

Opgetrokken wenkbrauwen

Integriteit bij een waterschap

Leren van de Loobeek- en Huilbeek-deal?

Arno F.A. Korsten en Gerd B.M. Leers

18 november 2021



Motto: De meeste mensen deugen, maar soms is onderzoek nodig.

Prelude

Hier volgt een verslag van onderzoek naar integriteit bij grondtransacties in of nabij projecten van het Waterschap Limburg (WL), vanuit het oogmerk om te leren. Het gaat om grondtransacties bij meanderende beken die voeren naar kronkelige integriteitspaden.

Het is onvermijdelijk dat daarbij namen de revue passeren, maar ons gaat het niet om de deugdzaamheidsgraad van bepaalde personen, ondanks het motto. Wij staan niet aan de poorten van hemel, hel en vagevuur om te oordelen. We hebben achting voor bestuurders die de publieke zaak willen dienen. Daarbij wordt wel eens een *faux pas* begaan. Maar wie niets durft, kan ook geen fouten maken. Hopelijk is er voor elke bestuurder leven 'na de kwestie'.

Hier gaat het er om - over de hoofden van actoren heen - bevindingen te verzamelen op het gevoelige terrein van integriteit (onkreukbaarheid, oprechtheid, werken zonder voorkennis) en lessen te trekken die bruikbaar zijn voor de praktijk. We hebben die lessen wat ambitieus geplaatst in een streven naar **moresprudentie** (zie hieronder voor de uitleg daarvan). Of dat gelukt is, is aan de lezer om te beoordelen.

Ter wille van de leesbaarheid hebben we ervan afgezien de 'spelers', de ontwikkelgebieden en de gemeenten van gefingeerde namen te voorzien. Dat is wel overwogen. Maar het leek ons uiteindelijk niet verstandig. Er verscheen een openbaar rapport, er volgden stukken en een openbaar debat, er zijn aktes opgemaakt, er verschenen perspublicaties, en bovendien

zijn de projecten van het Waterschap aan te wijzen. Doen of dat niet zo is, is zinloos. Openbaar bestuur is openbaar bestuur.

Maar dan vragen auteurs zich natuurlijk toch nog af: hoe schrijf je erover? We hebben gepoogd zoveel mogelijk recht te doen aan het handelen van mensen in hun verschillende posities en rollen, maar ontkomen er ook niet aan om bevindingen te formuleren. Dat vraagt van ons een beetje moed, zoals ook de exegese in geval van jurisprudentie durf vraagt. Gelukkig hebben de acteurs zelf ook uitspraken gedaan over hun gedrag, ook als dit consequenties had voor henzelf. Ergo, we hebben ervan afgezien om Venray Monteban te noemen en het Bureau Hoffmann van de naam Haffmanns te voorzien. Zouden we dat wel gedaan hebben, dan gaan lezers raden. Dus geen 'sleutelanalyse', zoals een roman een sleutelroman (Frans: roman à clef) kan zijn.

Op weg naar moresprudentie

Jurisprudentie en moresprudentie, wat zijn dat?

Rechters beoordelen en doen uitspraken. Bij uitspraken en overwegingen houden rechters rekening met wat gebeurd is, met jurisprudentie. Jurisprudentie is een verzameling van eerder gedane rechterlijke uitspraken. Jurisprudentie is een rechtsbron die *niet* in een wet is terug te vinden, maar behoort tot het zogenaamde 'ongeschreven recht'. Wat doet de rechter daarmee? Een rechter gaat na wat rechters eerder in eenzelfde soort zaak besloten hebben. Een eerdere rechterlijke uitspraak kan op deze manier als voorbeeld en referentiekader dienen. Maar een rechter kan ook afwijken van eerder gedane uitspraken. Dat kan omdat de relevante omstandigheden naar bij voorbeeld tijd, plaats, betrokkenen of samenleving verschillen. Een rechter kan dus later in eenzelfde soort zaak toch anders beslissen.

Wie wil begrijpen hoe recht moet worden uitgelegd en is toegepast, kan dus jurisprudentie raadplegen. Daarvoor moet registratie van uitspraken plaatsvinden. Uitspraken moeten vindbaar zijn en er mag discussie over plaatsvinden. De bedoeling is dat van jurisprudentie wordt geleerd.

Moresprudentie

Voor wat niet onder strafrecht, bestuursrecht, verzekeringsrecht en ander recht valt, maar wel aan uitspraken gedaan wordt en een morele component heeft, zou men moresprudentie kunnen ontwikkelen. Moresprudentie betreft het systematisch verzamelen van morele afwegingen, beslissingen en keuzen die in een beroepspraktijk of netwerk van organisaties gemaakt zijn en het – zo mogelijk - trekken van lessen van meer algemene aard uit specifiek onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen (verg. Van den Heuvel, Huberts en Muller, 2012: 400). Moresprudentie betreft geen uitspraken van rechters, maar uitspraken van bestuurders die een integriteitsbeleid vaststelden en een of meer procedures en normatieve kaders hanteerden. Bestuurders laten na een startmoment vaak een onafhankelijk bureau, een deskundige of een deskundig team een vermeende schending uitzoeken en komen daarna, na enige *checks & balances*, tot een uitspraak in de vorm van een beslissing over een voorstel naar aanleiding van een onderzoek.

Van deze beslissingen bestaat geen lokaal, provinciaal of nationaal register. Dat bemoeilijkt moresprudentie.

Desalniettemin kan gepoogd worden ook te leren van integriteitskwesities, zodat er toch een praktijk ontstaat met waarschuwingssignalen voor actoren uit het openbaar bestuur (wat zijn valkuilen?; wat is wel of niet toegestaan?) en een referentiekader bij nieuw onderzoek naar vermeende schendingen.

De overeenkomst tussen jurisprudentie en moresprudentie is dat het gaat om uitspraken over concrete gevallen, aan de hand van een normatief kader, in de vorm van beoordelingen. Jurisprudentie en moresprudentie gaan over iets uit het verleden, maar met het oogmerk om in de toekomst van betekenis te zijn. Kernwoorden zijn: concreet geval, normatief kader, oordeel, uitspraak, registratie.

Moresprudentie over casuïstiek bij een waterschap

Het Waterschap Limburg (WL) is een organisatie die niet vaak in de publiciteit komt, maar deze is recent toch in moeilijk vaarwater beland. Bestuurders gingen elkaar betichten van niet-integer gedrag (Frenken - Van der Broeck, beiden lid van het dagelijks bestuur; laatstgenoemde is dijkgraaf). De aankoop van een stuk grond deed een interne 'oorlog' oplaaien: eerst de aankoop door Loonen van gronden (de Loobeekdal-deal), later door Frenken (de Huilbeek-deal). In beide gevallen ging het om privaat handelen van de genoemden, dat terugsloeg op hun functie in het openbaar bestuur. Dat is een bijzonderheid.

Zoals de meeste profeten in de woestijn beginnen (als Winsemius), zijn het de bestuurders met grondzaken in portefeuille die niet zelden privé grond kopen langs beken. Hier staan twee beken centraal: **de Loobeek** (Merselo) en **de Huilbeek** (Beesel).



De Huilbeek in het Drakenrijk (Beesel)

Het begon met de kwestie - Loonen. Was de Venrayse CDA-wethouder Jan Loonen, een politieke *eminence grise* en tevens agrarisch ondernemer, in 2016 bevoordeeld door een grondtransactie met de interim-dijkgraaf van het waterschap (toen de CDA'er Driessen) in het Loobeekdal? Volgens sommigen in waterschapskringen wel, volgens anderen in de Venrayse samenleving ook, zoals actiegroep 'Venray Transparant'. Er was een CDA-connectie, werd gesteld.

Bureau Berenschot verrichtte een onderzoek in opdracht van het gemeentebestuur van Venray.

Loonen redde het niet in de gemeenteraad en moest het veld ruimen. Wat aanvankelijk voor de buitenwacht verborgen bleef, was dat over de deal intern in het bestuur van het waterschap wrijving ontstond na perspublicaties.

Har Frenken, lid van het dagelijks bestuur (DB) van het schap (WL), was het er niet mee eens dat dijkgraaf Patrick van der Broeck – de opvolger van Driessen als dijkgraaf - als *portefeuillehouder integriteit* het voortouw nam. Dat kon in zijn ogen leiden tot een mogelijke belangenverstrengeling omdat Van der Broeck tot eind 2016 als wethouder en later als gedeputeerde bij het project-Loobeek betrokken was.

Har Frenken zegt op 19 april 2021 - na perspublicaties en onderzoek van Hoffmann en Berenschot in de Loobeek-zaak - dat hij zijn bedenkingen over wie portefeuillehouder integriteit moet of mag zijn bij het algemeen bestuur zal uiten. Frenken etaleert zich als het ware als **een hoeder** van de zuivere '*governance*' bij het instituut Waterschap. Dat leidt tot een **escalatie** want al een paar dagen later dient aan ambtenaar van het schap een integriteitsmelding in tegen Frenken zelf. Een wraakactie? Een actie in de geest van 'we zullen wel eens zien wie hier het heilige boontje is?' Frenken lijkt in een brief aan het AB van het Waterschap Limburg van eind oktober 2021 te suggereren dat deze melding van een integriteitskwestie tegen hem misschien wel een poging was hem het zwijgen op te leggen. Italiaanse toestanden? Frenken bindt niet in en meldt zich na april 2021 met een integriteitsmelding bij CdK J.W. Remkes, de waarnemend Gouverneur die als een van de taken heeft om schoon schip te maken op het vlak van integriteitsschendingen.

Maar Frenken wordt uiteindelijk toch zelf **lijdend voorwerp**. Bureau Hoffmann Bedrijfsrecherche doet in opdracht van WL onderzoek naar de aankoop van een perceel (W132) door de echtgenote van Frenken in Beesel, die het echtpaar denkt nodig te hebben in verband met een ruilverkaveling. Het waterschap zou het oog daar ook op hebben laten vallen en nu heeft Frenken dat nota bene weggekaapt vóór het waterschap het stuk grond kon kopen (zelf of via een stroman). Is dit waar of een onterechte beschuldiging?

Het onderzoeksbureau Hoffmann kraakt in haar onderzoek harde noten over Frenken. Hij krijgt schijn van belangenverstrengeling voor de voet geworpen. Collega-bestuurslid Arnold Jansen, verantwoordelijk voor (grond)projecten in Beesel (aldus Bureau Hoffmann) en intussen portefeuillehouder integriteit bij WL, neemt dit oordeel over. Jansen zou vervolgens bij CdK Johan Remkes gepleit hebben voor het aftreden van Frenken (Sniekers en Bots, 3 november 2021; DDL). Dat is de mening van Frenken want die krijgt in een telefoongesprek met Remkes, dat niet langer dan anderhalve minuut duurde, te horen dat hij het beste bij WL zijn koffers kan pakken.

Dat verrast niet gezien de uitslag van het onderzoek van Hoffmann. De bestuurders Jansen en Remkes zijn klaar met Frenken. Een bom onder het bestuur? Inderdaad. Maar zo ver zijn we in deze analyse nog niet. Frenken wordt namelijk grotendeels vrijgepleit door het algemeen bestuur ('gele kaart' voor domme actie om niet te klankborden over het voornemen tot privé-aankoop). Dat maakt deze casus extra interessant uit een oogpunt van moresprudentie.

Meanderende beken voeren naar kronkelige integriteitspaden

De vraag wordt nu:

Levert de bestuurscrisis binnen het Waterschap Limburg (WL) uit 2021, in het licht van het streven naar moresprudentie, lessen op het vlak van integriteit op? Bij voorbeeld in de vorm van waarschuwingssignalen?

De bestuurscrisis verwijst naar het onderzoek naar de integriteit van het lid van het dagelijks bestuur van Waterschap Limburg (WL) Har Frenken, als gevolg van de aankoop van een perceel grond in de gemeente Beesel van zeven hectare (voor grofweg € 480.000) door zijn echtgenote.

Was sprake van handelen door de familie Frenken met voorkennis, opgedaan via WL, en/of van belangenverstrengeling of de schijn daarvan, en/of van een ander 'bezwaar', zoals gebrekkig klankborden? Heeft Frenken WL misschien benadeeld door een private handeling van de echtgenote? En gebeurde dat allemaal bewust of niet?

Volgens een ingesteld integriteitsonderzoek uitgevoerd door Bureau Hoffmann Bedrijfsrecherche, gestart na een ambtelijke melding tegen Frenken binnen WL, was inderdaad sprake van een integriteitsschending. Wat hem voor de voeten wordt geworpen is: onvoldoende op bestuurlijk niveau binnen WL te klankborden over de eventuele aankoop van het perceel M132 in Beesel.

De integriteitscommissie van WL ging mee in de stellingname van een schending vanwege **onvoldoende klankborden** en het leveren van een bijdrage aan een **negatieve beeldvorming** over WL, maar het algemeen bestuur (AB) van WL deed dat niet. Frenken kreeg van het AB slechts een **gele kaart**, geen rode. Frenken hoefde niet op te stappen, maar verdween toch van het bestuurlijk toneel. Vanwege een vertrouwensbreuk in het DB.

Het kan gek lopen want de M132- kwestie waar het om ging, betrof een private koper en private verkoper, waar WL juridisch gezien buiten stond. Over deze contractanten is 'gepraat', maar ze zijn niet gehoord door Hoffmann.

Volgens Frenken hebben de collega's in het dagelijks bestuur van WL de grondaankoop van zijn vrouw '**te hoog opgespeeld**', zo vermelden de journalisten Joep Dohmen en Paul van der Steen (NRC Handelsblad, 5 nov. 2021). Frenken was wel bekend met de dijkversterking in de gemeente Beesel. Het is niet zo dat hij helemaal van niets wist. Als woonachtige in Neer nam hij ook wel eens de veerpont van Kessel naar Beesel. Hij kende de gemeente Beesel. Maar was er geen sprake van een rechtstreekse benadeling van WL. Frenken had geen voorkennis omdat WL helemaal (nog) geen (gerichte) interesse had in het perceel en hij via WL niets met het perceel van doen had: geen opdracht, geen betrokkenheid, geen ambtelijk overleg, niets. Frenken liet ook nagaan bij de makelaar of het Schap ooit een bod had gedaan op het perceel. Uitkomst: van de zijde van WL was geen interesse getoond in de vorm van een uitgebracht bod. En als er dan gedacht zou worden aan een meanderende Huilbeek dan had WL amper grond nodig en zeker geen zeven hectares, de grootte van het gebied dat te koop stond.

Heeft er dan iets anders gespeeld? Ja. Dat zal blijken.

Frenken wordt overigens voor de voeten geworpen dat hij privé voordeel genoten heeft van de aankoop. Dat is de overdrachtsbelastingkwestie (meer hierover in het rapport van

Hoffmann). Een merkwaardige constatering. Uiteraard, is dat voordeel beoogd. Dat is ook helemaal niet verkeerd. Waarom zou de echtgenote anders het perceel gekocht hebben?

We hebben hiermee weer een casus te pakken die strijd opleverde. Integriteitskwesaties leveren bijna altijd strijd op, in dit geval van David tegen Goliath: Frenken als underdog tegen WL.

Definities

Voor de analyse is het van belang eerst enkele **definities** te geven.

Integriteit is in deze casus opgevat conform de formulering van WL. In maart 2019 heeft het AB van WL meerdere beleidsstukken ten aanzien van integriteit goedgekeurd, waaronder het integriteitsbeleid, een gedragscode en een protocol voor de begeleiding van onderzoek naar integriteitsvraagstukken. In het protocol is opgenomen dat 'integriteit staat voor onkreukbaarheid, eerlijkheid en oprechtheid'. 'Een integer persoon in het openbaar bestuur is iemand die zich houdt aan de waarden en regels die daarvoor gelden'.

Een **integriteitsschending** is 'een gedraging van een lid van het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur die in strijd is met het handelen als goed volksvertegenwoordiger of goed bestuurder. Het kan gaan om feiten die wettelijk strafbaar zijn, maar ook om handelingen die in strijd zijn met geschreven en ongeschreven regels'. Uiteraard kan er ook van een ambtelijke integriteitsschending sprake zijn.

Informatiebronnen

De casus-Frenken staat hier centraal, maar om die goed te begrijpen is het ook van belang in te gaan op de kwestie-Loonen (Loobeekdeal). Om over de casus-Loonen (Loobeekdeal) en de casus-Frenken (Huilbeek, perceel M132) iets te zeggen en de vraag te beantwoorden, zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- a) documenten van WL over integriteit, de aanleiding van de casus Huilbeek (Beesel), de procedure en de reactie op het rapport van Bureau Hoffmann, het bureau dat onderzoek deed;
- b) het rapport van bureau Hoffmann over de Loobeekdeal (Venray) en de Huilbeekdeal (Beesel), alsmede een hoeveelheid bijlagen; en het rapport van Berenschot over de Loobeekzaak;
- c) observatie van de vergadering van het algemeen bestuur van WL van 3 november 2021 met betrekking tot de grondtransacties in Beesel, de zaak-Frenken;
- d) observatie van het Huilbeek-gebied in Beesel, gelegen nabij de Maas, tussen Ouddorp en Reuver;
- e) berichtgeving in de pers over de casus-Loobeek en -Huilbeek;
- f) de wetenschappelijke literatuur over integriteit.

Bestuurscrisis bij Waterschap Limburg

Wat was nu de crisis bij WL? Op 3 november 2021 diende zich een bestuurscrisis aan in het Waterschap Limburg. Een lid van het dagelijks bestuur (DB) van het Waterschap Limburg (WL), Har Frenken - in het dagelijks leven portefeuillehouder grondzaken bij WL en particulier melkveehouder (woonachtig in Neer) -, stapte op.

Hij hoefde na een integriteitsrapport van Bureau Hoffmann over zijn handelen inzake een grondtransactie (aankoop van perceel M132 te Beesel) door zijn echtgenote, een advies van de integriteitscommissie daarover, en een voorliggend voorstel van het dagelijks bestuur (DB) van het WL op 3 november 2021 tijdens een vergadering van het algemeen bestuur (AB) niet op te stappen. De fracties uit het AB oordeelden **redelijk mild** over zijn gedrag als WL-bestuurder. Van een rode kaart was geen sprake, maar wel van een gele kaart (volgens woordvoerder Freij) of oranje 'wellicht', zoals AB-lid Marc Breugelmans het zei. Toch stapte hij op nadat de fractieleiders uit het AB het DB had gevraagd: kunt u na de affaire samen verder? Het antwoord was na een schorsing van 20 minuten 'nee'. Routinier Har Frenken, al bestuurslid van Waterschap Peel en Maasvallei – de voorloper van Waterschap Limburg - stapt op. Hij bleek de gebeten hond geworden, een *persona non grata*, althans in het dagelijks bestuur van WL.

Wat was het oorspronkelijk verwijt geweest?

Har Frenken had zich 'onvoldoende integer' getoond volgens een DB-voorstel aan het AB van WL. Frenken had zich - volgens de integriteitscommissie en het DB van WL - voorafgaand aan een eventuele aankoop van het perceel grond door zijn echtgenote in Beesel moeten melden in het DB van WL en de eventuele aankoop moeten bespreken. Dat had hij niet gedaan. Hij had wel een klankbord gezocht in de vorm van de rentmeester. Dat was niet genoeg, volgens de integriteitscommissie van WL. Klankborden op hoog bestuurlijk niveau binnen WL was goed geweest, bij voorbeeld met de dijkgraaf. Maar met wie dan nog meer? Had hij dat moeten doen met de voorzitter van de integriteitscommissie: zijn medebestuurder van WL Arnold Jansen, die in 2021 de rol van voorzitter van de integriteitscommissie overnam van de dijkgraaf Van der Broeck na een clash tussen Frenken en Van der Broeck over de Looboekdeal (zie verderop)? Klankborden met een collega, tja. De betrekkingen en verhoudingen tussen de bestuursleden stonden na de melding tegen Frenken al direct onder druk. Dat is begrijpelijk.

Verdediging van Frenken

Frenken zegt in een weerwoord op het advies van de integriteitscommissie, dat gebaseerd was op het rapport van Bureau Hoffmann, dat hij met de eigen rentmeester **een klankbordgesprek** heeft gehad. 'Niet op het niveau van het bestuur' vond de integriteitscommissie die in een beoordeling hard geoordeeld had. Daar was het AB het dus later niet mee eens. **Het AB was milder voor Frenken dan het DB.**

Ziedaar een illustratie van de problemen bij het beoordelen van een zogenaamde integriteitskwestie.

Was het beoordelen moeilijk, het laten verdwijnen van een bestuurder kan altijd ook langs een andere route. Of dat de bedoeling was, weten we niet. De dijkgraaf sprak op 3 november 2021 in de AB-vergadering over 'respect voor de beslissing van Frenken om op te stappen'. Maar daarmee is de kous niet af. De crisis in het waterschapsbestuur blijft nog even bestaan.

Frenken zelf had altijd de indruk gehad dat er niet veel verder te klankborden viel omdat hem uit niets gebleken was dat WL belangstelling voor het stuk grond aan de dag heeft gelegd dat zijn echtgenote kocht. Het perceel stond al langere tijd te koop. Er was binnen WL

geen project benoemd, waarin een relatie tot het perceel viel te ontdekken en er waren, zo bleek achteraf, geen data bijeengebracht in een verkenningsfase om te komen tot een WL-project (tot verwerving). Een door Frenken geconsulteerde makelaar meldde dat WL geen belangstelling had getoond. Van iets dat lijkt op handelen met voorkennis – geleend door de echtgenote - kon zeker geen sprake zijn geweest. Frenken had als portefeuillehouder tenminste niet van een expliciet en officieel WL-project (Huilbeek) gehoord, zo verklaarde hij, terwijl hij portefeuillehouder grondzaken was. Zijn echtgenote kon WL onmogelijk in de wielen gereden hebben en ze betaalde ook een marktconforme prijs volgens Frenken. Het was allemaal niet bijzonder, volgens Frenken; hij kocht geen grond, zijn echtgenote deed dat. Dat laatste argument speelde hij niet uit. Begrijpelijk want hij liep af en toe in Beesel rond. Hij gedroeg zich volgens waarnemers ter plaatse als kenner van de grondprijzen, als koper en later als eigenaar van het perceel M132.

Frenken beschikte, gezien het ontbreken van een project bij WL dus niet over voorkennis. En de verkoper van het perceel had geen melding gemaakt van enigerlei interesse bij WL. Dat spoorde daarmee. Frenken heeft zich, volgens hemzelf, dus helemaal niet aan belangenverstremgeling schuldig gemaakt en ook niet de schijn gewekt. Om schijn te bewijzen, volstaat het niet vast te houden aan het argument dat enkele personen roepen 'er is schijn'. Over 'schijn' spreken is suggestief want er is zelden bewijs voor.

In diverse documenten komt naar voren dat een medewerker van WL (een ambtelijke grondverwerver die ook een melding maakte van een vermeende schending door Frenken) bezig zou zijn geweest om interesse voor het perceel in gang te zetten, maar nergens is dit in het rapport van Hoffmann overtuigend aangetoond. De interesse wordt niet hard gemaakt. Bureau Hoffmann slaagt daar niet in.

Dat WL wel enige grond nodig had om te komen tot een meanderend Huilbeekje was duidelijk. Maar dat heeft Frenken zich gerealiseerd.

Binnen ambtelijk WL werd overigens wel nagedacht over de verwerving van grond in Beesel. Dat resulteerde in een complexe strategie, aldus Hoffmann. Binnen het AB moet men dit in de gaten hebben gehad en dat moet hebben bijgedragen aan de gunfactor voor Har Frenken ('slecht een gele kaart trekken'), maar dat is speculatief.

Wat zegt Frenken in zijn schriftelijk weerwoord dat is verstrekt aan het AB van WL (3 nov. 2021) eigenlijk zelf?

Citaat: 'Het rapport schrijft dat ik tegen het advies van het Protocol, geen gebruik gemaakt heb van een klankbord. Dat is niet juist'. Frenken stelt dat hij

'geconstateerd heeft dat de grond van de verkopende partij al vele jaren te koop stond. Dit gaf een vermoeden dat het Waterschap waarschijnlijk niet geïnteresseerd was. Dit vermoeden is gecontroleerd door de rentmeester. Deze heeft met de heer (verkopende partij) gesproken en navraag gedaan of het Waterschap interesse had in de grond en dat was niet het geval'.

Volgens Frenken schrijft Hoffmann dat ook met zoveel worden op p. 11 van het rapport.

Citaat:

'Het was niet de bedoeling van medewerker 4 (van WL) om perceel M132 in zijn geheel als strategische grondvoorraad aan te kopen'. Einde citaat

Vertrouwensbasis weg

Waarom 'ze' Frenken dan toch (via de ambtelijke melding die bestuurlijk doorgezet werd, en via de hard oordelende integriteitscommissie) bij de kladden wilden grijpen? Hij veronderstelt:

1. omdat hij het gemunt zou hebben op de dijkgraaf Van der Broeck in de eerder spelende zaak-Loobeek (deal tussen Driessen en Loonen);
2. omdat het onderzoek naar Frenken daardoor '*gestuurd is richting uitgang voor Frenken*'.

Die laatste suggestie van Frenken, gedaan in een brief voor het AB van 3 november, was voor het AB op 3 november 2021 reden tot zorg. De fracties vroegen zich gezamenlijk af of er nog wel een **vertrouwensbasis** was binnen het DB. Die zorg was er bij het AB aanvankelijk niet vanwege slechts de gele kaart voor Frenken (hij had het klankborden bestuurlijk moeten vormgeven en niet slechts met de rentmeester), maar wel na de sturingsopmerking, zo veronderstelden bepaalde leden van het AB (zoals Freij).

Aan het dagelijks bestuur van WL werd door de fracties gezamenlijk gevraagd – verwoord door AB-lid Jacques Arntz (Bunde) - of de leden van het dagelijks bestuur (DB) nog vertrouwen hadden in de gehele samenstelling van het DB en in elkaar om verder te gaan. Dat bleek op 3 november 2021, tegen het einde van de vergadering, niet het geval: Frenken had geen vertrouwen in dijkgraaf Patrick van der Broeck tegen wie hij een integriteitsmelding had gedaan vanwege de Loobeekdeal en dat zijn bestuurslid Arnold Jansen de portefeuille integriteitszaken had, vond hij ongemakkelijk. Het DB minus Frenken had geen vertrouwen in bestuurslid Frenken. Het DB-lid Frenken stapte daarop op en verdween van het toneel.

Dat was **de cumulatie** van een traject van ongeveer een half jaar na een ambtelijke melding van een vermeende integriteitsschending van Frenken in april 2021. Frenken was 'weggewerkt' ondanks dat de integriteitsaffaire niet leidde tot de vaststelling van een ernstige integriteitsschending.

De pers

Het integriteitstraject van WL was een fiasco geweest: veel bombarie, met weinig resultaat, gezien de opstelling van het algemeen bestuur (die de harde conclusie contra Frenken niet overnam). **Integriteitsmachopolitiek om niks?** Dat laatste werd niet keihard vastgesteld in de berichtgeving in de pers. De betrokkenen hebben wel enkele lessen getrokken.

Intermezzo

Hoe kunnen we nu begrijpen dat commissaris van de koning Remkes op het toneel verscheen? En dat de relatie tussen de dijkgraaf en Frenken onder druk stond.

Daarvoor moeten we terug naar de IKL-integriteitskwesitie (Vreken) en naar de Loobeekdeal (Loonen), waarbij WL ook betrokken was. Belerende kwesties maken dus uit voor het begrijpen van die ene zaak: de zaak-Frenken.

Dat is een opvallend punt in het kader van moresprudentie!

Eerder: crisis in de provinciale politiek

Eerder in 2021 viel het provinciebestuur van Limburg, de toezichthouder op het waterschap. Dat gebeurde vanwege de **IKL-kwestie**: de vele organisaties van de algemeen directeur (Vrehan) en het veronderstelde geschuif met subsidiegeld tussen de stichting en besloten vennootschappen waarin oud-gedeputeerde Vrehan een prominente rol had. Na berichtgeving in NRC Handelsblad en Dagblad De Limburger stapten in het bewogen jaar 2021 ook twee gedeputeerden in de IKL-kwestie op, kort daarna gevolgd door de rest van gedeputeerde staten en nog iets later gevolgd door de commissaris van de koning (Theo Bovens).

Vertrekkend gedeputeerde Hubert Mackus verklaarde dat hij na 'wat rondbellen tot de conclusie was gekomen dat het geschuif met budgetten niet acceptabel was' (parafrasering). Hij wilde daar niet mee geassocieerd worden en stapte op. De tweede opgestapte gedeputeerde Ger Koopmans gaf geen publieke verklaring uit. Zijn vertrek in relatie tot IKL bleef een mysterie, hoewel hij al jaren goede contacten onderhield met zijn partijgenoot (Vrehan zou in 2021 overigens uit het CDA stappen). In de pers bleek dat Koopmans overigens al eerder had willen opstappen, namelijk in december 2020 omdat provinciale staten een enquête tegen hem waren gestart vanwege een niet gemeld commissariaat bij een baggerbedrijf en lobby vanuit dat bedrijf naar de provincie.

De rest van gedeputeerde staten (GS) verloor het vertrouwen van provinciale staten omdat de leden – zo luidde een veel gehoord standpunt – veel vragen van statenleden over de IKL-kwestie en de rol van provinciale subsidies in dat verband niet, te traag of te defensief hadden beantwoord. GS haalden volgens sommigen de neus op voor provinciale staten. Het is ook anders te stellen: GS veronderstelden te weinig vertrouwen te genieten en wachtten een motie van wantrouwen of afkeuring niet af. De overige GS-leden, buiten Mackus en Koopmans dus, waren van mening dat ze met de hele kwestie van IKL niets van doen hadden. Dat er collegiaal bestuur is en dat een college altijd oude verantwoordelijkheden van vorige colleges overneemt en verantwoordelijk is voor het actuele geheel, werd niet naar buiten gebracht.

Twee integriteitskwesties bij het waterschap

Twee bestuurscrises dus: een bij het provinciebestuur (IKL en het opstappen van het college van GS) en de dubbele crisis bij het waterschap (de **Frenkendeal** – ook wel Huilbeekdeal genoemd - en de **Loonendeal**). Hier is de crisis bij het waterschap aan de orde. Eerst even een basisnotie: bij het waterschap geldt bestuurlijk monisme, bij het provinciebestuur dualisme.

Om burgers te beschermen tegen het wassende water hebben we waterschappen of zoals ze hier en daar heten: hoogheemraadschappen. Ze gelden vanuit historisch perspectief als 'oud bestuur'. Na fusie bestaan er landelijk nog slechts enkele tientallen van. Limburg kent één waterschap: het Waterschap Limburg (WL). Dit functioneert volgens een monistisch bestel en niet volgens een dualistisch bestel. Dit betekent dat het algemeen bestuur (AB) van het waterschap een dagelijks bestuur (DB) kent en de DB-leden ook lid zijn van het AB. De dijkgraaf heeft een Kroonbenoeming en is voorzitter van zowel het DB als AB.

Deze monistische structuur impliceert dat enkele slagers het eigen vlees mee keuren. Het is dus **opletten** geblazen ten aanzien van integriteit. Dat zal nog blijken.

Het DB van WL kent als voorzitter Patrick van der Broeck (CDA) en als leden onder meer de leden Arnold Jansen en Har Frenken. Jansen was in 2021 onder meer voorzitter van de integriteitscommissie van het bestuur en Frenken had grondzaken in portefeuille.

Het WL heeft recent met **twee integriteitskwesities** van doen gehad. Een is er al aangestipt: de zaak-Frenken. De twee zijn:

- 1) de deal tussen de voormalige interim-dijkgraaf Ger Driessen (voormalig CDA-gedeputeerde van Limburg), die later opgevolgd werd door Van der Broeck (ook een voormalige gedeputeerde) en de wethouder van Venray Jan Loonen (CDA) als privépersoon; dit is de zgn. *Loobeekdeal*;
- 2) de grondtransactie in Beesel waarbij de echtgenote van Har Frenken, bestuurslid van WL, betrokken was; hier was géén deal met het WL aan de orde; het gaat hier om de *Huilbeekdeal* tussen twee private partijen (waarvan de echtgenote er een is).

Gronddeal van waterschap met Loonen: de Loobeekdeal

Eerste de eerstgenoemde kwestie.

Jan Loonen was wethouder grondzaken in Venray. Hij was al vele jaren wethouder, maar ook agrarisch ondernemer. In maatschapsverband was hij onder meer eigenaar van grond in het *Loobeekdal*, gelegen in Venray (Merselo). Hij verkocht grond aan de voorganger van Waterschap Limburg, te weten Waterschap Peel en Maasvallei (WPM) en kocht later grond terug van WL (WPM was met een ander waterschap in 2017 gefuseerd tot WL). Dat was grond die het WPM eerst van hem en anderen verworven had om te komen tot een meanderende Loobeek.

Loonen kocht dus later grond terug van WL, maar kreeg er ook percelen voor een aantrekkelijke prijs van WL bij (compensatiegrond).

Volgens menigeen kreeg hij via compensatie veel meer grondgebied dan gebruikelijk is en andere boeren hadden gekregen en ook nog eens onder de marktprijs. Dat was kritiek uit de gelederen van *Venray Transparant*, een website opgezet door kritische volgers van de lokale politiek.

1. Wie de geschiedenis van de Loobeekdeal in het rapport van Hoffmann leest, leest over veel gegoochel met getallen, zoals met de hoeveelheid grond die in het geding is als wat aan prijzen voor de grond wordt genoemd. Dat is niet zomaar wat, maar heeft te maken met ingenomen en verschuivende onderhandelingsposities. De onderhandelingen hebben jaren geduurd. Het schoot maar niet op. Loonen gaf zagezegd niet veel weg. Dat trage tempo kan allerlei oorzaken gehad hebben. Een van die oorzaken wordt door Hoffmann benoemd: Loonen c.s. kwamen steeds met nieuwe eisen. Joke Kersten kwam als bestuurder-onderhandelaar van de zijde van WL ook niet veel verder. Op enig moment werd Ger Driessen waarnemend-dijkgraaf en die nam zich voor enkele dossiers vlot te trekken. Met succes. Er kwam een deal en het DB van WL sprak zich daarover uit.

2. De deal betrof grondtransacties van om en nabij 37 hectares en impliceerde meer dan twintig afspraken tussen de contractanten. Zo was afgesproken dat WL nog bepaalde zaken in het gebied in onderhoud zou nemen en een bepaalde weg zou opknappen. Een lijst van alle punten is gepubliceerd op de website van Venray Transparant.
3. De *Loobeek-deal* was financieel een voordelige deal voor de wethouder als privépersoon, in de ogen van tal van waarnemende buitenstanders, waaronder een Venrayse actiegroep. Ook Hoffmann maakte daar melding van.
4. Een journalist van NRC heeft over de Loobeekdeal vragen gesteld aan de dijkgraaf van WL. Dat bracht begin 2021 een keten van acties op gang. Dijkgraaf Van der Broeck kreeg dat op zijn bordje. Op verzoek van de dijkgraaf is de integriteitscommissie verzocht onderzoek te doen naar het handelen van het Waterschap en haar rechtsvoorganger Waterschap Peel en Maasvallei. Voor dit onderzoek is opdracht verleend waarbij ook gelet zou worden op het gedrag van ambtenaren en van DB- en AB-bestuurders. Het bureau Hoffmann voerde het onderzoek uit.
5. Tot de bevindingen behoorde eind april 2021 dat de transacties bij de Loobeekdeal volgens de toen – in de jaren 2016-2020 - geldende regels zijn afgehandeld. Er is **geen** sprake geweest van een **integriteitsschending** volgens toenmalige regels, is in 2021 gesteld. De integriteitscommissie maakte wel kanttekeningen over het tempo, de transparantie van de onderhandelingen en het kritisch vermogen bij de beoordeling van de grondtransacties. Dat allemaal op basis van het rapport van Hoffmann waartoe WL opdracht had gegeven. Het gevolg was dat er aanpassingen op het vlak van omgaan met grondtransacties, op de wijze van onderhandelen en op het vlak van integriteit binnen het waterschap plaatsvonden. Er werd in 2021 nogal wat overhoop gehaald, zeker ook omdat naast de Loobeekdeal ook de Huilbeekdeal opspeelde.
6. De integriteitscommissie deed naar aanleiding van de Loobeekdeal een reeks aanbevelingen op basis van het rapport van Hoffmann. In feite neemt het aantal regels hierdoor toe: meer zelfbinding. a) De eerste aanbeveling houdt in om het beleidskader bij WL voor grondtransacties te herzien. De procedures moeten explicieter en er moeten meer gemotiveerde besluiten volgen. Waarom doen we dit wel of niet? b) Expliciteer wie discretionaire bevoegdheden heeft om te besluiten en expliciteer hoe te handelen bij afwijking van beleids- en normenkaders. c) Het DB van WL moet voor sommige besluiten een tweetrapsbesluitvorming gaan volgen: na een eerste ronde van afweging volgt een tweede. d) Formuleer als WL de bestuurlijke en ambtelijke vereisten die horen bij de toepassing van het 'vier ogen'-principe bij grondtransacties. Bij onderhandelingen waar het waterschap bij betrokken is, moet tenminste twee personen aanwezig zijn namens het waterschap. e) Bevorder de integriteit van het onderhandelingsproces waar het Waterschap bij betrokken is door een onafhankelijk adviseur toe te voegen, eventueel een accountant. f) Hou bij bespreking van grondtransacties binnen het waterschapsbestuur rekening met de externe beeldvorming die kan optreden als zaken worden gedaan met een gezagsdrager, zoals een wethouder, die privé betrokken is. g) Sluit onteigening niet uit omdat het wel uitsluiten anderen in een sterke(re) machtspositie brengt bij onderhandelingen. h) Bespreek in het DB en AB van het

waterschap actief de (schadelijke) risico's op de schijn van belangenverstrengeling, als onderdeel van het integriteitsrisico. i) Investeer in een cultuur van *checks & balances* zodat alle lagen van het waterschap zich kritisch kunnen uiten.

7. De gemeente Venray liet **Bureau Berenschot** onderzoek doen naar de integriteit van wethouder Loonen, want dat ging het gemeentebestuur aan. Dat bureau pleitte Loonen medio 2021 grotendeels vrij, maar formuleerde wel een drietal 'schurende punten' die de schijn van belangenverstrengeling wekten. Die werden er prompt door de gemeenteraadsfracties uitgelicht. 'Schijn' was zoals in veel integriteitskwesities van na 2000 in Nederland het aangrijpingspunt om iemand te vloeren. Het gebeurde al in de zaak-Leers (zie de bespreking van die casus in het boek '*Onder burgemeesters*').
8. Loonen maakte een deal met WL en daarin zat opgesloten dat WL zich toch voor bepaalde onderdelen van de deal tot het gemeentebestuur van Venray moest wenden om iets in gang gezet te krijgen en wie zat daarin? Wethouder Loonen. Het gemeentebestuur van Venray met Loonen gaat dus over de deal met Loonen.
9. Ander punt: Loonen deed zelf het leeuwendeel van de onderhandelingen, maar had volgens Berenschot er goed aan gedaan om een ander de onderhandelingen over de privézaak te laten doen. Dat zag Loonen niet en hij had daarvoor dus een **blinde vlek**. Duidt dit op een onveilig politiek klimaat? Wethouders weten dat ze altijd onder een vergrootglas kunnen komen. En dat geldt ook voor burgemeesters. Burgemeester Winants van Venray kreeg kritiek vanuit de raad omdat hij zich te snel achter Loonen had opgesteld 'zonder alle feiten te kennen', aldus een commentaar in DDL (feiten die later bleken uit het Berenschot-rapport).
10. Is er nog iets ter verdediging van Jan Loonen te zeggen? Hoffmann stelt dat er ook momenten zijn geweest dat Jan Loonen niet aan de onderhandelingstafel zat. Maar toen het erop aan kwam, het beraad tussen Driessen en Loonen, was hij duidelijk de man. Had WL-directeur en onderhandelaar met Loonen Ger Driessen (toen dijkgraaf van WL) anders moeten acteren in de kwestie? Driessen vond van niet. Hij verklaarde dat hij medebestuurders van WL steeds goed op de hoogte had gehouden. Hij was maximaal transparant geweest en het 'zoveel ogen'-principe was toegepast. Hoffmann oordeelde mild, maar suggereerde verbeteringen op het vlak van integriteit.
11. Een ander bureau dan Berenschot, te weten Hoffmann, keek ten behoeve van WL naar de positie van Loonen en concludeerde dat de familie Loonen door de deal was bevoordeeld. Loonen was nadat de deal gesloten was vicevoorzitter geworden van de waterschapspartij (lijst Waterbelang) die in het algemeen bestuur vertegenwoordigd is en daar ook moet oordelen over de deal van Driessen met Loonen. Dat maakte de positie van Loonen moeilijker en volgens een commentaar in Dagblad De Limburger 'onhoudbaar'. Loonen moet een **onderontwikkeld gevoel voor integriteit** gehad hebben, zo stelde De Limburger in een commentaar.

De raad

Wat was de opstelling van de gemeenteraad van Venray over de Loobeekdeal en het rapport van Berenschot? De gemeenteraad boog zich over het rapport van Berenschot. De

woordvoerders gooiden zich niet op het feit dat Loonen grotendeels was vrijgepleit, maar vooral op de 'schurende punten'.

Voor sommige fracties waren er ook andere kwesties waarvan men vond dat de rol van de wethouder daarin niet goed genoeg was geweest. De optelsom was reden om het vertrouwen op te zeggen, **dus niet alleen de gang van zaken rond de deal**. De fracties namen de kans waar om de wethouder te vloeren, dus om hem politiek 'van kant te maken'.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur van WL ging daarin mee en vond dat het zo niet meer moest. WL scherpte de eigen integriteitsregels aan na de omstreden gronddeal in het Loobeekdal in Venray. WL moest bij voorbeeld meer gericht doen met het 'vier ogen'-principe.

De toenmalige waarnemend dijkgraaf Ger Driessen werd niet veel aangewreven. Hij had zichzelf niet verrijkt. Hij was tevreden over het eindelijk bereiken van een overeenkomst (procesmatig) en achtte de deal goed verdedigbaar (resultaat). Hij had een einde gemaakt aan het langdurige traject van onderhandeling dat onder meer door het voormalige bestuurslid van WL Joke Kersten (oud-burgemeester van Grubbenvorst en Uden) gevolgd was. Driessen leidde de besprekingen snel tot een resultaat, een deal. Eindelijk was de zaak geregeld.

Een verwijt van de connectie

Volgens sommigen had de deal te maken met een ons-kent-ons-cultuur, een partijpolitieke connectie van CDA'ers: Driessen en Loonen maakten jarenlang deel uit van dezelfde fractie in Provinciale staten. Ze kenden elkaar goed. Men merkte fijntjes op dat Loonen (als vicevoorzitter) ook een vinger in de pap gehad had bij de totstandkoming van Waterbelang, de grootste fractie in het AB van WL. Deze fractie was eigenlijk een CDA-fractie. Volgens anderen lag dat iets anders.

Ongemak binnen dagelijks bestuur van WL

Was de zaak af met de totstandkoming van de deal en de leermomenten? De zaak had volgens DB-lid Har Frenken verder onderzocht moeten worden omdat er aan WL-kant '*zaken onder het tapijt zijn geschoven*' die niet in orde zijn, maar dat wilde de dijkgraaf Van der Broeck (CDA), de opvolger van Driessen, niet. Frenken wilde zelfs dat het Openbaar Ministerie (OM) naar de zaak zou kijken. Hij stapte daarop naar waarnemend commissaris van de koningin Johan Remkes, die opgeroepen had in het kader van zijn '*schoon schip*'-operatie: als er nog integriteitsproblemen liggen links en rechts, meld ze dan. Frenken deed een zogenaamde integriteitsmelding over Van der Broeck, de voorzitter van het DB van WL waarin Frenken zelf zat. Dat bevorderde de verhoudingen tussen Van der Broeck en Frenken in het DB van het Waterschap in 2021 uiteraard niet. Wie dat doet, legt een bom onder het bestuur. Remkes zou naderhand spreken over een poging tot klankborden, niet van 'melden'. Daarmee sprak hij Frenken tegen, die hierover '*not amused*' was.

De positie van de dijkgraaf

Inzake de gronddeal met Loonen zette Frenken vanaf begin dit jaar vraagtekens bij de rol van dijkgraaf Van der Broeck als portefeuillehouder integriteit. Tot en met 2016 was de dijkgraaf namelijk als wethouder in Venray en als gedeputeerde in Limburg zelf betrokken bij

het Loobeekdossier. Kun je dan ethisch oordelen over de kwaliteit van de besluitvorming bij de deal?

Van der Broeck liet eind oktober 2021 in een regionaal dagblad optekenen:

'Frenken uitte zijn ongemak met mijn rol, maar zei verder alleen: denk maar eens na waarom. Het escaleerde toen hij in april mijn kamer opstormde en een verschrikkelijk kwetsende vergelijking maakte, waarover ik verder niet wil uitweiden.'

Van der Broeck droeg na het incident de portefeuille integriteit over aan een mede-DB-lid. Frenken vindt het geen toeval dat de integriteitsmelding tegen hem een paar dagen na het incident binnenkwam bij het waterschap.

Tabel: Vergelijking van twee kwesties uit 2021 waarbij het Waterschap Limburg betrokken was

Kenmerk	Jan Loonen	Har Frenken
Bestuursfunctie tot de affaire	Wethouder van Venray	Lid DB Waterschap Limburg
In portefeuille als bestuurder	Grondzaken	Grondzaken
Bestuurlijke ervaring	Uitgebreid	Uitgebreid
Gaat als privépersoon gronddeal aan	Met familie: deal met Waterschap Limburg	Met echtgenote: deal met private partij
Onderzoek	WL: Hoffmann; Venray: Berenschot	WL: Hoffmann
Behandeling rapport	In Gemeenteraad Venray; in AB van WL	In AB van WL
Schijn van belangenverstrengeling	Ja	Ja
Voorkennis	Niet opgevoerd	Niet bewezen
Deal werkt negatief in op beeldvorming over WL	Ja	Ja
Nevenfunctie relevant?	Vice-voorzitter waterpartij	N.v.t.
Schending van integriteit volgens	Volgens WL-commissie: geen schending, maar wel ongewenst	Volgens WL-commissie: schending van integriteit. Niet vlg. AB.
Gevolg	Geen vertrouwen meer in Loonen als wethouder	Geen vertrouwen meer in Frenken als lid dagelijks bestuur WL bij andere DB-leden
Maatregelen na rapport-Hoffmann	Instelling meldpunt integriteit	
Maatregelen na rapport-Hoffmann	Bestuurder mag niet meer alleen onderhandelen	
Maatregelen na rapport-Hoffmann		Klankborden met voorzitter is gewenst
Maatregelen na rapport-Hoffmann	Eerder/meer informeren van DB over stand van onderhandelingen	
Maatregelen na rapport Berenschot	Laat ander de onderhandelingen doen	N.v.t.

De Huilbeek-deal (M132) en de positie van Frenken

Toen de zaak-Loonen speelde, werd er plots door een ambtenaar van het waterschap een integriteitsmelding gedaan tegen DB-lid van WL Har Frenken. Of het een wraakactie was vanuit het WL zullen we niet weten.

Frenken en zijn partner (echtgenote) raken betrokken bij een grote kavelruil, waar in totaal 35 externe partijen aan meededen. Frenken en partner brengen ook percelen in. Ter compensatie zijn er andere percelen aan hen toebedeeld, maar er moest in 2021 nog zeven hectare compensatiegrond voor de partner van Frenken worden gevonden. Omdat de kavelruil voor april 2021 moest zijn afgerond, stond er 'druk' op om dit proces af te ronden. Dat lezen we in de documenten. Echter, in Kessel en Neer, waar het echtpaar woont, stonden niet genoeg gronden te koop. De eigen rentmeester attendeerde hen daarop op perceel M132 in Beesel. Dat perceel stond al jaren te koop (zo meldt Hoffmann in het rapport over de WL-zaak). Kon men kopen? WL had er twee projecten- in ontwikkeling lopen: een dijkverbeteringsproject (officieel een project) en een beekverleggingsproject, dat betrekking had op de Huilbeek (nog geen officieel WL-project). Frenken was daarvan wel op de hoogte, evenals allerlei andere personen ter plaatse. Het was publiekelijk bekend (bron: Hoffmann). In het DB was wat in Beesel gebeurde al wel langsgekomen (aldus het rapport van Hoffmann).

Kon Frenken WL in de wielen rijden? Hij bekeek zelf de situatie ter plaatse, schrijft hij aan het AB van WL, en zag geen probleem. Frenken heeft daarmee niet volstaan. Hij is verder gaan dubben over risico's. Zou men hem belangenverstrengeling voor de voeten kunnen gooien in de vorm van voorkennis? Hij dacht van niet: 'er waren voldoende meters tussen het perceel en de projecten' (Hoffmann, 2021: 12). De zeven hectaren van perceel M132 vormden een groot gebied en WL had al veel eerder kunnen kopen als WL het gewild had. Maar wat moest WL met zeven hectares? Die waren niet nodig voor de dijkverbetering en evenmin voor de beekverlegging.

Frenken had geen voorkennis over de grondverwerving. De strategie van WL bij de grondverwerving was Frenken niet bekend (die was voor hem geheim) en er was ook nooit een verwervingsproject langs gekomen in het dagelijks bestuur. Hij had geen informatie van WL over perceel M132. En door Frenken ingewonnen informatie bij de makelaar wees er ook niet op dat WL of een andere partij stond te dringen om het perceel te kopen. Hoffmann maakt wel duidelijk dat intern binnen WL, buiten het gezichtsveld van Frenken, wel af en toe over het perceel gesproken werd. Het wordt in het rapport van Hoffmann een 'ingewikkelde onderhandelingsstrategie' genoemd om het perceel te verwerven. .

Onderzoek opgestart

Het is over deze casus dat desondanks gedonder ontstaat omdat een ambtenaar van WL een melding van een integriteitsschending maakt binnen WL vanwege de aankoop van het perceel. Deze ambtenaar verricht met anderen ambtelijke werkzaamheden in of ten aanzien van wat we toch maar even de Beeselse 'projecten' zullen noemen.

De melding wordt aan een eerste analyse onderworpen door de algemeen directeur van WL. Resultaat: analyse voortzetten door een extern bureau in te schakelen. Het DB is daarmee akkoord. Het bureau wordt Hoffmann. Dat gaat eind april 2021 al aan de slag.

Hoffmann doet iets opmerkelijks. Het brengt precies in kaart wat binnen de catacomben van WL door de ambtenaren is gedaan met betrekking tot de twee projectjes – in wording en eventuele grondverwerving. Van wat Hoffmann in het onderzoek rapporteert, is veel onbekend voor Frenken, ook al is hij algemeen portefeuillehouder grondzaken, want die bemoeit zich nooit met wat er aan overwegingen en dilemma's bij ambtelijke overwegingen met betrekking tot grondverwerving speelt. Hij moet het resultaat beoordelen (dat is zo afgesproken) en dat is er nog niet en hij weet ook niet wanneer dat komt. Binnen het DB is bestuurslid Jansen de aandachtsgebiedhouder van wat in Beesel wel of niet gebeurt.

Maar ambtenaren verzamelen toch informatie en schetsen de voortgang in een datasysteem van WL? Uit de analyse van Hoffmann blijkt niet dat Frenken in het datasysteem van WL is gaan zoeken hoe de vlag er bij de Huilbeek en de dijkversterking bij hing. Kon hij aannemen dat er interesse bestond bij WL in het complex van zeven hectares? Nee, want dan was hij of zijn partner wel niet tot aankoop overgegaan.

Is het niet raar dat juist de aankoop op naam van de partner staat en niet die van hem? Eigenlijk niet opmerkelijk omdat de echtgenote als zelfstandige entiteit deelnam aan de genoemde kavelruil en voor haar compensatie moest komen, niet voor de partners samen.

Wat zegt bureau Hoffmann verder?

Heeft de echtgenote van Frenken alles zelf uitgezocht? Het rapport zegt dat uit veel blijkt dat Har Frenken zelf zich gedroeg als de man die eigenaar wilde worden van het perceel (rapport, p. 34).

Heeft Frenken indirect door koop van perceel M132 invloed gehad op de prijsvorming in de omgeving en WL zo indirect benadeeld? Het rapport zegt dat dit niet zo is. Het rapport zegt ook dat Frenken de onderhandelingsstrategie van WL met betrekking tot het Huilbeekproject - in ontwikkeling helemaal niet kende (rapport, p. 40).

Desalniettemin zegt het rapport-Hoffmann ook:

'Frenken heeft privébelangen en verantwoordelijkheden als bestuurder met elkaar in conflict laten komen' (p. 45). Door koop van M132 heeft Frenken de 'onderhandelingspositie van WL voor project Huilbeek moeilijk gemaakt' (p.45).

Commentaar: dat lijkt wat in tegenspraak. Har Frenken wist weinig van de beekverlegging maar heeft toch de onderhandelingspositie bemoeilijkt. Dat moet dan grotendeels onbedoeld zijn gebeurd.

De in het voorgaande genoemde gegevens zijn ontleend aan het rapport van Hoffmann.

De integriteitscommissie concludeert

De integriteitscommissie concludeert met het rapport van Hoffmann in de hand dat de eigen risicoafweging door Frenken 'blijk geeft van het bestaan van een integriteitsvraagstuk'. Men dacht blijkbaar: hij is volgens het rapport gaan dubben en dat zegt genoeg!

Het opkomende integriteitsvraagstuk binnen WL in april 2021 had reden moeten zijn volgens de commissie voor Frenken om 'zijn eerdere stellingname te heroverwegen, de transactie actief te melden en een klankbord binnen het waterschap te zoeken'. Frenken heeft volgens

de commissie *'onvoldoende integer gehandeld'* omdat hij *'voorafgaand aan de aankoop van het perceel een bestuurlijk klankbord had moeten zoeken'* (wat hij niet deed) en mee had moeten wegen dat er *'gevolgen zijn van zijn handelingen voor de beeldvorming en (schijn) van belangenverstremgeling'*.

De commissie is stellig: *'elke grondtransactie van een bestuurder in het eigen werkgebied' (lees: heel Limburg, het gebied van het waterschap) 'nabij twee actuele projecten leidt voor de buitenwereld per definitie tot een schijn van belangenverstremgeling'* (Einde citaat).

Met andere woorden: Frenken had alerter moeten zijn op integriteit vanwege de discussie hierover binnen WL in relatie tot de Loobeekdeal en had het zekere voor het onzekere moeten nemen: wees transparant en ga klankborden als je van plan bent om iets te kopen want dan kun je het allemaal uitleggen en weten je collega's wat je doet of laat.

Frenken heeft rond 3 november 2021 in een terugblik wel erkend dat hij beter *wel* had kunnen klankborden, maar toen had hij anders afgewogen omdat er tijdsdruk was, zoals in het voorgaande gesteld, de makelaar geen problemen zag, hij geen voorkennis had en hij de situatie ter plaatse kende. Of hij veronderstelde dat WL toch geen zeven hectare voor een gangbare marktprijs (€480.000) zou kopen, vinden we nergens terug.

Volgens die commissie heeft Frenken *'onvoldoende integer gehandeld'* (citaat) bij een privéaankoop van grond in Beesel door zijn echtgenote. Er is geen sprake geweest van voorkennis bij Frenken, maar wel van een schijn van belangenverstremgeling, volgens de commissie. Deze schijn wordt verondersteld aanwezig te zijn. Er worden overigens geen burgers genoemd die dit melden.

Algemeen bestuur weegt af en oordeelt

Het rapport van Hoffmann, het advies van de integriteitscommissie en een voorstel van het DB gaat naar het AB van WL. Wat is het meest wezenlijke bezwaar tegen Frenken volgens de woordvoerders in het AB? Volgens de meeste woordvoerders van het AB van WL, dat over alle stukken vergaderde op 3 november 2021, was het hele pakket onvoldoende reden om Frenken weg te sturen en het vertrouwen in hem op te zeggen. Een *'gele kaart'* volstond. In de woorden van woordvoerder Peter Freij was het DB-lid Frenken een *'beetje dom'* geweest. Hij had om niet in moeilijkheden te komen, moeten klankborden, kenbaar moeten maken dat aankoop overwogen werd.

Voor de procedure zoals gevolgd door bestuurslid Jansen bestaat waardering, maar de kwalificatie *'niet integer handelen'* wordt niet overgenomen. Frenken kan blijven zitten. Hij hoeft niet weg.

Wat was de opstelling van Frenken verder?

Frenken betuigde spijt dat hij de grondtransactie van zijn vrouw niet intern gemeld heeft: *'Met mijn ervaring had ik scherper moeten zijn'*, liet hij optekenen.

Frenken laat ook weten dat *'zijn collega-bestuurders een grondaankoop van zijn vrouw bij Beesel (ten noorden van Roermond) te hoog hebben opgespeeld'* (Van der Steen en Dohmen, 2004).

Frenken steekt nog iets. Hij legt in een brief aan het AB ook een verbinding tussen de aanval op hem en zijn kritiek op dijkgraaf Van der Broeck in de genoemde Loobeekgronddeal-

kwestie, die begin 2021 speelde. Hij spreekt van 'een gestuurd onderzoek' tegen hem. Het moet wel bijna, dat er is gezocht hoe men hem pootje kon lichten.

Het AB was van mening dat Frenken, ondanks kritiek van de integriteitscommissie en het advies van waarnemend commissaris van de koning Johan Remkes om op te stappen, aan kon blijven als bestuurder. Peter Freij (fractie Water Natuurlijk) zei: 'Hij was alleen een beetje dom.' Frenken heeft een gele kaart gehad.

Wat had de reactie van Frenken hierop kunnen zijn? Hij had zich ontvankelijk kunnen tonen voor de mildheid van de fracties uit het AB, maar die positie koos hij niet wat Freij betreurde. Frenkens suggestie van een gestuurd onderzoek naar hem, maakte aanblijven alsnog onmogelijk.

Nog tijdens de vergadering van 3 november ontploft het dagelijks bestuur. Het vertrouwen in Frenken wordt door de rest van het DB opgezegd en Frenken kan niet verder met de rest van het DB dat hem het advies voor de voeten gooit dat hij niet integer heeft gehandeld. Het AB ziet dat met lede ogen aan.

Het AB besluit dat een externe deskundige of een extern bureau gaat kijken naar de gang van zaken rond het integriteitsonderzoek naar Frenken, dat wil zeggen naar de eventuele sturing van het onderzoek en andere bezwaren van Frenken. Frenken zei dit een te licht middel te vinden: *'Laat het OM maar komen. Er zijn zaken onder de mat geveegd rond de deal van Loonen en het waterschap.'*



Bevindingen

De analyse levert een aantal bevindingen op.

1. In 2016 kocht wethouder Jan Loonen met enkele familieleden privé 37 hectares grond in het Loobeekdal in Merselo van de rechtsoptolger van Waterschap Peel en Maasvallei, het Waterschap Limburg. Uiteindelijk passeerde de deal pas in 2020 bij de notaris. Dealmaker Ger Driessen, eerder als waarnemend dijkgraaf van WL betrokken bij de deal,

had toen alweer de voorzittersstoel vrijgemaakt voor zijn opvolger Patrick van der Broeck. Volgens publicaties in onder meer NRC Handelsblad uit 2021 zou Loonen gunstig uit de Loobeek-deal zijn gekomen en was er mogelijk sprake van belangenverstrengeling. Er volgden onderzoeken van Hoffmann in opdracht van het bestuur van het Waterschap en van Berenschot in opdracht van de gemeente Venray. Analyse van Hoffman wees uit dat Loonen de besluitvorming in het Loobeek-dossier niet op een onjuiste wijze heeft beïnvloed in zijn eigen voordeel of dat van zijn familie. Loonen was altijd oplettend en transparant geweest, stelt Berenschot en hij heeft ook goed en vasthoudend onderhandeld volgens onderzoekers. Hij heeft voor de maatschap een uitstekende deal gesloten in vergelijking met die van andere boeren. Er is wel een schijn van belangenverstrengeling ontstaan, aldus Berenschot, schrijvend over de Venrayse wethouder. Driessen en Loonen kenden elkaar, hebben jaren samen in een Statenfractie van eenzelfde politieke partij (CDA) gezeten en onderhandelden samen, zonder dat derden van WL erbij waren en echt goed meekeken met beiden. Het schuurde ook omdat Loonen een rol had gehad in de Waterpartij (in feite het CDA), die vertegenwoordigd is in het algemeen bestuur van het Waterschap Limburg.

Loonen had volgens de aanbevelingen van Berenschot een andere adviseur namens de maatschap moeten laten onderhandelen en Driessen had vanuit WL-perspectief niet solo aan tafel moeten zitten met de tegenpartij. Bovendien is Driessen wel heel doortastend geweest in zijn streven om nu eindelijk eens tot een besluit te komen nadat DB-lid Joke Kersten niet tot een deal was gekomen. Maar het moet gezegd: hij koppelde terug naar zijn DB ook al is hij daar zelf euforischer over geweest dan Hoffmann in het rapport in opdracht van WL.

De onderzoeken van Hoffmann en Berenschot leverden adviezen op die onder een noemer zijn te plaatsen: 'zo had het niet gemoeten'; het kan en moet anders. **Adviezen:** meer afstand nemen bij onderhandelingen als je wethouder grondzaken bent en oog hebt voor behoud van vertrouwen in overheidsgezag (Loonen); snellere actualisatie van nevenfuncties (Loonen); toepassing van meer open-principe bij WL, en dus altijd een ambtenaar naast een bestuurder zetten bij gronddeals (aan WL-kant). Er viel dus veel te leren van deze kwestie. Aan de kant van WL werd dan ook gesteld: zoals het gegaan is, **moet het niet meer**. Integriteit moet een hogere prioriteit hebben bij het Waterschap, temeer omdat DB-lid Frenken in 2021 sneuvelde op een integriteitskwestie en eerder dijkgraaf Toine Gresel (Waterschap Peel en Maasvallei) ook al.

We veroorloven ons hier de opmerking dat een aantal aanbevelingen voor de hand ligt. Ze zijn ook uitvoerbaar. **Dat de echtgenote van Har Frenken kocht**, lijkt daarmee voorkomen.

2. We komen bij de tweede kwestie, hier getypeerd als de Huilbeekdeal. Deze term wordt hier slechts gebruikt om aan te geven waar het perceel M132 ongeveer lag. In feite ging het om een perceel gelegen nabij de Maas, tussen de buurtschap Ouddorp en Reuver. Deze naamgeving Huilbeek is niet helemaal terecht omdat het perceel dat door DB-lid Frenken en partner privé werd aangeschaft (perceel M132, om en nabij 7 hectaren) nog betrekkelijk los stond van de nabijgelegen Huilbeek. Het Huilbeekproject was ten tijde van de aanschaf **nog niet tot officieel** door het bestuur van WL erkend en frequent

besproken en tot project gebombardeerd. Door de integriteitscommissie van WL is, op basis van het onderzoek van Hoffmann, DB-lid Har Frenken van WL verweten dat hij de 'schijn van belangenverstrengeling' heeft gewekt. Hij heeft niet voorafgaand aan de privéaankoop van een perceel door zijn echtgenote een klankbord op bestuurlijk niveau bij WL gezocht en geen oog gehad 'voor de gevolgen van zijn handelingen voor de beeldvorming' over WL en de bestuurder zelf. Het DB zegt in een voorstel voor het AB WL van 3 november 2021 dat een aankoop van een perceel in het werkgebied van WL per definitie 'voor de buitenwereld tot een schijn van belangenverstrengeling leidt'. Die kwalificatie wordt niet aangevochten. De boodschap is in dit perspectief in feite dat de familie Frenken van aankoop had moeten afzien. Maar dit wordt in de rapporten van Hoffmann niet uitgewerkt. Begrijpelijk omdat een particulier het recht had en heeft om grondtransacties aan te gaan. In dit geval staat de transactie op naam van de echtgenote van Frenken en niet op die van Har Frenken. De echtgenote was niet in dienst van WL. Juristen letten daar op.

Wat hiervan te vinden? Voor elk onderzoek naar een vermeende integriteitsschending geldt een normatief kader. Dat was bij WL ook het geval. Opvallend is dat in dat kader de 'schijn van belangenverstrengeling' niet was opgenomen als een schending. Dat is een bijzonder punt bij WL te noemen. Het geeft direct aan wat voor een complex concept 'schijn' is. Maar toch is de normatieve eis van toepassing geacht omdat de totale integriteitsbenadering 'ademt' dat deze eis vanzelfsprekend is.

Maar wat is schijn? Een rechter veroordeelt niet op basis van 'schijn'. Schijn kan toeval zijn. Een onderzoeker doet er daarom goed aan om in geval van 'schijn', een verdenking, als een detective het onderzoek voort te zetten. Een bestuurder die het verwijt treft, doet er goed aan elke schijn te beperken of weg te nemen (hebt u een alibi?).

De bestuurder-in kwestie heeft wel iets gedaan om schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Hij beschikte heel beperkt over voorkennis over al ins & outs over het gewenste meanderen van de Huilbeek, maar hij heeft niet actief binnen de WL-databestanden gezocht naar de precieze stand van zaken. Hoffmann stelt dit. Maar desalniettemin had de bestuurder meer kunnen doen om de schijn te beperken. Hij liet regelmatig zijn gezicht in Beesel zien en gedroeg zich als eigenaar van het perceel. Hij had zelfs kunnen afzien van aanschaf van juist dat perceel. Volgens Hoffmann, de integriteitscommissie en het DB heeft de bestuurder in de kern niet voldoende gedaan om 'schijn van belangenverstrengeling' te vermijden. Volgens het DB heeft Frenken vanwege de schijn 'onvoldoende integer gehandeld'.

Deze kwalificatie is (on)bevredigend te achten? Juristen en denkers op het gebied van integriteit menen dat het begrip 'schijn van belangenverstrengeling', hoewel het een lastig bruikbaar concept is, niet 'weggegooid' moet worden. De vraag is volgens juristen relevant: wat heb je gedaan om die schijn te vermijden? Daar staat tegenover dat op basis van 'schijn' 'het vertrouwen in bijna elke bestuurder vroeg of laat is op te zeggen'. En dat is dan onbevredigend.

Het AB heeft een eindoordeel over het rapport van Hoffmann en het oordeel van de integriteitscommissie geveld: slechts een gele kaart, geen rode. Maar het AB vroeg zich

wel af of de gang van zaken nog een voldoende vertrouwensbasis was voor Frenken om zijn werk in het DB voort te zetten. Dat vertrouwen was er op 3 november 2021 niet meer, ook volgens Frenken zelf.

Volgens het AB en Frenken zelf had hij toch vooraf binnen WL-verband moeten klankborden op bestuurlijk niveau. Dat zijn we volmondig met hen eens. Dat wordt vooral duidelijk als men zich realiseert dat – stel - alle bestuursleden uit het DB minstens twee keer per jaar in particuliere grondvererving zitten. Als dan klankborden afwezig blijft, ontstaan grote bestuurlijke problemen en raken ook de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen verstoord. Immers, ambtenaren weten dan niet goed meer waar ze met de bestuurders aan toe zijn en er ontstaat negatieve beeldvorming .

De alarmbellen hadden bij de bestuurder veel eerder dan in november 2021 moeten gaan rinkelen, bij voorbeeld in mei of juni. De familie Frenken had volgens sommigen een poging moeten doen het perceel na april 2021 alsnog te verkopen, eventueel een deel voor hetzelfde bedrag per (hect)are aan WL. Daarover is in het rapport van Hoffmann overigens niets vernomen. De bestuurder had ook voor advies zijn licht kunnen opsteken bij een externe integriteitsdeskundige. Ook dat is niet gebeurd. Dat lijkt te duiden op onderschatting en/of overmoed.

3. Er is de uitspraak gedaan: ‘Een grondtransactie van een bestuurder in het eigen werkgebied nabij een actueel project van WL leidt voor de buitenwereld per definitie tot een schijn van belangenverstrengeling’. Vanuit **het vermijden van dit verwijt** doet een bestuurder er goed aan of af te zien van grondaankoop, of transparant te zijn over de motieven en te klankborden. Opnieuw een pleidooi voor klankborden. Klankborden betekent overigens niet dat sprake is van een rituele dans. Klankborden kan gevolgen hebben voor handelwijzen, zoals niet overgaan tot koop.
4. Evenals in andere ‘Codes voor politieke ambtsdragers’ het geval is, wordt bij WL geen onderscheid gemaakt naar **ernst** van een integriteitsschending. Het gevolg is dat als een bestuurslid of een echtgenote daarvan privé iets doet, al snel wordt gesproken van iets dat een negatieve invloed heeft op de beeldvorming van in dit geval WL. Gevolg: zo wordt de deur opengezet om kleine schendingen en onnozelheden uit te laten groeien tot grote schendingen en dit de betrokken bestuurder aan te wrijven. Het schaden van de beeldvorming is bovendien meestal geen normatief criterium in integriteitscodes. Als beeldvorming een criterium wordt, valt het ergste te vrezen voor meer volksvertegenwoordigers of bestuurders. WL zou nog eens vanuit dit perspectief naar de regels kunnen kijken.
5. Als een onderzoek naar een melding van een vermeende integriteitsschending wordt opgestart en gevolgd wordt door een besluit van een dagelijks bestuur om dit onderzoek door te zetten, is **het lot van een bestuurder vrijwel bezegeld**. Althans als met termen gewerkt wordt als ‘schijn van belangenverstrengeling’ en invloed van het private handelen op ‘beeldvorming’. Wie zo kijkt, moet zichzelf dwingen tot het operationaliseren van kreuikbaarheid zodat onomstotelijk bewijs gevonden wordt of niet.

6. Er is bijna altijd sprake van verhoogd risico op een discussie over integriteit als een bestuurder met de portefeuille grondzaken als particulier overgaat, al of niet in familieverband of dat van een maatschap, tot aanschaf van een perceel grond. Dat risico bleek bij wethouder-Loonen in de Loobeekdeal en bij het lid van het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg Frenken bij de Huilbeekdeal. Aan **risicoverlaging** is te doen door tijdig op bestuurlijk niveau te klankborden, door de onderhandelingen te laten doen door derden en/of het 'meer ogen'-principe toe te passen. Deze aanbeveling spoort met enkele aanbevelingen zoals Bureau Berenschot die deed naar aanleiding van het onderzoek naar de gronddeal in het Loobeekgebied.
7. Iedere bestuurder met een publieke functie moet zich realiseren dat ook privéactiviteiten de toets van integriteitskritiek moet kunnen doorstaan en dat dit zeker geldt bij privé door een portefeuillehouder grondzaken aangegane gronddeals. Dit temeer omdat een privé aangegane gronddeal door een bestuurder al snel de schijn van belangenverstrengeling oproept. Je hoeft niet in de gemeenten Venray, Leudal of Beesel te wonen om dit te zien.
8. Hoffmann Bedrijfsrecherche zegt in de *Management letter* van 27 juli 2021 bij het rapport over WL-bestuurder Har Frenken dat het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling vanzelfsprekend is. Wat is de operationalisatie dan? Dat een bestuurslid, ook als die grondzaken in portefeuille heeft geen grond mag verwerven in het werkgebied van het waterschap? Dat wordt hier – door ons - te 'dol' genoemd. Maar een bestuurslid moet wel klankborden op bestuurlijk niveau ('met relevante overlegpartners') als de bestuurder koop overweegt, bij voorbeeld nabij projecten die al bij WL lopen. Transparantie is gewenst, zegt Hoffmann over de situatie, en de afwegingen en besluiten vastleggen. Zo was het vermoeden van de schijn van belangenverstrengeling te ontcrachten geweest. Nu is dat niet gebeurd. Omdat Frenken slechts met de rentmeester overlegde, is de schijn van belangenverstrengeling gewekt. Frenken heeft dus 'niet voldoende aan klankborden gedaan om de schijn te voorkomen', aldus Hoffmann. Maar hier worden alle pijlen op het bestuurslid gericht; het bestuurslid kocht evenwel geen grond. Het was **de echtgenote** die als private persoon grond kocht. Met dit laatste gegeven doet Hoffmann niets. Alle pijlen worden op het bestuurslid gericht alsof de familie een perceel kocht. Volgens sommigen is dat terecht omdat Frenken daar zelf ook geen punt van maakte. Hij gedroeg zich na aankoop ook als eigenaar van het perceel.
9. Een volgende bevinding is dat een medewerker van WL probeert aan te tonen dat WL het oog ook op het perceel M 132 had laten vallen dat door de echtgenote is aangekocht. Bestuurslid Frenken ontkent dat ten stelligste. Hij heeft geen enkele informatie over **een WL- interesse** gehad of gekregen en evenmin erover gehoord: WL had niet eerder een bod uitgebracht; er was ambtelijk niet eerder met hem over gesproken. WL slaagt er niet in om Frenken aan te 'smeren' dat hij over voorkennis beschikte. Het algemeen bestuur ging daarin op 3 november 2021 mee. Het AB dekte Frenken. Daarmee staat Bureau Hoffmann in zijn hemd. En ook de integriteitscommissie die het rapport-Hoffmann overnam. Frenken had zijn onwetendheid nog eens onder de aandacht willen brengen van de integriteitscommissie van WL, maar hij werd niet

gehoord. Daarom moest hij het in een schriftelijke reactie vermelden. Dit punt droeg er voor Frenken aan bij dat hij later zou spreken van een ‘gestuurd’ onderzoek.

10. Frenken kreeg **geen juridische bijstand** aangeboden van WL terwijl de integriteitscommissie daarover wel ruim kon beschikken, aldus Frenken, die zich daarover heeft beklagd. Frenken was object in een persoonsgebonden onderzoek. Hij mocht bezien of hij zich voor eigen rekening juridisch liet bijstaan. Frenken heeft dit punt in het AB aan de orde gesteld als een leerpunt. Hij voert dit terecht op. In feite was Frenken ‘een vogel voor de kat’.
11. Ook in geval van integriteitsonderzoek kan het zin hebben om oog te hebben voor **proportionaliteit**. Een bestuurder die ongemak voelt bij wie een portefeuille integriteit in handen heeft (zoals ten aanzien van de dijkgraaf in de kwestie-Loonen speelde), kan dat intern aanklaarten of direct extern een (vermeende) integriteitsschending melden bij het provinciale meldpunt. In het laatste geval krijgt de melding bij het bekend worden direct een zware lading. De kans op verstoorde verhoudingen is dan groot en een boemerangeffect dreigt voor de melder. Frenken heeft dit achteraf wel gezien.

Bevindingen in de vorm van lessen

1. *Les: Soms is een onderzoek van één kwestie niet genoeg en moeten gekoppelde kwesties bekeken worden. Beperking kan dus fout zijn.*
Toelichting: Het Waterschap Limburg (WL) geraakte in 2021 door twee kwesties in een crisis: de Loobeekdeal (een deal tussen wethouder Loonen als privépersoon en het waterschap) en de Huilbeekdeal (tussen een echtgenote van een bestuurslid en een private verkoper van een grondperceel). Beide deals leidden tot extern onderzoek op het vlak van integriteit. Beide bestuurders kostte het de kop. Loonen moest weg van de gemeenteraad van Venray, maar niet alleen op basis van de deal. Frenken moest niet weg van het algemeen bestuur van WL, maar toen het vertrouwen binnen het DB wegviel, viel voor hem het doek. Beide deals raakten gekoppeld door de opstelling van Frenken. Dat is een bijzonder feit.
2. *Les: Alleen al het starten van een onderzoek naar de integriteit van een persoon kan deze persoon in een hopeloze positie brengen.*
Toelichting: De melding dat een grondaankoop door een echtgenote van het bestuurslid grondzaken van WL wellicht een schending van de integriteit is geweest, werd gevolgd door een eerste analyse van de algemeen directeur van WL over de vraag of er grond was voor verder onderzoek. Dat was er volgens deze. Het DB WL volgde die redenering en daarom werd een extern bureau ingeschakeld dat onderzoek zou doen. Dat onderzoek werd begeleid door de integriteitscommissie. Als het zover komt, is het lot van de beoordeelde al nagenoeg bezegeld omdat in zo een context het vertrouwen tussen bestuurders moeilijk te bestendigen is. Zelfs met een sterke verdediging is het dan moeilijk vechten.
3. *Les: Bestuurders met grondzaken in portefeuille moeten drommels uitkijken met de aanschaf van een perceel als privaat persoon.*
Toelichting: Er is een onderzoek gedaan naar aanleiding van een persoonsgebonden integriteitsmelding tegen het lid van het dagelijks bestuur van Waterschap Limburg met

grondzaken in portefeuille, Har Frenken. Dit naar aanleiding van een ambtelijke melding over een aankoop van een perceel nabij de Huilbeek in Beesel door de echtgenote van Frenken. Dat onderzoek leidde *wel* tot de kwalificatie dat er sprake zou zijn van een integriteitsschending volgens de integriteitscommissie van WL, maar *niet* tot de vaststelling van een integriteitsschending door het algemeen bestuur van WL. Daarmee leek de zaak met een sisser af te lopen ('gele kaart'), maar om meerdere redenen is dat niet het geval geweest. Frenken behield wel het vertrouwen van het AB. Maar hij had wel moeten klankborden op hoog bestuurlijk niveau binnen WL. Frenken kreeg een gele kaart en kon zo gezien verder. Het oordeel van het AB is verdedigbaar. Echter, niet uit te sluiten zou zijn geweest dat het resultaat van klankborden toch zou zijn geweest: zie af van aanschaf want het belemmert WL.

4. *Les: Soms is een banaan waarover uitgleden wordt niet in de organisatie zelf gelegen.*
Toelichting: Aan de casus-Frenken valt op dat het integriteitsonderzoek slechts indirect gaat over een persoon die met WL te maken heeft. Het onderzoek gaat niet over een handeling van het bestuurslid in het kader van zijn bestuursfunctie, maar slechts over zijn echtgenote en wat hij daarover meldt of niet.

5. *Les: Ook als bestuursleden met grondzaken in portefeuille sneuvelen op een gronddeal wil dat niet zeggen dat deze bestuurders zodanig gegijzeld worden dat ze privé geen grondpercelen meer kunnen verwerven.*
Toelichting: Het onderzoek maakt duidelijk dat het bestuursleden op zich als privaat persoon toegestaan is grond aan te kopen buiten of binnen het werkgebied van WL. Dit is ook al eerder voorgekomen. Bureau Hoffmann erkent dit ook. Maar een bestuurder loopt wel grote risico's.

6. *Les: Een onderzoek naar een vermeende integriteitsschending kan wel kritisch zijn (zoals in geval van Frenken) maar het komt voor dat een algemeen bestuur een streng negatief oordeel niet volgt omdat het dat niet overtuigend genoeg vindt en oog blijkt te hebben voor de verdediging van de beoordeelde. Dat is hoopvol uit een oogpunt van democratie: bestuursleden uit een algemeen bestuur moeten overtuigd worden.*
Toelichting: Het onderzoek pleitte het bestuurslid Frenken niet vrij maar de beoordeling van het onderzoek door het algemeen bestuur resulteerde slechts in een 'gele' kaart.
Argumenten: a) Het was de echtgenote die de aanschaf van het perceel deed, niet het bestuurslid Frenken. b) De geconsulteerde makelaar maakte geen gewag van belangstelling bij anderen dan de koper, dus ook niet van WL. c) WL had geen belang in de zaak en wilde niet het perceel kopen. Althans dat was de portefeuillehouder niet bekend. Er liep ook niet een project of concept-project. Wellicht was er een geheime strategie, maar die kan een bestuurslid niet aangewreven worden. d) De rentmeester die geraadpleegd was door Frenken (klankborden), maakt geen melding van een belang van anderen bij aankoop van het betreffende perceel. e) Frenken heeft niet zitten speuren binnen eigen databestanden van WL of er een project liep en had dus geen voorkennis. f) De echtgenote van het bestuurslid heeft een marktconforme prijs betaald. Er is geen sprake van behaald voordeel aan de kant van de echtgenote of het bestuurslid. Volgens sommige waarnemers heeft de echtgenote overigens te veel betaald. g) Het perceel heeft lang te koop gestaan, dus als WL het willen kopen was daar ruim de tijd voor geweest. Conclusie: Er was zo gezien dus geen sprake van

belangenverstremgeling tussen een publieke functie en een private handeling. Dit is ook door het algemeen bestuur van WL vastgesteld.

7. *Les: Het toekennen van de kwalificatie van 'schijn van belangenverstremgeling' moet niet te vlug plaatsvinden. 'Schijn' is niet meer dan schijn.*

Toelichting:

De schijn van belangenverstremgeling is in de waterschapswereld snel aanwezig als vrijwel elk privébod van een bestuurslid op een perceel in het werkgebied van WL gezien wordt als potentieel risicovol op het vlak van integriteit. Beeldvorming doet zijn werk, heet het dan. Wat dan te doen? Het verdient aanbeveling hierover transparant te zijn: meld een voornemen en bespreek het op bestuurlijk niveau. Maar dan moeten de omstandigheden voor een bespreking veilig zijn. Bovendien is het niet de bedoeling dat dan zonder meer elk initiatief gesmoord wordt. Dat zou verlammen.

Moet een koper meer doen? Een (privé)koper moet zich ervan vergewissen of WL daadwerkelijk belangen heeft en of projecten lopen of ver gevorderd zijn die incongruent kunnen zijn of lijken met het doen van een bod of het verwerven van een perceel. Er moet zicht ontstaan op proportionaliteit van handelen of er juist van afzien.

Dat zo zijnde, was de vraag of het bestuurslid van WL in de Huilbeekkwestie verantwoord heeft gehandeld. Daarover komt bij Hoffmann twijfel naar voren. De integriteitscommissie spreekt van 'niet integer handelen'.

Maar is de verdediging dan ronduit zwak of afwezig? Uit het onderzoek komt naar voren dat er in Beesel enkele 'overzienbare' projectjes waren (dijkversterking en beekverlegging) die niet noopten tot de aanschaf van een perceel van zeven hectares grond. Wat plaatsvond, waren schermutselingen tot aanschaf van de kant van WL, maar *geen* biedingen van WL. Het bestuurslid waarvan de echtgenote tot koop overging, heeft veel gedaan om de indruk te vermijden dat hij WL in de weg zat. Het is dan ook terecht dat het algemeen bestuur terughoudend was in het uitspreken van een hard oordeel en slecht de gele kaart trok. Dat moet een les zijn.

De schijn van belangenverstremgeling is in strafrechtelijke procedures aanleiding voor verder onderzoek, maar in integriteitsland wordt het etiket van 'schijn' wel erg snel opgeplakt om iemand te veroordelen. We willen - in lijn met het AB van WL - attenderen op de wenselijkheid om met toekenning van het etiket 'schijn' vol op het orgel te gaan.

8. *Les: De tragiek van onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen is dat als iemand grotendeels vrijgepleit wordt, desondanks het laatste restje 'verwijten' toch opgepakt wordt om iemand het congé te geven. Zo ging het in de zaak-Loonen en in feite ook bij Frenken.*

Toelichting: De casus-Frenken heeft van buitenaf gezien veel weg van het groot maken van iets kleins. 'Klein' want de kwalificatie van een integriteitsschending is door het AB van WL verworpen. De ambtelijke melder van een integriteitsrisico, de algemeen directeur en de integriteitscommissie hebben zich dus verkeken. Dat Frenken op bestuurlijk niveau had moeten klankborden is wel verdedigbaar maar voor het kleineren van het klankborden met de rentmeester en makelaar is geen reden.

9. *Les: Het komt voor dat het ene integriteitsonderzoek het andere onderzoek oproept.*
 Toelichting: De zaak-Frenken is niet met een sisser afgelopen. Het moment dat de ambtelijke melding leek niet willekeurig. Dat moment kwam nadat er even eerder ongemak ontstaan was tussen de dijkgraaf en Frenken over integriteit van WL in een ander dossier, namelijk het Loobeekdossier. Frenken was ontevreden over de opstelling van de WL-leiding terzake omdat de voorzitter eerder als wethouder en als gedeputeerde betrokken was bij dat dossier. Het onderzoek naar Frenken zou van afstand dus kunnen worden gezien als een wraakoefening. Het feit dat Frenken van mening was dat het onderzoek naar hem een 'gestuurd' onderzoek was, en dat openlijk liet blijken, heeft ertoe geleid dat het dagelijks bestuur ontploft is en hij zich moest terugtrekken. Het DB heeft het vertrouwen in Frenken opgezegd. Het AB heeft dat vertrouwen niet opgezegd, maar wenst wel een extern onderzoek naar de beschuldigingen van Frenken. Het muisje krijgt dus nog een staart.
10. *Les: De kwestie Huilbeekdeal heeft een kritiekpunt rond integriteitsonderzoek bij WL naar voren gebracht.*
 Toelichting: Het eerste punt is dat de juridische bijstand voor Frenken nagenoeg ontbrak. De integriteitscommissie kon zich laten bijstaan door een batterij juristen uit de ambtelijke organisatie, het bestuurslid dat beschuldigd werd en tegen wie een onderzoek werd opgestart, kreeg geen hulp. Deze kritiek van Frenken, geuit in de vergadering van het algemeen bestuur, is niet door leden van de vergadering en ook niet door het dagelijks bestuur weersproken. Die kanttekening wordt juist geacht.
11. *Les: Een leerpunt is dat een integriteitscommissie een onderzochte persoon behoort te horen.*
 Toelichting: De integriteitscommissie van WL heeft Frenken niet gehoord nadat het rapport van het bureau Hoffmann verschenen is. Frenken acht dat procedureel gezien onzorgvuldig. Dat standpunt wordt gedeeld, te meer omdat het gaat om een onderzoek naar een lid van het dagelijks bestuur met een enorme impact. Dan is ook extra aandacht nodig omdat het vertrouwen van het gehele bestuur en de leden onderling aan de orde is.
12. *Les: Een op een persoon gericht integriteitsonderzoek naar een vermeende integriteitsschending maakt vanaf de start alles anders: de kans is groot dat de verhoudingen alleen al door de start van het onderzoek verstoord raken.*
 Toelichting: Het daaropvolgend leerpunt is dat het WL de verliezer is. Als een algemeen directeur pleit voor een onderzoek naar een DB-lid en het DB volgt daarin dan is vanaf dan de verhouding tussen het DB-lid waartegen een onderzoek loopt en de rest van het DB verstoord, vermoedelijk ongeacht de uitkomst. Temeer omdat een interne integriteitscommissie onder leiding staat van een DB-lid (in dit geval Jansen). De kans dat alle bestuursleden samen later van harte een reünie vieren, is na een integriteitsonderzoek tegen een van hen nagenoeg verkeken.
13. *Les: Klankborden levert niet altijd meerwaarde op maar heeft zij-effecten. Klankborden kan ertoe strekken om iemand van iets te weerhouden of anderen te committeren.*
 Toelichting: Had de gehele integriteitsaffaire bij het waterschap vermeden, dus voorkomen kunnen worden?

Een *andere werkwijze* binnen het bestuur en de organisatie van het waterschap had een oplossing kunnen zijn, waardoor een integriteitsmelding gericht op een lid van het dagelijks bestuur met grondzaken in portefeuille *wellicht achterwege* had kunnen blijven. Die gewenste werkwijze impliceert dat ambtenaren aan het dagelijks bestuur of de portefeuillehouder grondzaken *eerder dan nu* actief melden waarmee ze bezig zijn en waarop onderhandelingen tot het verwerven van percelen zijn gericht. Dan is het bestuur op de hoogte en weet een DB-lid waar hij buiten moet blijven of waar hij zijn gang kan gaan, mocht hij of zij belangstelling hebben voor particuliere grondverwerving. Thans worden bij WL wel handelingen gericht op pogingen tot perceelverwerving geregistreerd (logboek), maar het wordt niet actief van onderop (voldoende) gemeld aan de portefeuillehouder. De portefeuillehouder grondzaken zelf was volgens het onderzoek van Hoffmann niet actief gericht op het achterhalen van informatie bij ambtenaren die bezig zijn met onderhandelen (hij zei dat hij alleen het resultaat wilde zien). Daar zat een reden achter. Al snel mag je niks meer doen als je te horen krijgt dat allerlei onderhandelingsopties openliggen en tal van percelen in onderhandelingen betrokken worden. Al snel leg je je zelf aan banden. Dan word je zelf een 'grijze muis' die verlamd raakt of je brengt ambtenaren op ideeën. Of je wordt overladen met informatie over allerlei mogelijke 'operaties'. De portefeuillehouder in kwestie (Frenken) had voor de voorgaande suggestie als alternatief om te gaan klankborden op bestuurlijk niveau, maar blijkbaar zag hij aanvankelijk de toegevoegde waarde daarvan niet (of zag hij ongemak vanwege de Loobeekdal-zaak) en volstond hij met consultatie van de rentmeester en een makelaar. Dat is wel *een les* van deze casus: er wordt bijna altijd een meerwaarde van klankborden verondersteld, maar weinigen stellen aan de orde dat klankborden van beperkte waarde kan zijn en slechts kan dienen om anderen te committeren.

Kort overzicht van lessen

Les 1: Soms is een integriteitsonderzoek van één kwestie niet genoeg en moeten gekoppelde kwesties bekeken worden. Beperking kan dus fout zijn.

Les 2: Alleen al het starten van een onderzoek naar de integriteit van een persoon kan deze persoon in een hopeloze positie brengen.

Les 3: Bestuurders met grondzaken in portefeuille moeten drommels uitkijken met de aanschaf van een perceel als privaat persoon.

Les 4: Soms is een banaan waarover uitgegleden wordt niet in de organisatie zelf gelegen.

Les 5: Ook als bestuursleden met grondzaken in portefeuille sneuvelen op een gronddeal wil dat niet zeggen dat deze bestuurders zodanig gegijzeld worden dat ze privé geen grondpercelen meer kunnen verwerven.

Les 6: Een onderzoek naar een vermeende integriteitsschending kan wel kritisch zijn (zoals in geval van Frenken) maar het komt voor dat een algemeen bestuur een streng negatief oordeel niet volgt omdat het dat niet overtuigend genoeg vindt en oog blijkt te hebben voor de verdediging van de beoordeelde. Dat is hoopvol uit een oogpunt van democratie: bestuursleden uit een algemeen bestuur moeten overtuigd worden.

Les 7: Het toekennen van de kwalificatie van 'schijn van belangenverstremgeling' moet niet te vlug plaatsvinden. 'Schijn' is niet meer dan schijn.

Les 8: De tragiek van onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen is dat als iemand grotendeels vrijgepleit wordt, desondanks het laatste restje 'verwijten' toch opgepakt wordt om iemand het congé te geven. Zo ging het in de zaak-Loonen en in feite ook bij Frenken.

Les 9: Het komt voor dat het ene integriteitsonderzoek het andere onderzoek oproept.

Les 10: De kwestie Huilbeekdeal heeft een kritiekpunt rond integriteitsonderzoek bij WL naar voren gebracht.

Les 11: Een leerpunt is dat een integriteitscommissie een onderzochte persoon behoort te horen.

Les 12: Een op een persoon gericht integriteitsonderzoek naar een vermeende integriteitsschending maakt vanaf de start alles anders: de kans is groot dat de verhoudingen alleen al door de start van het onderzoek verstoord raken.

Les 13: Klankborden levert niet altijd meerwaarde op maar heeft zij-effecten. Klankborden kan ertoe strekken om iemand van iets te weerhouden of anderen te committeren.

Discussie

Is er nog een advies te geven aan bestuurders met veel percelen?

Stelling een: De deals (Loonen, Frenken) zijn beide van het kaliber: het waterschap doet dit nooit meer volgens de gevolgde manier van doen.

Stelling twee: Toepassing van het 'meer ogen'-principe vergt bij voorkeur ook toepassing van het 'meer oren'-principe.

Stelling drie: Een bestuurder binnen een gemeentebestuur of waterschap, die actief is met of op een areaal grond moet misschien niet primair de (bestuurlijke) portefeuille 'grondzaken' ambiëren maar heeft hij of zij toch die portefeuille laat dan zo nodig het *primus secundus-systeem* werken (laat een andere, tweede bestuurder meekijken met de eerste) en een ander voor privédoeleinden percelen kopen, als het gewenst is.

Dit laatste spoort met een aanbeveling van Berenschot naar aanleiding van de Loobeek-kwestie in Venray.

De paradox is natuurlijk: dat als je als bestuurder weet van 'grondzaken als vakgebied' en ze hebben je graag als bestuurder op juist dat vlak, dat je als vanzelf de neiging krijgt in te gaan op verwachtingen uit je eigen omgeving om die expertise ook voor privédoeleinden aan te wenden. En je bent je binnen de kortste keren van geen kwaad meer bewust want er kijken altijd anderen naar het resultaat, om te beginnen een notaris. Er is altijd een meerogenprincipe werkzaam in de aanloop naar een gronddeal, zoals Ger Driessen, destijds

waarnemend dijkgraaf ook ter verdediging van de Loobekdeal aanvoerde. Wat je niet ziet, is de externe beeldvorming.



Toepassing van het 'meer ogen' - principe kent grenzen

Literatuur

Addink, G.H., *De toetsing van integriteitsschendingen getoetst - Een onderzoek naar het bestuurlijk-juridisch toetsingskader bij onderzoeken naar integriteitsschendingen in de publieke sector*, Utrecht, 2013, pp. 1–25.

Addink, G.H., De toetsing van integriteitsschendingen getoetst – Een onderzoek naar het bestuurlijk-juridisch toetsingskader bij onderzoeken naar integriteitsschendingen in de publieke sfeer, in: Loeffen, S.C., S. Munneke, A.R. Neerhof en A. Schilder (red.), *Integriteit in politiek en bestuur – De (on) mogelijkheden van het recht*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014, pp. 115-150.

Addink, G.H., *Goed bestuur*, Kluwer, Deventer, 2010.

Addink, G.H., Integriteit, rechtmatigheid en goed bestuur, in: Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller (red.), *Integriteit*, Kluwer, Deventer, 2012, pp. 103-127.

Bekke, A.J.G.M., Integriteit en organisatie, in: *Bestuurswetenschappen*, 1995, nr. 6, pp. 426-447.

Bekker, R., *Ja, vriend, de ene dienst is de andere waardig – Enige beschouwingen over de integriteit van overheidsfunctionarissen*, Sdu, Den Haag, 1996.

Berg, J.T. van den, A. van Hall en H. van Rijswijk, *Waterstaats- en waterschapsrecht*, Kluwer, 2003.

BIOS/CAOP, *Handreiking het integriteitsbeleidsplan – Handreiking voor het opstellen van beleidsplan voor integriteit*, Den Haag, november 2009.

Boogers, M., Machtsmisbruik en politieke afrekening: de voetangels en valkuilen van integriteitsonderzoek in een politieke context, in: *Bestuurskunde*, 2012, nr. 1, pp. 87-90.

Bovend'Eert, P., H. Broeksteeg, D. de Cloe en W. Doeleman, *Toezicht op integriteit van wethouders*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2020.

- Breeman, G.E., W.J. van Noort en M.R. Rutgers, *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2012.
- Broek, J. van den, Onderzoek gronddeal: geen malversaties, wel verbeterpunten, *1Limburg*, 12 mei 2021.
- Cooper, T.L. (ed.), *Handbook of administrative ethics*, Marcel Dekker, New York, 1994.
- Derksen, W. en E. ten Heuvelhof, *Wegkijken als cultuur*, provincie Limburg, oktober 2021.
- Dohmen, J. en P. van der Steen, Bestuur waterschap Limburg valt uiteen na conflict, in: *NRC Handelsblad*, 5 november 2021.
- Dohmen, J., *De vriendenrepubliek*, Sun, Nijmegen, 1996.
- Dorresteyn, A., *Corruptie en privaatrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994.
- Elzinga, D.J. en A.F.A. Korsten, *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit? Een tweede belichting en verdiepingsanalyse*, Brunssum, 18 febr. 2018.
- Fleischman, J. e.a., *Public duties*, Harvard UP, Cambridge, 1981.
- Fleurke, F. en L.W.J.C. Huberts, Bestuurlijke integriteit: ervaringen en perspectieven, in: *Bestuurswetenschappen*, 1995, nr. 6, pp. 385-402.
- Geurts, D., Rapport Berenschot: Loonen handelde volgens gedragscode, *1Limburg*, 30 juni 2021.
- Heuvel, G.A.A.J. van den, *Collusie tussen overheid en bedrijf - Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminaliteit*, Universiteit Maastricht, 1998 (oratie).
- Heuvel, H. van den, en L. Huberts, Leers verdient geen straf, in: *NRC Handelsblad*, 11 januari 2010.
- Heuvel, J. van den (red.), *Ethiek in politiek en openbaar bestuur*, Lemma, Utrecht, 1995.
- Heuvel, J. van den, L. Huberts en S. Verberk, *Integriteit in drievoud*, Lemma, Utrecht, 1999.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller (red.), *Integriteit*, Kluwer, Deventer, 2012.
- Hins, A.W., De rol van media in integriteitskwesties – Het internationale perspectief, in: Loeffen, S.C., S. Munneke, A.R. Neerhof en A. Schilder (red.), *Integriteit in politiek en bestuur – De (on) mogelijkheden van het recht*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014, pp. 209-221.
- Hoetjes, B.J.S., *De kreukbare overheid*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Hoffmann, *Management letter – Dossier 22104081 d.d. 27 juli 2021 – Onderzoek in opdracht van Waterschap Limburg*, WL, Roermond, 2021.
- Hoffmann, *Rapport dossier 22101069, d.d. 30 april 2021*, WL, Roermond, 2021.
- Hoffmann, *Rapport dossier 22104081, d.d. 2 september 2021 – Onderzoek in opdracht van Waterschap Limburg*, Roermond, november 2021.

- Hoffmann, *Reactie Hoffmann op reactie Frenken*, Waterschap Limburg, Roermond, 3 nov. 2021.
- Hoof, J. van, Waterschap over gronddeal Loonen: eens maar nooit weer, in: *1Limburg*, 17 mei 2021.
- Huberts, L.W.J.C., *Integriteit en integritisme in Bestuur en Samenleving*, VU Amsterdam, Amsterdam, 2005 (oratie).
- Huberts, L.W.J.C., Visies op integriteit, in: Heuvel, J.H.J. van den, L. Huberts en E.R. Muller (red.), *Integriteit: integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2012, pp. 19-39.
- Jansen, A., *Terugkoppeling bespreking advies in DB, WL*, Roermond, 30 september 2021.
- Karsten, N., Interbestuurlijk toezicht op integriteit, in: *Tijdschrift voor Toezicht*, 2019, nr. 3, doi: 10.5553/TvT/187987052019010003004.
- Keken, K. van, D. Kuijpers, Na het wassende water, in: *De Groene Amsterdammer*, 21 oktober 2021.
- Kerkhoff, T. en P. Overeem, *In opspraak – Leren van integriteitskwesaties*, CAOP, Den Haag, 2018.
- Kets, F., Corruptie in een provinciestad, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1987, nr. 4, pp. 65-78.
- Keulers, E., *Eerste analyse melding integriteit - Bericht aan Commissie Integriteit*, Waterschap Limburg, 26 april 2021.
- Kolthoff, E., Integriteit in de praktijk van het lokaal bestuur, in: Heuvel, J.H.J. van den, L. Huberts & E. Muller (red.), *Integriteit: integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2012, pp. 349-369.
- Korsten, A.F.A. en J.I.H. Janssen, Integriteit van ambtenaren, in: Bestebreur, A. e.a. (red.), *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, november 2002, A1190, pp. 1-46.
- Korsten, A.F.A. en W.P.C. van Zanten, Ethiek van ambtelijk handelen, in: Bekke, A. e.a. (red.), *Handboek Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, 1989, A1190.
- Korsten, A.F.A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans & A. Resoort, *Onder burgemeesters*, Boom, Den Haag, 2012.
- Mark, R. van der, en C. Pino, *Onderzoeksrapport naar de handelwijze van wethouder Loonen in het Looboekdal*, Berenschot, Utrecht, 24 juni 2021.
- Ministerie van BZK, *Handleiding basisscan integriteit*, Den Haag, 2019.
- Ministerie van BZK, *Staat van het openbaar bestuur 2020 – Tussen coronacrisis en verkiezingen*, Den Haag, 2020.
- Ministerie van BZK, *Wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur*, Den Haag, 2020, TK 35546.
- Neerhof, A.R. en S.A.J. Munneke, Lokale democratie geconfronteerd met belangenverstrengeling – De betekenis van het verbod van vooringenomenheid voor volksvertegenwoordigers, in: Loeffen, S.C., S. Munneke, A.R. Neerhof en A. Schilder (red.), *Integriteit in politiek en bestuur – De (on) mogelijkheden van het recht*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014, pp. 69-93.

- Nieuwenburg, P., *Ethiek in het openbaar bestuur*, Uitg. Coutinho, Bussum, 2001.
- Peters, B.G., *The politics of bureaucracy*, Longman, New York, 1980 (1984: 2e druk; 2001: 5e druk).
- Poppel, A. van, *De gebroken keten – De burgemeester die struikelde over het hek van de buurman*, Zaltbommel, 1997.
- Raadschelders, J.C.N. en Th.A.J. Toonen, *Waterschappen in Nederland – Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Verloren, Hilversum, 1993.
- Ridder, J. de, Bestuurlijke integriteit: tussen formele regels en sociale normen, in: Loeffen, S.C., S. Munneke, A.R. Neerhof en A. Schilder (red.), *Integriteit in politiek en bestuur – De (on) mogelijkheden van het recht*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014, pp. 45-69.
- Robbertse, J., *Reactiepunten n.a.v. terugkoppeling bespreking advies integriteitscommissie in het DB, Waterschap Limburg*, Roermond, 4 okt. 2021.
- Roberts, S. en J. van Hoof, VVD waterschap geschokt over integriteitsonderzoek Loonen, *1Limburg*, 13 mei 2021.
- Rohr, J., *Ethics for bureaucrats*, New York, 1978.
- Rosenthal, U. e.a., *Openbaar bestuur*, Samsom, Alphen, 1996, hst. 11.
- Sikkema, E., *Ambtelijke corruptie in het strafrecht – Een studie over omkoping en andere ambtsdelicten*, Boom, Den Haag, 2008.
- Slingerland, W., *Network corruption: when social capital becomes corrupted*, VU, Amsterdam, 2018.
- Sniekers, Th. en P. Bots, Een geheime strategie en te snelle koop; waarom het waterschap in crisis is, in: *Dagblad De Limburger online*, 3 november 2021.
- Sniekers, Th. en P. Bots, Hard oordeel Remkes over omstreden grondaankoop, maar Frenken mag van waterschap toch aanblijven, in: *DDL online*, 3 november 2021.
- Sniekers, Th. en P. Bots, Rust in ‘slaaphuis’ waterschap keert nog lang niet terug, in: *Dagblad De Limburger*, 5 november 2021.
- Sniekers, Th. en P. Bots, Verwijten over en weer: Waterschap Limburg in crisis na twee integriteitsmeldingen, in: *Dagblad De Limburger*, 3 november 2021.
- Sniekers, Th. en P. Bots, Wantrouwen in top waterschap naar hoogtepunt; Har Frenken stapt op, in: *Dagblad De Limburger*, 4 november 2021.
- Sniekers, Th. en P. Bots, Waterschap scherpt eigen regels aan na omstreden gronddeal in het Loobeekdal in Venray, in: *DDL online*, 2021.
- Sorgdrager, W. en P.H.A. Frissen, *De schijn en de feiten*, Roermond, 2012.
- Steen, M. van der, J. Janssen e.a., *Het nieuwste waterschap - Van A naar B, via B*, NSOB, Den Haag, 2020.

Steen, P. van der, en J. Dohmen, Hoe een ex-gedeputeerde met hulp van het CDA in Limburg subsidiegeld doorsluisde naar zijn eigen bv's, in: *NRC Handelsblad online*, 22 maart 2021, update 23 maart.

Steen, P. van der, en J. Dohmen, Limburgse ex-gedeputeerde sluis subsidiegeld naar eigen bv's, in: *NRC Handelsblad*, 22 maart 2021, p. 21.

Steen, P. van der, en J. Dohmen, Onderzoek: belangenverstrengeling bij landschapsorganisatie IKL, in: *NRC Handelsblad*, 22 juni 2021.

Steen, P. van der, en J. Dohmen, Opnieuw Limburgse bestuurscrisis, nu bij waterschap, in: *NRC Handelsblad online*, 4 november 2021.

Steen, P. van der, en J. Dohmen, Venray onderzoekt gronddeal wethouder met waterschap, in: *NRC Handelsblad online*, 8 januari 2021.

Thompson, D.F., Ascribing responsibility to advisers in government, in: *Ethics*, jrg. 93, 1983, pp. 546-560.

Thompson, D.F., Moral responsibility of public officials, in: *American Political Science Review*, dec. 1980, pp. 905-916.

Thompson, D.F., The possibility of administrative ethics, in: *Public Administration Review*, 1985, blz. 555-561.

Versteden, C.J.N. en R. Persoon, *Worstelen met integriteit – Met spelregels zonder scheidsrechter. Rapport inzake bestuurlijke integriteit in provinciale staten van Limburg*, Maastricht, 22 nov. 2013.

Versteden, C.J.N., *Belangenverstrengeling bij besluitvorming in de raad, Roermond*, 10 jan. 2012 (ook in De Gemeentestem).

Versteden, C.J.N., De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht?, in: *De Gemeentestem*, 2014, nr. 40, pp. 172-177.

Versteden, C.J.N., *Notitie ten behoeve van de leden van de gemeenteraad van Nunspeet inzake de deelname van raadsleden aan stemmingen*, 15 juni 2017.

Versteden, C.J.N., *Onderzoek inzake het ontslag van de heer G.K. Visser als wethouder van Den Helder*, Den Helder, 24 september 2015.

Versteden, C.J.N., *Onderzoeksrapport gemeente Voerendaal inzake mogelijke ambtelijke belangenverstrengeling bij het project-Dammerich*, Voerendaal, 2009.

VNG, *Gedragcode integriteit volksvertegenwoordigers in provincies, gemeenten en waterschappen*, Den Haag, 2021.

VNG, *Modelgedragcode integriteit commissaris van de koning en gedeputeerden/ burgemeester en wethouders/ voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur*, Den Haag, 2021.

Vollaard, H., H. Binnema, B. Denters en G. Jansen, *Meer zicht op democratisch middenbestuur – Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen*, Den Haag, 2021 (Kennisbank Openbaar bestuur).

Wal, Z. van der, *Integriteit 2025 – Integriteitskwesaties aan de horizon en hun implicaties*, CAOP, Den Haag, 2020.

Wal, Z. van der, Waarden en integriteit, in: Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller (red.), *Integriteit*, Kluwer, Deventer, 2012, pp. 87-102.

Waterschap Limburg – Commissie Integriteit, *Advies casus ‘Grondtransacties Loobeekdal’*, Roermond, 22 april 2021.

Waterschap Limburg- Commissie Integriteit, *Nadere specificatie protocol integriteit en communicatie*, Roermond, 29 jan. 2021.

Waterschap Limburg- Directie, *Voorstel van het DB aan het algemeen bestuur over Advies Commissie Integriteit in casus persoonsgebonden onderzoek*, Roermond, 3 november 2021.

Waterschap Limburg, *Advies Commissie Integriteit in casus ‘Grondtransacties Loobeekdal’*, Roermond, 12 mei 2021.

Waterschap Limburg, *Reactie van Har Frenken op het rapport van Hoffmann*, Roermond, 3 november 2021.

Waterschap Limburg, *Wijziging protocol begeleiding integriteitsonderzoeken Waterschap Limburg 2019*, 3 november 2021.

Woude, W. van der, Integer volksvertegenwoordigerschap als staatsrechtelijke norm, in: Loeffen, S.C., S. Munneke, A.R. Neerhof en A. Schilder (red.), *Integriteit in politiek en bestuur – De (on) mogelijkheden van het recht*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014, pp. 93-115.

Zouridis, S. en B. van der Vorm, Laveren door een mijneveld – Over de verantwoordelijkheid voor bestuurlijk integriteitsonderzoek, in: Loeffen, S.C., S. Munneke, A.R. Neerhof en A. Schilder (red.), *Integriteit in politiek en bestuur – De (on) mogelijkheden van het recht*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014, pp. 189-209.

Zouridis, S. en B. van der Vorm, *Omwillen van geloofwaardigheid - Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*, Tilburg University, 2013.

De auteurs

Prof.dr. em. Arno F.A. Korsten studeerde westerse sociologie. Was vanaf 1987 hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit en sinds 1991 bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Laatste functie: Honorair hoogleraar Grondslagen en methoden van het recht aan Maastricht University, faculteit rechtsgeleerdheid. Was lid van de Raad voor het Openbaar bestuur. Verrichtte opdrachten voor de rijksoverheid, provinciebesturen en gemeentebesturen. Visiteerde Vlaamse steden, Groningse gemeenten, een tweetal provincies, hbo-opleidingen en universitaire opleidingen in de politieke wetenschappen in vier Vlaamse universiteiten. Bracht adviezen uit, onder meer over het omgaan met probleemgemeenten en over ambtelijke en bestuurlijke fusies. Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde

(2004). Was lokaal informateur, bemiddelaar, toezichthouder, docent, columnist en auteur van tal van boeken en artikelen. Verrichtte *second opinions* op het vlak van integriteit.

Drs. Gerd B.M. Leers is van origine sociaal-geograaf (KUN). Is voormalig lid van de Tweede Kamer (1990-2002) en voormalig burgemeester van Maastricht (2002-2010) en Brunssum (2018-2020). Was minister voor immigratie en asiel in het eerste kabinet-Rutte (2010-2012). Gaf en geeft adviezen op meerdere gebieden. Deed met een commissie onderzoek naar InHolland. Was toezichthouder bij NPO. Publiceerde met Arno Korsten '*Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*' (Lemma, 2005).