-ogen principe' in onderhandelingsituaties in de vorm van een interne gedragscode voor handelen bij grondtransacties. Draag er daarbij zorg voor dat tijdens de daadwerkelijke onderhandelingen altijd ten minste twee personen aanwezig zijn namens het waterschap. Leg het verloop van de onderhandelingen schriftelijk vast.

5. Investeer actief in het creëren van een cultuur van checks and balances, en een cultuur van kracht en tegenkracht waarbij mensen zich constructief-kritisch durven te uiten, in alle lagen van het waterschap. Tussen dijkgraaf en dagelijks bestuur, bestuur en directie, directie en management en personeel. Als in alle lagen van de organisatie de ruimte is om kritische vragen te stellen en te escaleren op het moment van twijfels over de handelingen of schijnbare handelingen dan is dat de beste methode om een mogelijke herhaling in de toekomst te voorkomen.
6. Als er sprake is van (privé)onderhandelingen met een gezagsdrager, borg dan de onafhankelijkheid van de afspraken door hétzij een onafhankelijk adviseur toe te voegen aan het team, hétzij door de accountant van het waterschap de integriteit van het onderhandelingsproces te laten waarborgen. Stel de overheid waar de door de kroon benoemde bestuurder, waar de tegenpartij gezagsdrager is vertrouwelijk op de hoogte van deze onderhandelingen, hetgeen overigens de eigen verantwoordelijkheid van de onderhandelingspartner van waterschap om zélf melding te doen, onverlet laat. Zorg dat het dagelijks bestuur de mogelijke beeldvorming die kan ontstaan bij het onderhandelen met een gezagsdrager expliciet meeneemt in haar besluitvorming.
7. Doordat bestuurlijk de mogelijkheid tot onteigening is uitgesloten, ontstond in de voorliggende casus een (te) sterke onderhandelingspositie voor de tegenpartij. Overweeg om het instrument van onteigening toch bespreekbaar te maken binnen het algemeen bestuur om daarmee ongewenste machtsposities voor een of meerdere partijen in grondonderhandelingen te voorkomen.
8. Bespreek als dagelijks bestuur en algemeen bestuur actief de risico's van de schijn van belangenverstremgeling als onderdeel van het integriteitsbewustzijn binnen het waterschap. Hoewel er naar de mening van de integriteitscommissie geen sprake is van een integriteitsschending, kan de schijn hiervan ook tot forse schade voor het waterschap leiden. Het actief hierover in gesprek gaan kan dat risico beperken. Neem in de besluitvormende documenten die worden voorgelegd aan dagelijks en algemeen bestuur een paragraaf "integriteitsaspecten" op.

De integriteitscommissie vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, maar is uiteraard gaarne bereid een en ander nader toe te lichten.

De Commissie Integriteit van Waterschap Limburg,

ir. A.G. Nijhof MBA, voorzitter wnd.

ir. J.G. Robberse, lid

dr. A.J.W. Boelhouwer, adviseur