

# Inrichting en functioneren van de governance bij Stichting IKL Limburg

Analyse en beoordeling situatie bij IKL vanuit governance-perspectief  
Onderzoeksrapport, in opdracht van de Raad van Toezicht van IKL

Prof. dr. ir. Rienk Goodijk  
GITP Executive Expertise  
Definitieve versie: 18 juni 2021

## Inhoudsopgave

|                                                | pagina |
|------------------------------------------------|--------|
| 1. Opdracht                                    | 3      |
| 2. Bevindingen, analyse en beoordeling         | 4      |
| - Situatie kort vóór 2015                      |        |
| - Overgang naar een nieuw bestuursmodel        |        |
| - Dienstverlening en contratering bestuurder   |        |
| - Toezichthoudende rol Raad van Toezicht       |        |
| - Transparantie en verantwoording              |        |
| 3. Conclusies                                  | 19     |
| Bijlage: Handleiding/aandachtspunten onderzoek | 26     |

## 1. Opdracht

Naar aanleiding van vragen van een onderzoeksjournalist van NRC Handelsblad aan de Raad van Toezicht van IKL (per brief d.d. 12 maart j.l.) waaruit mogelijk kan worden afgeleid dat de integriteit van de oud directeur-bestuurder van IKL ter discussie staat en waarbij ook het optreden van de Raad van Toezicht (RvT) wordt geraakt, heeft de RvT besloten om de kwesties van integriteit en deugdelijke *governance* grondig en zorgvuldig te laten onderzoeken.

In dat kader is aan mij gevraagd de inrichting en het functioneren van de *governance* bij IKL te onderzoeken/analyseren en vanuit het *governance*-perspectief de gang van zaken te beoordelen. Mijn onderzoek dient zich toe te spitsen en te focussen op de kwaliteit en deugdelijkheid van bestuur, toezicht en transparantie/verantwoording: hoe kan het functioneren van de bestuurder, de toezichthoudende rol van de RvT, de interne besturing en omgang met stakeholders worden beoordeeld tegen de achtergrond van deugdelijke *governance*? Naast mijn onderzoek wordt er nog een apart forensisch onderzoek verricht door een ander bureau.

Als referentiekader bij mijn beoordeling gelden de maatschappelijke opvattingen over 'goed bestuur en toezicht' zoals verwerkt in de relevante *governance*-codes (zoals de SBF-code) en de gedragscode van IKL.

Uitgangspunt daarbij is een duidelijke scheiding tussen (en onderscheiding van) 'bestuur' en 'intern toezicht'.

Van het bestuur (i.c. de directeur-bestuurder) dat belast is met het realiseren van de strategische doelen en het beleid en met de effectieve en efficiënte besteding van de middelen, wordt onder andere verwacht dat het elke vorm en schijn van belangenverstrengeling vermijdt, in geval van twijfel de kwestie aan de RvT voorlegt, de RvT actief betreft en informeert (ook over nevenfuncties) en zich voldoende verantwoordt richting de stakeholders/belanghebbenden. Het intern toezicht (i.c. de RvT) dat belast is met het adviseren van en toezicht houden op het bestuur en mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling, dient er onder andere voor te zorgen dat de statuten/reglementen op orde zijn, documenten als beleidsplan, begroting en jaarverslag/jaarrekening worden goedgekeurd, de eigen werkwijze en de eigen verantwoordelijkheid voor additionele informatievoorziening (met benodigde contacten, zoals die met bijvoorbeeld de interne organisatie of de externe accountant) gestalte krijgt en de werkgeversrol naar behoren wordt ingevuld.

Belangrijke aandachtspunten/onderzoeksvragen in mijn onderzoek naar de *governance* bij IKL zijn (zie ook de bijgevoegde bijlage/handleiding):

- De vormgeving en invulling van bestuur en intern toezicht bij IKL (onderscheid, taken/verantwoordelijkheden, onderlinge verhouding, toezichthoudende rol e.d.)
- Relevante bepalingen in statuten, reglementen e.d. en wijze van contractering (waaronder de werkgeversrol van de RvT)
- Dienstverleningsovereenkomsten, samenwerkingscontracten, opdrachten/transacties e.d. en de afspraken daarover tussen bestuur en toezicht
- Het voldoen aan de vereisten van transparantie en verantwoording
- Mogelijke tegenstrijdige belangen en (schijn van) belangenverstrengeling bij bestuurlijke keuzen en handelingen
- Verklarende factoren.

Daartoe heb ik diverse documenten over de periode 2013-2015 (het moment van 'transitie') tot heden bestudeerd en gesprekken (fysiek, online via teams dan wel kort telefonisch) gevoerd met de oud-bestuurder, de leden van de RvT, de waarnemend bestuurder, de controller, een projectmedewerker, de interne vertrouwenspersoon, de externe accountant, de directie van het CBF en het verantwoordelijk management bij de Provincie Limburg. Allen bleken bereid om aan het onderzoek mee te werken.

Mijn onderzoek is vooral bedoeld om na te gaan of er sprake is geweest van (schijn van) belangenverstrengeling door de bestuurder, wat de rol van de RvT daarbij is geweest en in hoeverre de 'context' verklarend is.

Alvorens het rapport definitief op te maken, heb ik mijn bevindingen nog toegelicht aan en mogelijk 'weerwoord' gevraagd van de oud-bestuurder en van de RvT. Eind mei heb ik de RvT (als opdrachtgever) gerapporteerd over mijn bevindingen (eindrapport d.d. 21-05-2021). Op 17 juni j.l. heb ik per email nog een reactie van de RvT ontvangen. Op basis daarvan heb ik nog enkele kleine aanpassingen/nuanceringen in de tekst aangebracht.

## 2. Bevindingen

De documenten waarover ik gaandeweg het onderzoek de beschikking kreeg (variërend van officiële stukken zoals statuten, dienstverleningsovereenkomsten e.d. tot persoonlijke aantekeningen van betrokkenen) en de gesprekken (deels fysiek, deels online of telefonisch) hebben mij inzicht gegeven in relevante ontwikkelingen bij IKL, keuzen van bestuur en toezicht, afwegingen die gemaakt zijn en verklarende factoren. In dit onderzoeksverslag heb ik via aanhalingstekens een aantal typering gegeven van wat respondenten mij meldden.

Om een goed beeld te krijgen en de gang van zaken ook binnen een bredere context te kunnen beoordelen, is het van belang de situatie bij IKL over een wat langere periode te beschouwen. De periode rond het jaar 2015 blijkt een belangrijk 'kantelmoment' te zijn geweest voor de ontwikkeling van IKL en mede verklarend voor de situatie zoals die nu wordt aangetroffen. Daarom geef ik eerst een beeld van de situatie kort vóór 2015, toen de problemen bij IKL toenamen en besloten werd tot een ander bestuursmodel met een (deels) nieuwe bezetting. Om vervolgens te focussen op de periode daarna tot heden.

### *Situatie kort vóór 2015*

Mij is uit de gesprekken en diverse documenten gebleken dat IKL zo'n tien jaar geleden gaandeweg in ernstige problemen terecht kwam door – extern – veranderingen in het natuurbelief/beheer ('politieke keuzen') en aflopende subsidies ('geen vanzelfsprekende meerjarenafspraken meer') en – intern – tekortschietend financieel beheer ('nog teveel een idealistisch werkgelegenheidsproject, te weinig zakelijk ingericht en onvoldoende sturend op kosten'). De bedrijfscultuur werd omschreven als 'idealistisch, aardig voor elkaar met twee kapiteins op één schip'.

Op dat moment was IKL nog een tamelijk grote uitvoeringsorganisatie (met meer dan 60 medewerkers) met een bestuur (van 6 leden) en een tweehoofdige directie (een algemeen en een technische directeur).

In een onderzoeksrapport (een analyse op hoofdlijnen, met bouwstenen voor de toekomstvisie) van communicatiebureau Imagro begin 2013, werden als zwakheden van IKL genoemd: de *basics* van de interne organisatie zijn niet op orde, er is discussie over het leiderschap, spanning in de relatie tussen bestuur en directie, te weinig commercieel denken en onvoldoende urgentiebesef.

### *Benoeming transitie manager*

Vanwege de slechte *forecast* ('IKL kreeg het steeds lastiger; er kwam nog eenmalig geld van de Provincie beschikbaar voor de periode 2014/2015') heeft het toenmalig bestuur eind 2013 besloten om voor een korte periode (op interim-basis) een transitie manager te werven, als crisis manager om de bedreiging van de continuïteit van IKL af te wenden. Er werd in documenten gesproken over financieel wanbeleid, een gebrekkige projectorganisatie zonder inzicht in kosten en dergelijke.

Uit de kandidaten is de heer Vrehen geselecteerd.

In die ('heftige') tijd moest – onder verantwoordelijkheid van het bestuur – IKL als grote uitvoeringsdienst omgezet worden naar een veel kleiner ontwikkel- en kenniscentrum, afscheid worden genomen van circa 40 medewerkers en intern bij IKL orde op zaken worden gesteld. Tegelijk met deze ingrijpende reorganisatie is een einde gemaakt aan het dienstverband van de beide toenmalige directeuren ('die twee kampen vormden').

Toen ook is er een discussie gestart over een mogelijke verandering van het bestuursmodel (het stichtingsbestuur stond in die jaren teveel op afstand, zo werd geconcludeerd), de kwaliteit van de directievoering en passende profielen voor een nieuwe bestuurder en een interne controller. Op een speciale bestuursconferentie over de positionering van IKL (op 20 januari 2014) is voorgesteld om te kiezen voor het RvT-model. Wel werd benadrukt dat 'je moet zorgen voor veel bestuurskracht in de organisatie en dat die ook ingevuld kan worden in een RvT'.

### *Aanpassing bestuursmodel*

In de bestuursvergadering van 6 juni 2014 is de transitiefase-inzet van de heer Vrehen geëvalueerd en is het bestuur akkoord gegaan met de (kosten van de) geleverde dienstverlening door Werkbank B.V. tot dan toe. Toen ook is de definitieve keuze gemaakt om het bestuursmodel bij IKL om te zetten naar een RvT-model met een directeur-bestuurder; en op basis van een profielschets deze nieuwe directeur-bestuurder te werven.

Op 13 november dat jaar concludeerde bureau Empower Limburg op basis van gesprekken met de toenmalige bestuursleden van IKL dat de bestuursleden zich medeverantwoordelijk voelden voor de ontstane situatie en unaniem instemden met het RvT-model. Uitgangspunt dient te zijn, zo werd gesteld, een RvT met nieuwe mensen. Maar met het oog op de continuïteit zou ervoor gekozen kunnen worden om 1 of 2 bestuursleden nog zitting te laten nemen in de RvT. Het bureau deed de aanbeveling om de voorzitter van het bestuur (dhr. Akkermans) te benoemen tot voorzitter van de RvT voor de periode van maximaal 2 jaar; en na die 2 jaar het definitieve aantal leden van de RvT (3 of 4) vast te stellen. Dit verklaart volgens mij waarom in de nieuwe statuten per 28-01-2015 een ongebruikelijke zittingstermijn van 2 jaar is vastgelegd, in plaats van 4 jaar met een eventuele herbenoeming van maximaal 4 jaar (zoals inmiddels in de meeste

*governance* codes gebruikelijk is). Blijkbaar was het de intentie dat de voorzitter met het oog op de continuïteit nog een korte periode (van 2 jaar) zou aanblijven, om vervolgens met een geheel nieuw samengestelde RvT verder te gaan.

Uitgegaan werd van een RvT-model, met een kleine RvT ('de voorzitter plus 3 leden bijvoorbeeld') met competenties op de gebieden financiën, HRM, openbaar bestuur en landschap & natuur, en 'leden die beschikken over een uitgebreid netwerk'. Ik heb begrepen dat nog even is overwogen om het stichtingsmodel om te zetten in een vereniging of coöperatie, maar dat de voorkeur uitging naar een stichting met een RvT. Tevens is overwogen om naast de RvT een extra Raad van Advies (een maatschappelijke raad met externe stakeholders) te installeren, maar ook daarvan is toen ('vooralsnog') afgezien.

Van de leden van het bestuur is derhalve alleen de voorzitter ('vanwege het belang van een zekere continuïteit') overgegaan naar de nieuwe RvT. En na selectie bleek de heer Vreken het meest geschikt om 'de kar te (blijven) trekken'. Hij en zijn bedrijf zitten al in een groot netwerk, zo werd o.a. geargumenterd. Hij kreeg geen vast dienstverband maar een aanstelling middels een managementcontract (als extern ingehuurd), om voldoende flexibiliteit in te bouwen met het oog op de onzekere toekomst.

### *Overgang naar nieuw bestuursmodel*

Mijn onderzoek heeft zich na deze verkenning vooral gericht op de periode sinds 1 januari 2015. Per die datum is het bestuursmodel bij IKL zoals gezegd gewijzigd, van het meer traditionele bestuur/directie-model naar het RvT-model met een directeur-bestuurder.

De directeur die tot die datum als tijdelijke transitie-manager (crisismanager; vanuit zijn consultancy-bedrijf Werkbank B.V.) bij IKL functioneerde, werd daarna via een dienstverleningsovereenkomst met Werkbank B.V. (verder toegelicht op pagina 8 e.v.) ingehuurd als directeur-bestuurder in het nieuwe bestuursmodel. En het bestuur werd vervangen door een RvT, bestaande uit dhr. Akkermans (voorzitter) en twee andere, nieuw benoemde leden (de heren Penders en Wassen).

Deze omzetting van het bestuursmodel is verwerkt in de gewijzigde statuten van Stichting IKL d.d. 28-01-2015.

Er is daarnaast echter geen bestuurs-/directiereglement tot stand gekomen om de bevoegdheden van de directeur-bestuurder in relatie tot de RvT en het managementteam en de vraag wie bevoegd is tot het verrichten van welke rechts-/financiële handelingen nader uit te werken. Dat was m.i. wel van belang (en nodig) geweest om in het nieuwe bestuursmodel de eigen beslisruimte en de onderlinge bevoegdheden en verhoudingen (die anders zijn dan in het bestuur-/directiemodel) voldoende duidelijk te maken.

### *Een wat onduidelijke start*

Bij bestudering van de statuten is mij opgevallen dat bepaalde formuleringen en omschrijvingen van het nieuwe bestuursmodel (met name bij de omschrijving van 'het bestuur') te weinig onderscheidend zijn ten aanzien van het 'oude' model. Voorbeelden zijn de formuleringen inzake de benoeming en besluitvorming van het bestuur: de bestuurders worden benoemd door de RvT op bindende voordracht (.....) van het bestuur zelf (art. 3.3); als het bestuur uit minder dan 3 leden

bestaat, kunnen de functies van voorzitter, penningmeester en secretaris worden verenigd in één persoon (art. 3.4); de omschrijving van de maandelijkse bestuursvergaderingen en oproeping daartoe (art. 5.1 en 5.4) en de wijze van besluitvorming (art. 6). Ook vanwege het ontbreken van een bestuursreglement is onvoldoende vastgelegd hoe bestuur en intern toezicht zich tot elkaar dienen te verhouden en mogelijke vermenging van rollen en verantwoordelijkheden kan worden voorkómen.

Er is met het nieuwe bestuursmodel weliswaar gekozen voor een duidelijker (en ook organiek) onderscheid tussen bestuur en toezicht (zoals ook de *governance codes* en het CBF-Keur dat vragen), maar in de praktijk van IKL is de RvT sinds de start mijns inziens toch méér en langer dan bedoeld, blijven mee-ontwikkelen en meebesturen, door verschillende factoren zoals:

- onvoldoende duidelijkheid over het onderscheid tussen beide bestuursmodellen en de meer eigenstandige rol van de RvT in het nieuwe model
- het aanstellen van de eerdere transitie-manager (onder verantwoordelijkheid van het toenmalige bestuur) in de nieuwe functie van directeur-bestuurder
- het – op verzoek – aanblijven van de voorzitter van het bestuur in de nieuwe functie als voorzitter van de RvT, langer dan de korte overgangsperiode van 2 jaar zoals aanvankelijk beoogd
- het uitgangspunt bij de start (toen IKL in een grote crisis verkeerde en de continuïteit op het spel stond), dat mede via de nieuwe RvT moest worden gewerkt aan het versterken van ‘de bestuurskracht’ van IKL (er moest een omslag gerealiseerd worden)
- de – mede daardoor gewenste – betrokkenheid van RvT-leden in de netwerkontwikkeling van IKL (met het oog op het benutten van kansen voor IKL) en in vormen van bestuurlijk overleg met de Provincie en met individuele gedeputeerden
- toezeggingen van de RvT dat RvT-leden bereid waren om een rol te spelen bij de acquisitie van nieuwe projecten en de mogelijke lobby richting gedeputeerden (RvT-vergadering d.d. 20-07-2016).

### *Eigenstandige rol RvT*

Door deze sterk netwerkende en mee-ontwikkende rol van de RvT (die – mijns inziens ook wel begrijpelijk – van belang werd geacht bij de crisis en ontwikkelfase van IKL) is de meer eigenstandige, kritisch-onafhankelijke rol van de RvT ten opzichte van de bestuurder zoals passend bij het RvT-model, onvoldoende tot ontwikkeling gekomen.

Ook praktische redenen (zoals de kleine omvang van de RvT op dat moment en de gebrekkige secretariële ondersteuning) kunnen een verklaring zijn voor de weinig ontwikkelde eigenstandige RvT-rol. De RvT spande zich in om – samen met de bestuurder – IKL uit de rode cijfers en in een betere netwerkpositie te krijgen, maar moest het doen met beperkte middelen en minimale ondersteuning.

De verslaglegging van de RvT-vergaderingen moest zelfs meerdere malen (in het begin, maar ook nog in 2019) door de directeur-bestuurder verzorgd worden. En veel van die verslagen (voor zover die te achterhalen waren) gaven weinig duidelijkheid over de wijze waarop het overleg tussen bestuurder en RvT gevoerd werd, welke afwegingen werden gemaakt en beslissingen (met welke goedkeuring) werden genomen.

Dat maakt het bij nalezen lastig om bij bijvoorbeeld belangrijke besluiten voldoende zicht te krijgen op hoe de besluitvorming precies heeft plaatsgevonden: de 'navolgbaarheid' van de besluitvorming laat daarmee te wensen over.

Dat was het geval in de beginperiode, na de introductie van het RvT-model, maar ook later nog. Uit een voorbeeldverslag dat mij is aangereikt (RvT-vergadering d.d. 1 mei 2015), blijkt dat niet altijd even duidelijk was op basis van welke stukken c.q. bijlagen overleg gevoerd en besloten werd. In de bijlage werd een toelichting gegeven op het agendapunt 'strategische projecten' en werden nieuwe strategische allianties/samenwerking genoemd zoals bijvoorbeeld de samenwerking met Natuurrijk Limburg. Maar onduidelijk is of deze bijlage daadwerkelijk aan de agenda is toegevoegd dan wel anderszins is uitgereikt. Terwijl er kort daarvoor, in maart 2015, nog een intentieverklaring tussen IKL en NaLi was ondertekend (door de beide voorzitters en de directeuren), nog vóór de formele benoeming van dhr. Vrehen tot directeur-bestuurder bij IKL. En ook vijf jaar later, uit het zeer korte verslag van de RvT-vergadering d.d. 1-7-2020 bijvoorbeeld, valt niet goed op te maken door wie (welke RvT-leden waren aanwezig?) en op basis van welke terugkoppeling vanuit de auditcommissie de jaarrekening van 2019 is goedgekeurd door de RvT.

Hoewel er in 2015 bij de start wel verschillende keren gesproken is over een RvT-Reglement (met een verzoek aan de notaris om dat verder te ontwikkelen), is het nooit gekomen tot het ontwikkelen en vaststellen van een RvT-Reglement.

Een dergelijk reglement had richting kunnen en moeten geven aan de verdere uitwerking van de statuten en concretisering van het RvT-werk, zoals:

- het onderscheiden en beschrijven van de verschillende rollen van de RvT
- het vorm en invulling geven aan 'tenminste 6 RvT-vergaderingen per jaar' (conform de statuten), terwijl dat er in de jaren die volgden circa 4 formele vergaderingen waren, aangevuld met enkele themabijeenkomsten
- het gestalte geven aan het commissiewerk (de drie in de statuten geduide commissies) en het inbedden daarvan in het RvT-werk; terwijl de RvT aanvankelijk slechts uit 3 leden bestond (later 4) en de auditcommissie (met daarin ook de interne controller), met slechts 1 lid van de RvT, een centrale rol bij de financiële bedrijfsvoering van IKL ging spelen
- de relatie met de interne organisatie, de externe accountant en andere stakeholders
- het garanderen van de continuïteit van de RvT als de leden voor slechts 2 jaar worden benoemd (met daarna een eventuele herbenoeming); pas sinds augustus 2018 bestaat de RvT uit 4 leden (met als nieuwe leden de heren Ronda en Engelberts)
- de uitvoering van de jaarlijkse zelfevaluatie en dergelijke.

Mij is gebleken dat de RvT sinds de introductie van het nieuwe bestuursmodel in 2015, wel intensief betrokken is geweest bij het bestuur en de ontwikkeling van IKL (en daarbij het nodige heeft kunnen betekenen), maar daarbij onvoldoende aandacht heeft besteed aan de vraag (en niet duidelijk heeft vastgelegd) wat een kritisch-onafhankelijke toezichtrol vraagt in een organisatie, die zich verder moet positioneren in het netwerk waarin de bestuurder meerdere posities bekleedt en diverse partijen een rol spelen waarmee ook de RvT-leden zelf meer of minder 'bekend' zijn.

In deze – hierboven beschreven – periode van overgang naar het nieuwe bestuursmodel moest de nieuwe directeur-bestuurder aangesteld worden.

## *Dienstverlening en contractering bestuurder*

Na zijn interim-periode als transitie-manager in 2013/2014 (zie pagina 5) is de heer Vrehen per 1 mei 2015 benoemd tot directeur-bestuurder bij IKL 'omdat hij goed ingevoerd was in de inhoudelijke materie'. Hij is niet aangesteld met een vast dienstverband (dat voor hem wel bespreekbaar was, begreep ik) maar op inhuurbasis ('met het oog op de gewenste flexibiliteit'), gecontracteerd via een wat breder opgezette Dienstverleningsovereenkomst met consultancy-bedrijf Werkbank B.V., een BV waarvan hij ook aandeelhouder (voor 50%) en bestuurder was. In deze samenwerkingsovereenkomst dient de (juiste/financiële) verhouding tussen stichting IKL, Werkbank B.V. en de rol van de directeur-bestuurder transparant in beeld gebracht worden, zo lees ik in het verslag van de (eerste) vergadering van de RvT d.d. 6-2-2015.

### *Overeenkomst met Werkbank B.V.*

Deze dienstverleningsovereenkomst die door de heer Vrehen aan beide kanten (namens Werkbank B.V. en – samen met de RvT-voorzitter – ook namens Stichting IKL) werd ondertekend, betrof naast het 'managementcontract' met de heer Vrehen ook de inzet van personeel (zoals een controller en een communicatiemedewerker) bij IKL.

Uit de considerans (d.d. 1 mei 2015) blijkt dat het een contractuele verbinding tussen Stichting IKL, Werkbank B.V. en de statutair directeur-bestuurder betreft. Stichting IKL belast de Dienstverlener – voor een onbepaalde duur – met ondersteunende activiteiten zoals planning & control, project- en financiële administratie, marketing, strategische acquisitie, beleidsondersteuning e.d.. En namens de Dienstverlener zal o.a. de heer Vrehen de overeengekomen diensten uitvoeren. Uit de overeenkomst maak ik op dat voor de dienstverlening aan IKL een bedrag van circa € 207.000,- excl. BTW per jaar wordt overeengekomen. Afsproken werd dat afrekeningen aan Werkbank B.V. geparafeerd worden door de voorzitter van de RvT.

Een dergelijke overeenkomst op dat moment valt te verklaren tegen de achtergrond van de problemen bij IKL: sprake van financieel wanbeleid in eerdere jaren, behoefte aan ondernemend management, gebrek aan deskundigheid op het gebied van financieel beheer/controlling, projectadministratie en andere ondersteuning (sprake van een zeer kwetsbaar kantoor), behoefte aan voorlopig tijdelijke en flexibele oplossingen vanwege de onzekere toekomst en dergelijke. De overeenkomst was een bewuste keuze van de RvT en 'het contract zal ingekaderd worden in het RvT-reglement' (hetgeen echter zoals gezegd, nooit tot stand is gebracht).

Maar de Dienstverleningsovereenkomst roept wel de nodige vragen op:

- De ondertekening ervan: de dubbele rol van de heer Vrehen, ofwel een zekere contractering met zichzelf: waarom niet een ondertekening door alleen de (voorzitter van de) RvT namens IKL enerzijds en de heer Vrehen namens Werkbank B.V. aan de andere kant?
- De vrijheid die de Dienstverlener in artikel 3.4 krijgt om voor zichzelf, in eigen naam, voor eigen rekening, op eigen kosten en onder eigen verantwoordelijkheid, het personeel aan te werven en te ontslaan dat hij noodzakelijk en 'aangepast' (bedoeld zal zijn: gepast) acht met het oog op de uitvoering van deze overeenkomst: deze formulering geeft Werkbank B.V. een zekere ruimte om de bezetting in te vullen naar eigen inzichten en eigen voorkeuren (zoals bijvoorbeeld de aanstelling van een bevriende relatie).

Maar de overeenkomst geeft geen vrijbrief voor de verdere inzet van eigen BV's door de bestuurder.

- De overweging (considerans, d.d. 1 mei 2015; ook vastgesteld in het RvT-verslag van die datum) dat de bestuurswerkzaamheden voor Stichting IKL door de heer Vrehen onbezoldigd worden verricht; dat Werkbank als B.V. geen bestuursdiensten kan verrichten voor Stichting IKL want dat moet de heer Vrehen als persoon doen als enig bestuurder; en dat hij betaald zal worden voor zijn directiewerkzaamheden. Treedt hiermee geen ongewenste vermenging op tussen dienstverlenende en bestuurlijke werkzaamheden? Hoe valt dat onderscheid te verantwoorden in het kader van zijn bestuurlijke (eind)verantwoordelijkheid als directeur-bestuurder bij IKL en bij de verantwoording van zijn bezoldiging/beloning conform de WNT-normering en de Regeling Beloning Directeuren van Goede Doelen zoals het CBF die hanteert?

Dat bestuurder en RvT zich bewust waren van mogelijke vragen die een dergelijke dienstverleningsovereenkomst kan oproepen, blijkt uit het belang dat gehecht wordt aan een 'considerans' bij de overeenkomst en ook uit enkele passages in de RvT-verslagen daarna ('onderlinge verhoudingen nog in kaart brengen', 'de overeenkomst inkaderen in het RvT-reglement' e.d.).

#### *Nieuwe overeenkomst met NBD Holding*

In 2016 concludeerde de RvT dat Werkbank gaandeweg wel erg prominent aanwezig was bij IKL. Ook werd door de RvT overwogen dat 'de IKL-interim-fase afgesloten dient te worden en langzaam maar zeker omgebogen naar een reguliere setting' (uit gespreksverslag Overleg Directie en RvT d.d. 8 dec. 2016). Besloten wordt tot een nadere afbouw van de ondersteunende dienstverlening zoals eerder gecontracteerd (en het vast in dienst nemen van de controller bij IKL) en een nieuw managementcontract met de heer Vrehen voor 24 uur per week, voor een bedrag van € 75,- per uur. Deze nieuwe contractering per 1 januari 2017 (die in 2019 nog aangepast wordt vanwege een toegenomen inzet van de heer Vrehen, van 0,6 fte naar 0,7 fte; of naar 0,8 fte zoals in de praktijk bleek) vindt plaats middels een Dienstverleningsovereenkomst met NBD-Holding B.V., waarvan de heer Vrehen eveneens bestuurder (en enig aandeelhouder) is. Ook hier valt op dat de heer Vrehen aan beide kanten (namens zowel IKL als de Dienstverlener) ondertekent.

De nieuwe overeenkomst reduceert de overeengekomen opdracht (art. 1.1) tot de directievoering op het gebied van personeel coaching en ontwikkeling, strategische acquisitie, public affairs en beleidsvorming en uitvoering, maar komt verder grotendeels overeen met de formuleringen in de eerdere overeenkomst met Werkbank B.V..

Met deze aangepaste overeenkomst is het risico van mogelijke verstrengeling van belangen bij het inhuren en inzetten van personeel bij IKL weliswaar afgenomen, maar blijft de dubbelrol van de heer Vrehen bij de contractering en in zijn 'directierol' bestaan en daarmee de schijn van mogelijke belangenverstrengeling.

Of de risico's van (schijn van) belangenverstrengeling bij deze contracten voldoende aan de orde zijn gekomen in het overleg tussen RvT en bestuurder, kan ik moeilijk opmaken omdat er weinig verslagen van het jaarlijks functioneringsgesprek met de bestuurder zijn gemaakt en ook de verslagen van de zelfevaluatie van de RvT ontbreken.

Vanuit zijn werkgeversrol dient de RvT in ieder geval jaarlijks met de directeur-bestuurder functioneringsgesprekken te voeren (één keer per jaar in een afzonderlijke vergadering, zo lees ik ook, en terecht, in het eerste RvT-verslag d.d. 6-2-2015).

Naast het gespreksverslag Overleg Directie en RvT van 8 dec. 2016 zoals hierboven al genoemd, heb ik alleen een verslag gezien van het gesprek van de RvT als werkgever met de directeur-bestuurder begin dit jaar (overleg Remuneratiecommissie (dit keer in aanwezigheid van 3 leden van de RvT) met de heer Vrehen d.d. 3 maart 2021). Daarbij is gesproken over de inzet en betekenis van de heer Vrehen en de mogelijke voortzetting en toekomstige invulling van zijn dienstverband. Vragen die aan de orde kwamen waren onder andere: zit de opdracht van de bestuurder er inmiddels op?, hoe wordt de onderlinge verbinding in het ontwikkelteam van IKL gestimuleerd?, en biedt hij voldoende ruimte voor de interne organisatie, *upcoming talent* en stimuleert hij deze voldoende? De bestuurder gaf aan 'ook zelf wel te voelen voor een vast dienstverband nu hij geen activiteiten meer had buiten IKL'. Dit laatste punt werd doorgeschoven naar de volgende RvT-vergadering 'waarbij de remuneratiecommissie met een voorstel zou komen'. Inmiddels is de werkelijkheid een andere .....

#### *(Schijn van) belangenverstrengeling*

Terwijl de beide hierboven genoemde dienstverleningsovereenkomsten inclusief managementcontracting van de heer Vrehen op zichzelf, wat betreft de inhoud, niet ongebruikelijk zijn maar wel de nodige vragen over duur van de inhuur op interim-basis (uiteindelijk bijna 8 jaar), dubbelrollen en vermenging (een zekere schijn van belangenverstrengeling) oproepen, is bij enkele andere overeenkomsten die de heer Vrehen sindsdien namens IKL afsloot, mijns inziens – afgezet tegen de bepalingen van deugdelijke *governance* (waarop ik later nog terug kom) – wel duidelijk sprake van belangenverstrengeling. Vooral als er ten behoeve van IKL-werkzaamheden bedrijven worden ingeschakeld waarbij de bestuurder direct of indirect betrokken is. Met name de overeenkomst met Polo B.V. heeft vragen opgeroepen omdat bij deze contracting ook de RvT niet betrokken is geweest.

#### *Boswerkt B.V.*

Zo is in 2019 een Samenwerkingsovereenkomst met Boswerkt B.V./Boswerkt Products BV (onderdeel van NBD Holding B.V.) tot stand gekomen, waarbij de bestuurlijke ondertekening vanuit Stichting IKL door de heer Vrehen (als bestuurder) en de heer Akkermans (als RvT-voorzitter) werd gedaan, en vanuit Boswerkt/Boswerkt Products door de zoon van dhr. Vrehen (als manager bedrijfsvoering). Het bedrijf Boswerkt B.V. was trouwens al eerder (in 2014) in beeld geweest toen het een opdracht van de provincie kon krijgen nog voordat het bedrijf formeel was opgericht.

In de overeenkomst d.d. 19-09-2019, met een looptijd van 5 jaar, wordt de wederzijdse inzet van enkele projectleiders, uitvoerders en de manager bedrijfsvoering vastgelegd.

Onder 'risico's' wordt wel aandacht gevraagd voor de *governance* structuur van de samenwerking en het toezicht op de uitvoering, maar niet aan mogelijke belangenverstrengeling.

De RvT was hiervan op de hoogte, is hierover geraadpleegd, heb ik uit de gesprekken begrepen. In ieder geval meldt het RvT-verslag d.d. 26-06-2019 onder 'rondvraag en sluiting' dat de samenwerking steeds meer vorm krijgt. Hierbij is de mogelijke belangenverstrengeling van de bestuurder (zijnde directeur-bestuurder bij IKL en eigenaar van Boswerkt/Boswerkt Products) wel een punt van aandacht geweest. 'Om hierbij de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen,

wordt deze samenwerkingsovereenkomst mede voorgelegd aan de auditcommissie ter advies en aan de voorzitter van de RvT ter mede-ondertekening', zo lees ik in het verslag.

Besloten werd 'om er zorgvuldig mee om te gaan' en de samenwerking 'verder uit te werken'.

RvT-lid heer Penders (met de financiële portefeuille binnen de RvT) is vanuit de auditcommissie nauw betrokken geweest bij het opstellen/uitwerken van die overeenkomst en belast met het melden van de voortgang ervan in de RvT.

In een emailuitwisseling tussen bestuurder en het RvT-lid op 28 mei 2020 wordt nog afgesproken om de samenwerking met Boswerkt nader toe te lichten in de interne nieuwsbrief van IKL.

#### *Polo B.V.*

In september 2019 is er ook een raamovereenkomst tussen het bedrijf Polo B.V. en IKL voor de periode 2019-2020 afgesloten, geactualiseerd op 10 augustus 2020.

Aanleiding was het verzoek vanuit het MT van IKL d.d. 7 mei 2018, om te komen tot inhuur en flexibele inzet van enkele functies op het kantoor. Mij is trouwens uit die brief en ook bij navraag niet duidelijk geworden aan wie dat verzoek precies gericht is geweest.

In die overeenkomst met Polo B.V. zijn afspraken gemaakt over de parttime/flexibele inzet van medewerkers (een instructeur/projectbegeleider, een directiesecretaresse, een medewerker voor de financiële administratie en een medewerker op het gebied van planning & control) van Polo voor IKL.

De overeenkomst is ondertekend door de zoon van de heer Vrehen (namens Polo BV) en de controller van IKL (namens de bestuurder/de heer Vrehen van IKL). In de geactualiseerde versie, die ook door de zoon is ondertekend (vanwege Polo) en door de heer Vrehen, de controller en het hoofd bedrijfsvoering (namens IKL) zijn de afspraken over de ureninzet van de medewerkers wat aangepast.

Mij is gebleken dat deze overeenkomst niet is voorgelegd aan de RvT. Uit de verslagen van de RvT blijkt ook dat de overeenkomst zoals afgesloten met Polo, niet geagendeerd is. En ook in de verslagen van de auditcommissie wordt geen melding gemaakt over Polo. In hoeverre de kwestie toch wel bekend was bij een individueel RvT-lid of via de auditcommissie (waarin MT-leden participeerden) heb ik niet kunnen achterhalen.

Volgens de heer Vrehen is er bij al deze overeenkomsten sprake geweest van wederzijdse voordelen, zijn de voor- en nadelen voor IKL goed overwogen en heeft hij zich bij de invulling van de contracten zoveel mogelijk afzijdig gehouden.

Hoewel dergelijke overeenkomsten IKL inderdaad voordelen (kunnen) bieden zoals een flexibele inzet, lagere tarieven en geen langdurende verplichtingen (dus niet ten koste van IKL hoeven te gaan), zijn mijns inziens toch en met name bij de casus Polo, de grenzen van wat vanuit *governance*-perspectief deugdelijk is, overschreden ongeacht de al dan niet actieve betrokkenheid van de bestuurder bij de totstandkoming van de overeenkomsten. In mijn conclusies kom ik hier nog op terug. Ingeval van twijfel had de zaak in ieder geval aan de RvT moeten worden voorgelegd.

Uit mijn analyse moge blijken dat IKL steeds meer verstrengeld raakte in een netwerk van BV's en samenwerkingsvormen. Vermenging van belangen valt dan moeilijk uit te sluiten, vooral als de mogelijke belangenverstrengeling onvoldoende open en scherp geagendeerd wordt.

Zo kunnen er – ook achteraf nog – vragen rijzen over de samenwerking met bijvoorbeeld Natuurrijk Limburg (waar de bestuurder ook bestuurslid was), over het huurcontract/de gebruikersovereenkomst van IKL, over opdrachten die al dan niet door eigen netwerkrelaties aan

bedrijven werden gegund, over leden in de RvT die vóór hun lidmaatschap al in het netwerk van IKL en/of de bestuurder functioneerden, et cetera.

Bij de overeenkomsten is mij niet gebleken dat aanbestedingsregels zijn overtreden, of sprake is geweest van substantieel persoonlijk gewin van de bestuurder. De handelingen op zichzelf zijn voor zover ik dat kan beoordelen, niet ten koste gegaan van IKL. Maar dergelijke kwesties/aspecten zijn niet nader door mij onderzocht, geen onderdeel van mijn onderzoeksopdracht geweest.

In het geval van de overeenkomst met Polo B.V. bijvoorbeeld, zijn – zo is mij uit documenten gebleken – offertes aangevraagd bij Polo (en ingediend door de zoon van dhr. Vreken) maar ook bij de Adecco Group.

IKL is een kleine organisatie die samenwerking (nodig) heeft en zoekt met diverse partijen om subsidies te verwerven en efficiënt te kunnen werken. In sommige jaarverslagen (bijvoorbeeld van 2019, d.d. juli 2020) wordt een opsomming gegeven van samenwerkingsrelaties zoals die met de Provincie, de gemeenten, LandschappenNL, Natuurrijk Limburg e.d.. Over samenwerking met bijvoorbeeld Boswerkt B.V. of Polo B.V. wordt echter geen melding gemaakt. Met het oog op 'transparantie' was dat m.i. wel van belang (en nodig) geweest.

Kortom, niet alle vormen van inzet, samenwerking en contratering werden voldoende transparant gecommuniceerd en grenzen van wat wel of niet 'deugdelijk' is, werden niet duidelijk genoeg gesteld. Daardoor kon een zekere vermenging van zaken en belangen ontstaan (bij samenwerkingsverbanden, het gunnen van opdrachten, het inhuren van personeel e.d.), vooral bij de cases Boswerkt en Polo.

De bestuurder had zich dat, ongeacht zijn al dan niet actieve betrokkenheid erbij, beter moeten realiseren en de RvT duidelijker moeten informeren en raadplegen. De RvT heeft daarbij geen duidelijke kaders aangegeven en grenzen gesteld.

### ***Toezichthoudende rol RvT***

Mij is gebleken dat de RvT de afgelopen jaren tamelijk intensief bij de transitie en het werken aan herstel van IKL is betrokken, ook in de bestuurlijke contacten met de externe stakeholders om oplossingen te zoeken.

Daarbij is de onderscheidende rol van toezichthouder in relatie tot het bestuur niet altijd even duidelijk geweest. Ook RvT-leden werden naast hun specifieke deskundigheden (portefeuilles) mede geselecteerd op ondernemende houding en positie/contacten in 'het netwerk', om bij te kunnen dragen aan de bestuurskracht en het op orde krijgen van IKL.

In die verhouding met de bestuurder heeft de RvT weliswaar veel toegevoegde waarde (inhoudelijk en in het netwerk) kunnen leveren, maar te weinig onafhankelijke kritische tegenspraak ontwikkeld die nodig was om 'de grenzen' van deugdelijk bestuur te kunnen bewaken.

Daarbij heeft volgens mij ook meegespeeld dat de RvT te weinig een samenhangend 'team' werd. Mij is gebleken dat er bij beoordelingen vaak sprake was van individuele rollen en apart functionerende portefeuilles (zoals de remuneratierol door de voorzitter van de RvT, en de financiële *auditing* door dhr. Penders) en te weinig (voor zover op te maken uit de gesprekken, verslagen en documenten) onderlinge terugkoppeling/afstemming en reflectie ('het werd ook een beetje aan de ander overgelaten/toevertrouwd'). Mede daardoor werden bepaalde zaken

onvoldoende plenair in de RvT-vergadering aan de orde gesteld en is het vaak niet duidelijk wie op welke manier bij de handeling of keuze betrokken was.

Vooraf de twee nieuwe RvT-leden, aangetreden in 2018, realiseerden zich pas de afgelopen weken dat ze te weinig wisten van eerdere overeenkomsten (en dilemma's daarbij), afspraken en mogelijke belangenverstrengeling vanwege nevenfuncties ('op een rijdende trein gestapt, zonder echte toezichthoudende ervaring').

Meer inzichtelijke RvT-verslagen, verslagen van jaargesprekken met de bestuurder (waarvan ik slechts twee aparte verslagen/notities heb aangetroffen) en jaarlijkse zelfevaluaties (geen verslagen gevonden) hadden daarover meer inzicht kunnen bieden.

### *Sterk betrokken en geïnvolveerd*

Het overleg tussen RvT en bestuurder kan vooral getypeerd worden als open besprekingen ('klankborden') en samen bestuurlijke oplossingen zoeken. Een voorbeeld is de klankbordfunctie van de RvT in de themagroep 'strategie'. 'We waren in bepaalde opzichten meer een ondernemende adviesraad dan een kritische tegenspeler', zo beluister ik in gesprekken met RvT-leden. Terwijl bijvoorbeeld in het jaarverslag onder 'verantwoording' (jaarverslag 2019, onder punt 6) nogmaals wordt aangegeven dat het IKL het CBF-principe dat toezichthouden en dagelijkse leiding duidelijk gescheiden moet zijn, onderschrijft.

Op zichzelf is een 'generatieve rol' van de RvT vanuit *governance*-perspectief niet ondeugdelijk, integendeel: een dergelijke rol kan vanuit het toezichthouden 'waarde' toevoegen aan het debat, zoals ook de RvT van IKL heeft laten zien. Tegelijkertijd is vanuit *governance*-perspectief gezien een kritisch onafhankelijke en beoordelende rol van het toezicht nodig. Een goede aanzet daartoe is wel geweest het dashboard 'managementinformatie', ontwikkeld ten behoeve van het beoordelen van maandrapportages. Maar over het algemeen lag het accent op het mee-ontwikkelen.

Twijfels over de eigenstandige toezichthoudende en beoordelende rol van de RvT kunnen ook ontstaan als bijvoorbeeld een van de RvT-leden via de auditcommissie teveel op individuele titel inhoudelijk betrokken raakt bij de ontwikkeling van een samenwerkingsovereenkomst (zoals die met Boswerkt B.V.). Of wanneer RvT-leden in hun netwerkrol ook bestuurlijke contacten hebben met gedeputeerden of andere partijen op het gebied van landschapsbeheer (zie bijv. de notitie van gedeputeerde Mackus d.d. 30-11-2019, die in de RvT-vergadering van 18 december 2019 aan de orde kwam).

Ook kunnen RvT-leden zelf in situaties terechtkomen van vermeende (schijn van) belangenverstrengeling, bij opdrachten die gegund worden aan BV's van de bestuurder dan wel aan eigen bedrijven/bureaus. Zo werd in de vergadering d.d. 18-12-2019 in het kader van Landschapswinkel Limburg o.a. gesproken over de samenwerking tussen IKL en communicatiebureau Imagro van RvT-lid dhr. Engelberts. Terwijl onder 'verantwoording' in het jaarverslag nog werd benadrukt dat RvT-leden geen toezichthoudende of bestuurlijke functie mogen hebben bij een organisatie die statutair of financieel aan IKL is verbonden; en geen nevenfuncties vervullen die belangenverstrengeling met IKL kunnen opleveren.

### *Basics RvT-werk nog niet op orde*

Eerder, onder het punt 'overgang naar een nieuw bestuursmodel' (p. 6-8) concludeerde ik al dat bij de introductie van het nieuwe bestuursmodel in 2015 de *governance* in meerdere opzichten (en door verklarende factoren) onvoldoende tot ontwikkeling en 'scherpte' is gekomen.

Er kwamen uiteindelijk (ook al was het de bedoeling, zo bleek uit de verslagen) geen RvT-reglement en bestuurs-/directiereglement ter verduidelijking van de bevoegdhedenverdeling, onderlinge verhoudingen en inrichting van het RvT-werk.

De verslaglegging schoot, hoewel verklaarbaar vanwege de geringe secretariële ondersteuning en beperkte middelen, duidelijk tekort: de verslagen, voor zover die te achterhalen waren, werden in bepaalde perioden gemaakt door de bestuurder, een projectmedewerker, de controller en pas de afgelopen maand door een 'echte' notuliste en waren zeer verschillend van opzet, inhoud en omvang.

De verslagen bieden in de meeste gevallen onvoldoende inzicht in het onderlinge overleg tussen (en de onderscheiden rollen van) bestuurder en RvT en de 'navolgbaarheid' van de besluitvorming: wat zijn de voorliggende documenten/managementrapportages, overwegingen, goedkeuringsmomenten en dergelijke? Ook geven veel van die verslagen (soms zelfs met een verkeerde datum) niet aan wie bij de vergadering aanwezig waren. Terwijl er zo nu en dan wel belangrijke besluiten genomen (moesten) worden. Ook als bijvoorbeeld in de RvT-vergadering van 14-03-2019 (terwijl het jaar 2018 wordt aangegeven) de beide zittende RvT-leden weer worden herbenoemd, is het niet duidelijk door wie (onbekend wie aanwezig zijn) en hoe (tussenevaluatie?) zij worden herbenoemd.

In of gekoppeld aan het RvT-reglement hadden er, zoals de *governance* codes vragen, afspraken kunnen worden vastgelegd over de benodigde informatievoorziening en interne/externe contacten (een soort 'informatieprotocol').

Achteraf constateert ook de RvT zelf dat de informatievoorziening aan de Raad (van de bestuurder over bijvoorbeeld het Polo-project, maar ook vanuit de IKL-organisatie) niet altijd op orde bleek.

De RvT heeft wel regelmatig op kantoor vergaderd en projectmedewerkers van IKL op regionale bijeenkomsten aangetroffen, maar weinig 'echte verbinding' met de organisatie gehad en ook weinig signalen opgevangen van wat er 'leefde' op kantoor (zoals vragen over dubbelrollen, onzekerheid over de toekomst e.d.), zo is mij duidelijk geworden. Met buitendienstmedewerkers was nog minder contact.

De RvT heeft alleen in september 2016 een signaal ontvangen over 'de dominante aanwezigheid van Werkbank en mogelijke vermenging van belangen door de bestuurder'. Dat was ook later mede aanleiding voor de RvT om het dienstverleningscontract/de managementovereenkomst met de bestuurder wat in te perken.

Ook heb ik geconstateerd dat er tussen de RvT en bijvoorbeeld de externe accountant weinig tot geen contact is geweest, behoudens enkele individuele contacten tussendoor. Onder het eerstvolgende punt 'transparantie en verantwoording' kom ik daar nog op terug, op basis van het gesprek dat ik voerde met de accountant.

Meer aandacht voor de onderscheidende eigenstandige rol en eigen verantwoordelijkheid van de RvT ten opzichte van de bestuurder had de onafhankelijke positie van de RvT, het kritisch beoordelen van de ontwikkelingen en keuzen en de gewenste dynamiek met het bestuur kunnen

versterken. In enkele verslagen en ook in 'de verantwoording' in de jaarrekeningen wordt expliciet vermeld dat de RvT zich houdt aan de codebepaling (en ook de vereiste van CBF) dat bestuur en intern toezicht bij IKL voldoende onder-/gescheiden zijn, maar in de praktijk van het overleg en uit de verslagen is dat onderscheid onvoldoende naar voren gekomen en zichtbaar gemaakt.

### *Transparantie en verantwoording*

Van belang voor deugdelijke *governance* en daarmee de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van IKL naar buiten toe, zijn vooral ook de wijze en mate van transparantie en verantwoording richting subsidieverstrekken en andere stakeholders.

Mij is gebleken dat er de afgelopen jaren een zeer gedetailleerde verantwoording was van en controle op de naleving van aanbestedingsregels en subsidievoorschriften. Ook de jaarrekeningen zijn vooral hierop gefocust. Minder gemakkelijk is het voor 'buitenstaanders' om inzicht te krijgen in overeenkomsten en wijze van contractering.

Uit de verslagen en gepubliceerde documenten was niet gemakkelijk (pas na gesprekken daarover, een toelichting erop) op te maken:

- Welke overeenkomsten, samenwerkingsverbanden en afspraken met wie ten grondslag liggen aan de tekst.
- Hoe voorkomen wordt dat overeenkomsten worden afgesloten op 'ondeugdelijke gronden' of belangenverstengeling (zoals de inhuur van eigen bedrijven/BV's, persoonlijke voorkeur vanwege relaties, het inzetten van medewerkers in re-integratietrajecten, het wel/niet gevolmachtigd zijn om te ondertekenen e.d.)
- Hoe gewerkt wordt aan het realiseren van projecten via de maatschappelijke aanbestedingsladder, waarbij diverse doelgroepen betrokken worden
- Hoe de contractering van de bestuurder precies is geregeld: via een dienstverleningsovereenkomst inclusief of mét een apart managementcontract, via inhuur of tijdelijk dienstverband, met een onbezoldigd deel (voor de bestuurswerkzaamheden) plus bezoldigd deel (voor de directiewerkzaamheden) e.d.
- Of de bezoldiging/beloning wel of niet aan de WNT-normering en de Regeling Beloning Directeuren Goede Doelen-organisaties voldoet, of de declaraties van de bestuurder wel of niet (of achteraf) door de RvC werden geaccordeerd, et cetera.

Zo zijn de 'onderliggende overeenkomsten' ook niet expliciet in de jaarrekeningen/jaarverslagen aan de orde gekomen. Terwijl met de dienstverleningsovereenkomst met Werkbank B.V. in 2015 bijvoorbeeld toch een substantieel bedrag van ruim 2 ton per jaar was gemoeid. En ook een overzicht van afgesloten samenwerkingsverbanden had meer zicht kunnen bieden op mogelijke risico's van belangenverstengeling.

In de jaarrekeningen, zo is mij gebleken, ligt de focus niet op de overeenkomsten en samenwerkingsverbanden, maar – en zeer gedetailleerd – op de transacties, gehanteerde tarieven en het voldoen (o.a. conform het controleprotocol eindverantwoording verleende subsidies Provincie Limburg) aan de subsidievoorschriften, vergelijk ook de laatste managementletter d.d. 30-06-2020. In deze managementletter attendeert de accountant het bestuur en de RvT van IKL onder andere op mogelijke 'afwijkende integrale uurtarieven waarvan de berekening niet overeenstemt met de subsidievoorschriften'. Daarbij wordt geconcludeerd dat meer inzicht moet worden gegeven in en verantwoording afgelegd over welke kosten wel of niet subsidiabel zijn.

### *Overleg met de Provincie*

Het overleg tussen IKL en de Provincie bestaat uit structureel ambtelijk overleg en meer incidenteel bestuurlijk (strategisch) overleg.

Jaarlijks staat er een afspraak gepland over het kader voor de basissubsidie; jaarlijks ook legt IKL verantwoording af middels een voortgangsrapportage, het jaarverslag, de jaarrekening en goedkeurende accountantsverklaring. In de subsidiebeschikking staat opgenomen dat IKL een eindrapportage over het project (jaarplan), gerealiseerde subsidiabele projectkosten en inkomsten moet overhandigen. Het jaarverslag is voor de Provincie het uitgangspunt om te beoordelen of de verplichtingen uit de beschikking uitgevoerd zijn. De jaarrekening geeft inzicht in de inkomsten van IKL in verhouding tot de provinciale opbrengsten en in de controleverklaring die wordt gevraagd bij de afrekening van de subsidie.

Verder is er een zes-wekelijks overleg op ambtelijk niveau over de naleving van de subsidievoorschriften door IKL. Dat gebeurt zeer gedetailleerd. Mij is niet gebleken (ook gezien de gedetailleerde accountantscontroles daarbij) dat er op het gebied van de subsidievoorschriften ondeugdelijkheid is aangetroffen.

De financiële relatie tussen de Provincie en IKL is tweeledig, bestaande uit een subsidierelatie (ter waarde van circa € 400.000 op jaarbasis) en een opdrachtrelatie (met specifieke projecten, voor gemiddeld circa € 60.000,- per jaar). Bij de subsidierelatie stuurt de Provincie op de subsidievoorschriften (producten die aan de afspraken moeten voldoen). Bij de opdrachtrelatie heeft de IKL als 'reguliere marktpartij' geen voorkeurspositie en gelden voor projecten de aanbestedingsregels.

Uit mijn gesprek met het verantwoordelijk management van de Provincie is mij gebleken dat IKL inhoudelijk de goede dingen doet ('je krijgt waar voor je geld'). Daarbij toetst de Provincie op het 'wat' en niet op het 'hoe' (de besteding van middelen met welke partijen).

Als leerpunten op dit moment worden genoemd: in het overleg meer aandacht besteden aan het 'hoe' (vooraf voorwaarden opnemen), meer informatie over het 'hoe' terug willen vinden in de jaarlijkse verantwoording/het jaarverslag, en meer zicht krijgen op de *checks and balances* binnen de IKL-organisatie (zoals het 4-ogen principe, de tegenspraak vanuit het MT, de kritisch-onafhankelijkheid van de RvT e.d.).

Naast het overleg op ambtelijk niveau, zijn er ook op bestuurlijk niveau regelmatig contacten met de Provincie over de (meer) strategische ontwikkelingen op het gebied van landschapsbeheer: het verkennen en bespreken van strategische thema's, mogelijkheden, ontwikkelingen; het opstellen van een uitvoeringsvisie in co-creatie met de provincie en dergelijke. Ik heb niet verder onderzocht wat binnen deze bestuurlijke contacten precies bekend was over de situatie waarin IKL verzeild geraakt is. Wellicht dat andere onderzoeken dat in beeld kunnen brengen.

### *Controle door de externe accountant*

De accountant voelde zich, zo is mij gebleken, steeds voldoende geïnformeerd over de situatie bij IKL om de jaarrekening te kunnen opmaken ('bij IKL is altijd in alle transparantie gehandeld').

In de jaarrekeningen is geen expliciete aandacht besteed aan en toelichting gegeven inzake de overeenkomsten die IKL met partijen/B.V.'s heeft afgesloten, over afspraken die met verbonden partijen zijn gemaakt. Daar is de accountant ook niet bij betrokken geweest, ook al is er 'als onderdeel van de controle wel aandacht voor de overeenkomsten geweest'; en heeft het volgens de accountant in materiele zin geen invloed gehad op de beoordeling van de transacties, uurtarieven e.d..

Zo heeft de accountant ook de overeenkomst met bijvoorbeeld Polo B.V. niet gezien (voor zover hem bekend 'de enige overeenkomst met verbonden partijen, die niet in de dossiers zit'), maar wel de transacties, toerekening van kosten en tegen welke tarieven. Conclusie was (en is nog steeds) dat er altijd sprake was van zakelijke (marktconforme) tarieven.

Achteraf beschouwd erkent de accountant dat hij wellicht wat scherper naar de onderliggende overeenkomsten had kunnen kijken, om ook daarover eventuele risico's aan te geven. Maar de focus van de controle heeft, zo is mij gebleken, vooral gelegen op het voldoen aan de subsidievoorschriften en het naleven van de aanbestedingsregels. Dat is zeer gedetailleerd gedaan vanwege de verantwoordingsplicht van IKL richting provincie en andere subsidiegevers.

In de managementletters is bovendien aandacht gevraagd voor andere risico's zoals ongewenste functievermenging (tussen de financiële controller en de medewerker financiële administratie), het verder borgen van regels rondom aanbesteding binnen de bedrijfsprocessen en mogelijke afwijkende integrale tarieven (in lijn brengen met overeengekomen opdrachtvoorwaarden).

De accountant heeft de beloning/bezoldiging van de bestuurder van IKL gecontroleerd op de naleving van de WNT-normering (algemene klasse-indeling; maximale bezoldigingsgrens), maar niet gecheckt of de beloning conform het Reglement CBF-Keur (en de Regeling Beloning Directeuren Goede Doelen organisaties) was. 'Dat lag niet binnen de scope van de controle; de accountant is daartoe nooit gevraagd door de RvT'. 'Ter zake het CBF bestond er ook geen aanleiding om de naleving te toetsen, aangezien het CBF in het verleden reeds kenbaar had gemaakt in te stemmen met de bepalingen in de jaarrekening en zij jaarlijks de jaarrekening ontvingen', zo hoorde ik.

Ook is er niet gekeken naar de nevenfuncties die de afgelopen jaren na een aanpassing van de website bij IKL, niet meer op de website stonden.

De accountant heeft bij zijn werkzaamheden vooral contact gehad met de bestuurder en de interne controller en zo nu en dan ook met het RvT-lid van de auditcommissie. Er is geen formeel overleg of ander contact met de RvT geweest (niet aan tafel gekomen, blijkbaar was er geen behoefte aan, zo werd geconcludeerd).

Achteraf gezien was het beter geweest om als accountant wat vaker aan tafel te schuiven bij een vergadering van de RvT en wellicht ook van de auditcommissie. Vanuit *governance*-perspectief is een dergelijke relatie tussen RvT en accountant toch wel noodzakelijk lijkt me, vooral als de organisatie vanuit een crisissituatie aan het opkrabbelen is, zeer afhankelijk is van een deugdelijke financiële bedrijfsvoering en administratie en ook nog te kampen heeft met Covid-19.

#### *Controle door het CBF*

Het CBF controleert jaarlijks de naleving van de normen uit de Erkenningsregeling Commissie Normstelling door IKL inclusief de Regeling Beloning Directeuren van Goede Doelen organisaties. Eén keer per drie jaar vindt er een echte toetsing plaats.

Inmiddels is IKL door het CBF onder verscherpt toezicht geplaatst, om bindende afspraken te maken over aanpassingen in werkwijze en gedrag.

Terwijl het CBF begin vorig jaar op basis van de door IKL aangeleverde informatie (ook inzake de BSD-score) nog concludeerde dat IKL aan de normen voldoet, komt het CBF nu (CBF-rapport d.d. 6-5-2021, Hertoetsing normen van categorie D van de Erkenningsregeling van 10 nov. 2020) bij nader onderzoek tot de conclusie dat er toch enkele afwijkingen van de normen zijn. De praktijk is niet geheel in lijn met wat eerder werd gedacht. Zo wordt de beloningsregeling volgens het CBF niet volledig nageleefd ('een te hoge BSD-score, ook al is de score voor enige discussie vatbaar;

de beloning voor de parttime-aanstelling staat niet in redelijke verhouding tot het bezoldigingsmaximum bij een fulltime aanstelling'). En er is mogelijk sprake van vormen van belangenverstrengeling, zo wordt geconstateerd.

### 3. Conclusies

De gesprekken met betrokkenen en de vele documenten die ik heb kunnen lezen, hebben mij inzicht gegeven in achtergronden, ontwikkelingen en (mogelijke) verklaringen voor de ontstane situatie en 'ophef' bij/over IKL. Ik heb geprobeerd aan *factfinding* te doen en verklarende omstandigheden te vinden, op basis van deskresearch (verslagen, documenten/notities) en een aantal interviews: wat is er precies voorgevallen, welke feiten en beweringen doen ertoe en wat zijn mogelijke verklarende factoren daarbij? Niet alle gewenste documenten/verslagen bleken beschikbaar of gaven de gewenste duidelijkheid van hoe besluiten precies waren genomen. Interviews moesten aanvullende informatie geven. Ik heb de bevindingen beoordeeld aan de hand van de kaders en normen zoals gesteld door de actuele maatschappelijke opvattingen over deugdelijke *governance* en met name de bepalingen in de *governance*- en gedragscode bij IKL.

Mijn hoofdconclusie die ik hieronder verder uitwerk, is dat er bij bepaalde handelingen, in ieder geval en vooral bij de overeenkomsten met Boswerkt B.V. en Polo B.V., inderdaad sprake is geweest van belangenverstrengeling van de bestuurder. Los van de goede intenties ('dat het ook in het belang van IKL was') zijn er grenzen van deugdelijke *governance* (namelijk het vermijden van – schijn van – belangenverstrengeling) overschreden.

Bestuurder en RvT waren zich vanaf de start (zeg 2015) weliswaar bewust van situaties en handelingen waarbij sprake zou kunnen zijn van belangenverstrengeling, maar hebben daar onvoldoende op geacteerd.

De bestuurder had elke (schijn van) belangenverstrengeling moeten vermijden en voorkómen, en – ook bij twijfel – in ieder geval de voorgenomen handeling scherp(er) moeten agenderen (meldplicht) en ter goedkeuring voorleggen aan de RvT. Vooral bij de overeenkomst met Polo B.V. (die met het oog op mogelijke belangenverstrengeling m.i. niet had moeten worden afgesloten) is de RvT als toezichthoudend orgaan duidelijk 'gepasseerd'. De bestuurder had de RvT bovendien actiever moeten informeren over zijn zakelijke relaties in het netwerk en mogelijke problemen bij nevenfuncties.

De RvT had zelf – ervan op de hoogte dat belangenverstrengeling voortdurend op de loer lag – veel scherper moeten toezien, afspraken maken (ook vastleggen) en grenzen stellen.

Het ontbrak op het bestuurlijk niveau, maar ook binnen de IKL-organisatie, aan voldoende kritische tegenspraak en onderlinge dynamiek. Ook andere betrokkenen 'lieten het een beetje gaan', zo is mij gebleken.

Maar mede door een gebrek aan een goede verslaglegging en daarmee transparantie (over verklarende factoren, overwegingen e.d.) is de ophef uiteindelijk veel groter geworden dan nodig is geweest. Nu is er een – mijns inziens overdreven – beeld kunnen ontstaan van bestuurlijke 'zelfverrijking' en een 'afwezige' RvT die onvoldoende kritisch toezicht heeft gehouden op de gang van zaken bij IKL en veel 'ondeugdelijke praktijken' heeft toegelaten.

Uit mijn gesprekken en deskresearch is gebleken dat de bestuurder vooral in de transitiefase veel heeft betekend voor IKL. Er moest een reorganisatie worden doorgevoerd en een grondige

'omslag' gemaakt. Dat vroeg om daadkracht. Vreken werd gezien als de geschikte interim-manager die ook het netwerk van IKL goed kende. Hij wist IKL uit de rode cijfers te halen. Vanaf 2013 is het toenmalige bestuur, en vervolgens de nieuwe RvT, tamelijk intensief bij de ontwikkelingen betrokken geraakt. De RvT heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld bij de inhoudelijke visie-ontwikkeling en ook in netwerkrelaties. Maar zijn sterk inhoudelijke betrokkenheid (*involvement*) is wel ten koste gegaan van de meer kritisch-onafhankelijke rol en tegenspraak die nodig was, met name in de heersende netwerkcultuur. Er moest de afgelopen jaren met beperkte middelen naar flexibele oplossingen worden gezocht. Partijen als de Provincie en het CBF vertrouwden het (alles werd immers goed gecontroleerd) totdat de onderzoeksjournalist vragen ging stellen over 'deugdelijkheid'. Ook nu beluister ik in een aantal gesprekken nog dat Vreken veel goeds heeft gedaan voor de organisatie: 'hij kreeg dingen voor elkaar met hart voor de landschapsontwikkeling, maar achteraf gezien was het niet handig en verstandig zoals hij het heeft gedaan'.

### *Vanaf de start al groot risico van 'vermenging'*

Op basis van de documenten, verslagen en gesprekken constateer ik dat er al vanaf het moment van contractering van de bestuurder in 2015, risico's op een verstrengeling van belangen ontstonden door:

- De posities die de bestuurder op dat moment al innam in het netwerk van IKL (wat juist een van de redenen was voor het toenmalige Bestuur om hem na de periode als interim-manager ook te benoemen tot directeur-bestuurder).  
Zo kwam er ook begin 2015, nog vóór zijn benoeming tot directeur-bestuurder, een intentieverklaring tussen IKL en Natuurrijk Limburg (waar hij ook bestuurslid was) tot stand, een zich ontwikkelende overeenkomst waaraan slechts kort in het RvT-verslag d.d. 1-5-2015 onder het punt 'Lobby richting Provincie' gememoreerd werd.  
Vanuit deze intentieverklaring zijn gaandeweg samenwerkingsprojecten tot stand gekomen en inhuur van IKL-medewerkers door NaLi.  
Dat er toen aan de intentieverklaring nauwelijks aandacht is besteed in het overleg tussen RvT en bestuurder, is wellicht ook een verklaring voor het gegeven dat RvT-leden zich nu, achteraf onvoldoende geïnformeerd (o.a. over nevenfuncties), verontwaardigd over een 'tegenstrijdig belang' en 'gepasseerd' voelen.
- De ondertekening van (met een dubbelrol van de interim-bestuurder) en de ruimte in de dienstverleningsovereenkomst.  
De overeenkomst van IKL met Werkbank B.V. en later met NBD Holding B.V., had van de zijde van IKL alleen door de (voorzitter van de) RvT ondertekend moeten worden. Dat had vanaf het begin meer duidelijkheid gegeven over de formele verhouding tussen IKL als opdrachtgever enerzijds en de ingehuurde dienstverlener en bestuurder anderzijds.  
De eerste overeenkomst bood bovendien een zekere ruimte aan de interim-bestuurder om naar eigen inzicht en voorkeur mensen in te huren voor IKL. Terwijl de behoefte aan inzet en flexibiliteit groot was vanwege de sterke onderbezetting op kantoor na de reorganisatie.  
De RvT heeft die ruimte via een nieuwe overeenkomst met NBD Holding weliswaar teruggebracht, maar niet voorkomen dat de bestuurder vervolgens – al dan niet actief betrokken – via aparte overeenkomsten met Boswerkt B.V en Polo B.V. toch 'eigen' mensen bleef inhuren. IKL raakte gaandeweg verstrengeld in een netwerk van BV's van de

bestuurder, met overeenkomsten die een zekere ruimte boden voor financieel gewin via marges.

- De selectie van de bestuurder en ook van RvT-leden op basis van netwerk en ondernemerschap.

Het lag voor de hand om, ook vanwege de grote problemen bij IKL en de onzekere toekomst, een ondernemende/daadkrachtige bestuurder te werven met positie in het netwerk (met de oproep aan hem om actief op zoek te gaan naar vormen van samenwerking) en op interim-basis (maakt het flexibel). Deze vorm van contratering van interim-management heeft zich echter gedurende langere tijd voortgezet en ook de hercontractering in 2017 heeft niet kunnen voorkomen dat een zekere vermenging van belangen aan de orde bleef. Pas enkele maanden geleden is in het overleg van de RvT met de bestuurder gesproken over de optie om de interim-contractering om te zetten naar een vast dienstverband (wat de bestuurder ook voorstond).

Tegelijkertijd heeft de RvT in al die jaren, na de introductie van het nieuwe bestuursmodel, een onvoldoende eigenstandige rol weten te ontwikkelen om voldoende scherp te blijven op situaties van vermenging van rollen en belangen en (vermeende) belangenverstrengeling.

Ook bij de RvT lag de focus op het op orde krijgen van IKL en de herpositionering van IKL in het veld van de subsidiegevers en andere stakeholders. Ondernemerschap en netwerk van RvT-leden konden daartoe worden ingezet, ook al werden de leden op de eerste plaats geselecteerd op benodigde portefeuilles.

Bij de analyse en beoordeling van de 'deugdelijkheid' van de *governance* van IKL wat betreft (schijn van) belangenverstrengeling, ben ik vooral uitgegaan van wat de gedragscode van IKL daarover zegt.

Deze gedragscode typeert het belang van

- Openheid/transparantie over wat en hoe je het doet, daarbij niemand bevoor- of benadelen, de juiste afweging maken bij lastige kwesties of dilemma's en dergelijke.
- Het voorkomen van (ook schijn van) belangenverstrengeling: het vermijden van situaties waarin de schijn zich tegen jezelf of tegen IKL zou kunnen keren, de relaties van IKL niet gebruiken om daar persoonlijk voordeel uit te halen, privé en zakelijk gescheiden houden, contracten niet toekennen op basis van persoonlijke voorkeur e.d.. In de gedragscode lees ik verder dat 'inkopen van goederen en diensten en opdrachtverlening door IKL aan derden, eerlijk, zorgvuldig en transparant dient te gebeuren zodat we de beste kwaliteit tegen de beste prijs verkrijgen'. Deze laatste bepaling biedt wellicht enige ruimte om in bepaalde situaties een vorm van belangenvermenging (die ook in het belang van IKL kan zijn) te rechtvaardigen.
- Elkaar aanspreken op ongewenst of niet-integer gedrag.

Deze bepalingen komen vrijwel overeen met wat 'verwante' *governance* codes (zoals de Code Goede Doelen Organisaties/SBF-Code, de Governance code Cultuur e.d.) daarover stellen: een cultuur van openheid (ook over nevenfuncties) en aanspreekbaarheid; het actief voorkomen van elke schijn van belangenverstrengeling; als bestuurder geen direct eigen persoonlijk of financieel belang hebben bij een rechtshandeling van de organisatie en je positie niet gebruiken om je eigen belang te dienen of bevriende relaties of familie te bevoordelen; elke vorm van persoonlijke bevoordeling voorkomen; transacties waarbij mogelijke tegenstrijdige belangen kunnen spelen, in

ieder geval ter goedkeuring voorleggen aan de RvT en met toelichting opnemen in het jaarverslag.

De omgang met mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling en tegenstrijdige belangen dient conform de codes nader vastgelegd te worden in een reglement.

En ook de leden van de RvT moeten onafhankelijk ten opzichte van het bestuur en welk deelbelang dan ook kunnen functioneren (zoals trouwens ook statutair bij IKL bepaald, onder art. 9.2). Onder 'verantwoording' in het jaarverslag 2019 wordt ook gesteld dat een RvT-lid geen bestuurlijke of toezichthoudende functie mag hebben bij een organisatie die contractueel of financieel aan IKL is verbonden. Toegevoegd had kunnen worden dat deze bepaling ook voor de bestuurder dient te gelden.

### *Onvoldoende vastlegging*

Mij is onder andere gebleken dat documenten, verslagen en ook de jaarrekeningen onvoldoende inzicht boden in bepaalde afspraken en 'dat wat precies was overeengekomen', zoals bijvoorbeeld:

- De verslaglegging van de RvT-vergaderingen.  
Uit deze verslagen valt over het algemeen niet gemakkelijk – en soms helemaal niet – op te maken hoe het overleg tussen bestuurder en RvT (ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid) heeft plaatsgevonden, welke (voorgenomen) besluiten wel dan niet aan de RvT zijn voorgelegd (met welke bijlagen), welke overwegingen daarbij zijn gemaakt en tot welke afspraken is gekomen. De besluitvorming is niet altijd even navolgbaar. Ook niet bij belangrijke overeenkomsten zoals die met Boswerkt en Polo waarbij te voorzien was dat (schijn van) belangenverstrengeling zou kunnen optreden. Het contract met Polo blijkt zelfs niet geagendeerd te zijn. Bepaalde risico's zijn wel hier en daar in de verslagen aan de orde gekomen, maar blijkbaar onvoldoende ingeschat. In de gesprekken kreeg ik die indruk bevestigd.
- De jaarverslagen en jaarrekeningen.  
In deze documenten wordt bijvoorbeeld geen melding gemaakt van of verwezen naar de diverse overeenkomsten die IKL afsluit en de ruimte die daarin wordt afgesproken over inhuur en tarieven. Ook de wijze van contractering van de bestuurder/manager is lastig te achterhalen in deze documenten. De kosten blijken onder 'ingehuurd personeel' te vallen, maar ergens in de stukken wordt ook over 'dienstverband' gesproken. Dat maakt het ook moeilijk voor de lezer om te beoordelen in hoeverre de bezoldiging/beloning van de bestuurder voldoet aan de normen van de WNT en de Regeling Beloning Directeuren van Goede Doelen. Het CBF heeft de afgelopen weken bij nadere verkenning geconcludeerd dat de beloning de toegestane grens overschrijdt. De focus van de externe accountant is vooral gericht geweest op een betrouwbare – en zeer gedetailleerde – 'verantwoording subsidiabele kosten' richting de Provincie en het CBF (zie ook de managementletter d.d. 30-06-2020).
- De nevenfuncties.  
Juist bij een organisatie als IKL waar de bestuurder en ook de RvT-leden meer of minder actief zijn in een groot regionaal netwerk, is de *governance*-bepaling dat er duidelijkheid moet zijn over ieders nevenfuncties (ook via de website) van groot belang. De afgelopen jaren zijn die nevenfuncties echter niet gepubliceerd. Diverse nevenfuncties van de bestuurder bleken, vooral ook bij de twee nieuwe leden van de RvT, onbekend. Mede daardoor is het de RvT als geheel blijkbaar ontgaan dat IKL samenwerkingsverbanden

had met organisaties zoals Natuurrijk Limburg, waarvan de bestuurder ook bestuurslid was.

Mede daardoor is er onvoldoende zicht ook 'bij de buitenwereld' gekomen op hoe de situatie bij IKL precies was geregeld; en werd er kort geleden mijns inziens ook een sterk overdreven beeld opgeroepen van schandelijke praktijken als 'doorsluizen van tonnen' en 'zelfverrijking'.

### *Sprake van belangenverstrengeling*

Of er daadwerkelijk sprake is geweest van (schijn van) belangenverstrengeling, heb ik afgewogen tegen de vigerende *governance*-bepalingen en met name de gedragscode van IKL zoals hierboven omschreven.

Vooraf door de netwerkrelaties, wijze van ondertekening (de dubbelrol van de interim-manager/bestuurder), de tamelijk 'ruime' formulering van de managementcontractering via de dienstverleningsovereenkomst met Werkbank B.V. in 2015 en dergelijke, is al vanaf het begin een reële kans op vermenging van rollen/belangen en schijn van belangenverstrengeling ontstaan. Immers, hoe verhoudt bijvoorbeeld de ruimte in de wijze van dienstverlening zich met de bepaling dat daarbij geen eigen zakelijke kansen bij inhuur, transacties en het uitvoeren van opdrachten door eigen BV's benut mogen worden (gedragscodebepaling 2.6.2 – iv)?

Intenties kunnen goed zijn, een zekere 'schijn' hoeft de belangen van de organisatie niet per definitie te schaden (de gekozen flexibele inzet van mensen bijvoorbeeld, was ook in het voordeel van IKL), maar – ook de schijn van – belangenverstrengeling dient wel zoveel als mogelijk vermeden te worden. Vooraf ook als de bestuurder met diverse eigen B.V.'s in het netwerk van IKL opereert. En het lastig kan zijn om te beoordelen of en wanneer er sprake is van een verstrengeling van belangen, of een tegenstrijdig belang in geval het eigen belang prevaleert boven dat van IKL.

De 'schijn' kan trouwens ook ten koste gaan van het vertrouwen in de organisatie.

Bestuurder en RvT hebben de risico's zo nu en dan wel met elkaar besproken, maar hadden die vanaf het begin hoger moeten inschatten en 'steviger' agenderen. Zo is ook de intentie om de onderlinge verhouding en afspraken nader in te kaderen in een RvT-reglement, nooit in praktijk gebracht. En zijn er vormen van samenwerking tot ontwikkeling gekomen die (de schijn van) belangenverstrengeling kunnen oproepen c.q. daadwerkelijk tot belangenverstrengeling hebben geleid.

Van de bestuurder mocht, nogmaals gezegd, worden verwacht dat hij ook in geval van twijfel, de kwestie duidelijk(er) had overlegd met de RvT. Al begin 2015, bijvoorbeeld bij het tekenen van de intentieverklaring met NaLi d.d. 5-3-2015, had de betekenis ervan wat steviger met de net gestarte nieuwe RvT besproken moeten worden en regelmatig op de agenda moeten terugkeren, vooral ook vanwege de dubbelfunctie van de bestuurder daarbij. Deze kwestie is, zoals eerder geconstateerd, in de opstartfase van de RvT nauwelijks punt van discussie geweest in de RvT, hoewel de voorzitter van de RvT er op bestuurlijk niveau wel bij betrokken was.

Ook later, toen de RvT al wat langer functioneerde, heeft de bestuurder de RvT bij bepaalde handelingen (zoals overeenkomsten met eigen BV's) onvoldoende actief geïnformeerd en betrokken. Terwijl aan de andere kant, nogmaals gezegd, de RvT zelf ook actiever en scherper had kunnen optreden bij vermoedens en mogelijke risico's.

Achteraf beschouwd had de RvT bijvoorbeeld, naast bepalingen erover in een RvT-reglement, ook beter gebruik kunnen maken van art. 4.4 van de Statuten van IKL, waarin de mogelijkheid wordt

geboden om duidelijk(er) vast te leggen dat alle transacties met mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling, aan de RvT ter goedkeuring moeten worden voorgelegd.

### *Onvoldoende scherp en kritisch geweest*

Van belangenverstrengeling is naar mijn beoordeling daadwerkelijk (dus meer dan 'schijn') sprake als via inhuur, opdrachten en de overeenkomsten met Boswerkt B.V. en vooral met Polo B.V. (een overeenkomst die zelfs niet in de RvT-vergadering aan de orde is geweest) mensen naar eigen voorkeur (ook familieleden/bevriende relaties) kunnen worden ingeschakeld c.q. ingehuurd bij IKL. Daar worden vanuit *governance* perspectief duidelijk grenzen overschreden, ongeacht hoe actief de bestuurder zelf bij de keuzen was betrokken.

Het mag de bestuurder worden aangerekend dat hij de RvT als toezichthoudend orgaan onvoldoende heeft geïnformeerd over vormen van samenwerking met bedrijven (met name Polo B.V.) waarvan hij ook eigenaar was. Hij had daarvoor geen 'vrijbrief' en had derhalve bij alle gevallen van samenwerking die tot (schijn van) belangenverstrengeling (kunnen) leiden, de RvT moeten betrekken en de kwestie duidelijk agenderen. Ook omdat het inzicht in de nevenfuncties van de bestuurder bij in ieder geval een deel van de RvT ontbrak.

De RvT mag worden verweten dat hij (vooral ook als samenhangend team) onvoldoende scherp – op basis van een beoordelingskader – heeft toegezien op de verschillende vormen van samenwerking die gaandeweg 'in het netwerk' ontstonden. De RvT had vanuit zijn werkgeversverantwoordelijkheid, de bestuurder wellicht nog wat steviger kunnen attenderen op en 'behoeden' voor mogelijke ondeugdelijke vormen van samenwerking. Vanaf het begin van de contractering van de bestuurder was immers duidelijk, ook bij de RvT (blijkens een considerans en meerdere verslagen) dat vormen van belangenverstrengeling 'op de loer lagen'.

Door onduidelijkheid over hoe afspraken precies werden gemaakt en overeenkomsten afgesloten, kon bovendien het – ongenueanceerde – beeld naar buiten kunnen ontstaan dat de bestuurder veel ('tonnen') subsidiegeld doorsluisde naar eigen BV's. Dat die transacties en inhuur van medewerkers tot substantieel persoonlijk gewin ('zelfverrijking') van de bestuurder zouden hebben geleid, is mij niets gebleken. Dat heb ik ook niet verder onderzocht, evenmin de mogelijkheid dat de bestuurder een zekere winstmarge zou hebben behaald door het inhuren van BV's waarvan hij zelf aandeelhouder is, of een opslag bij huurprijzen.

Dat vermenging van belangen gemakkelijk kan ontstaan als mensen in het relevante netwerk van IKL ook andere posities en belangen hebben, is ook binnen de RvT zelf duidelijk geworden. In een oude profielschets van de RvT die ik heb gezien, wordt van toezichthouders gevraagd 'dat ze tegenstrijdige belangen kunnen inkaderen in het verantwoordelijkheidsgebied van de Raad'; maar wat dat precies betekent voor de eigen verantwoordelijkheid van de Raad en zijn leden, wordt niet echt duidelijk.

Een signaal van een IKL-medewerker richting RvT in 2016 over mogelijke belangenverstrengeling van de bestuurder, werd doorverwezen naar de bestuurder zelf, zo heb ik begrepen. Kort daarna, begin 2017, besloot een lid van de RvT af te treden om vanuit de eigen BV een opdracht voor IKL te kunnen uitvoeren en (schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. En kort geleden nog werd bekend dat IKL in 2019/2020 twee kleine projecten had gegund aan het bedrijf van een ander lid van de RvT dat zich toen – als nieuw aangetreden lid – niet bewust was van 'ondeugdelijkheid'.

## *Onvoldoende cultuur van aanspreekbaarheid en tegenspraak*

Mij is ook gebleken dat het bij IKL de afgelopen jaren ontbrak aan een open en aanspreekbare cultuur en kritische tegenspraak als het nodig was, op bestuurlijk niveau en binnen de IKL-organisatie. Hoewel ik de cultuur niet grondig heb onderzocht, heb ik wel een beeld gekregen uit mijn deskresearch en de gesprekken.

Op bestuurlijk niveau was er, zo is me duidelijk geworden, te weinig *countervailing power* vanuit de RvT, waar de eigenstandige kritisch-onafhankelijke rol van de RvT en de gewenste dynamiek tussen RvT en bestuurder te weinig tot ontwikkeling kwamen.

Binnen de (kleine en kwetsbare) organisatie ontbraken stimulerend leiderschap, adequate HR-ondersteuning en de nodige *checks and balances* vanuit bijvoorbeeld het MT of de controllerpositie; of vanuit een werknemersvertegenwoordiging: inmiddels wordt wel weer overwogen om een Personeelsvertegenwoordiging in het leven te roepen, nu de organisatie sinds de reorganisatie in 2014 te klein is geworden voor een OR.

Op kantoor was geen cultuur waarin 'dat wat opvalt en vragen oproept' openlijk besproken wordt en eventuele (vermeende) misstanden worden gemeld. Bovendien was er onderbezetting op kantoor, weinig aandacht voor personeelsbeleid en veel onzekerheid over de toekomst van IKL. Als 'de dominante aanwezigheid van de bestuurder en zijn BV' (er werd ook gesproken over 'de heer Vreken plus zijn MT') weer eens opviel, werd daarover niet openlijk gesproken maar wat lacherig gedaan. 'Eigenlijk durfde niemand iets te zeggen over mogelijke belangenverstrengeling; er werd alleen wat lacherig over gedaan'.

De weinige reacties over mogelijke verstrengeling van belangen, zoals 'dat moet je niet doen' of 'is niet verstandig' werden een beetje weggewuifd. Of men ging ervanuit 'dat het wel zal kloppen als allerlei partijen als de accountant, de provincie of de RvT het controleren'.

Opvallend daarbij is dat ook de aanwezige vertrouwenspersoon niet of nauwelijks een reactie of melding van medewerkers over mogelijke belangenverstrengeling kreeg. Hij kreeg pas e-mails in maart j.l. toen de ophef al was begonnen.

Er zijn zoals eerder geconstateerd, ook geen serieuze signalen richting RvT geweest (hetgeen deels verklaarbaar omdat de RvT weinig contacten met de medewerkers had), behoudens een reactie van een projectmedewerker naar de RvT in 2016 (een reactie die toen is doorverwezen naar de bestuurder zelf, zo heb ik begrepen). Binnen de RvT is m.i. onvoldoende actief aandacht geweest voor mogelijke signalen (en de vraag of er voldoende verbinding met de organisatie was) en het reflecteren als team: wie vangt welke signalen op?, koppelen we voldoende terug naar elkaar? Van de jaarlijkse zelfevaluaties waarin deze reflectie aan de orde zou kunnen komen, heb ik geen aparte verslagen aangetroffen.

## *Een nieuwe start maken.*

Inmiddels heeft de RvT besloten om af te treden, ruim baan te geven aan een nieuw samengestelde RvT en als organisatie op zoek te gaan naar een nieuwe directeur-bestuurder ('nu met een vast dienstverband').

In mijn onderzoek worden diverse leerpunten benoemd die van belang kunnen zijn ook voor de nieuw samen te stellen RvT. Van een RvT wordt een meer kritisch-onafhankelijke houding

gevraagd, met het op orde hebben van reglementen, werkwijze, verslagen en ondersteuning daarbij en ook het gestalte geven aan de eigenstandige verantwoordelijkheid. Er dient meer aandacht te zijn voor de verbinding met de interne organisatie, of het contact met de externe accountant. Ook dienen regels omtrent belangenverstrengeling duidelijker ingekaderd, vastgelegd en geborgd te worden.

De afgelopen periode is door het hoofd bedrijfsvoering (op dit moment waarnemend bestuurder) al een start gemaakt met een plan tot cultuurverandering en professionalisering van de IKL-organisatie, met het afscheid nemen van ingehuurd mensen, het opzeggen van de contracten met de BV's en de ontwikkeling van HR-beleid gericht op een omslag in kwaliteit en cultuur maken. Ook het integriteitsbeleid wordt nader geconcretiseerd en vastgelegd.

Dit lijken me goede initiatieven om als organisatie van binnen uit het vertrouwen bij de stakeholders terug te winnen. Maar vanuit het perspectief van deugdelijke *governance* gezien, zal er de komende tijd vooral op bestuurlijk niveau en in de toezichthoudende functie vernieuwing moeten optreden om IKL weer de positie en geloofwaardigheid te geven die het verdient.

## Bijlage

### Handleiding/aandachtspunten voor het onderzoek

- De startsituatie bij het nieuwe bestuursmodel van IKL (RvT/bestuurder) per 1.1.2015: wat vooraf ging; overwegingen; urgentie/uitdagingen; invulling nieuwe rollen en verhoudingen; referentiekader
- De vastlegging in statuten en reglementen
- Het managementcontract met de bestuurder sinds 2015: de dienstverleningsovereenkomst met Werkbank BV en NBD Holding B.V.: overwegingen; werkgeversrol van de RvT, mogelijke governance-issues
- Samenwerking(sovereenkomsten) met Boswerkt B.V., Polo B.V. en andere partijen: afspraken; overwegingen; betrokkenheid RvT; aandacht voor mogelijke belangenverstrengeling e.d.
- De toezichtrol van de RvT: het overleg en de afspraken RvT-bestuurder; informatievoorziening en contacten; betrokkenheid RvT bij projecten, rol van de auditcommissie
- Transparantie en verantwoording richting Provincie en CBF; accountantscontrole
- Wel of niet sprake van (schijn van) belangenverstrengeling
- Verklarende factoren voor de ontstane situatie
- Mogelijke leerpunten