



# Toekomstige vormgeving Omgevingsdienst NL

Naar een vereniging van omgevingsdiensten

mr. R.J.M.H. de Greef

22 augustus 2024

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding en vraagstelling .....	5
1.2	Democratische borging .....	5
<b>2.</b>	<b>Modellen .....</b>	<b>8</b>
2.1	Inleiding .....	8
2.2	Keuze van een model .....	8
2.3	Huidige vereniging .....	10
<b>3.</b>	<b>Privaatrechtelijke rechtsvormen.....</b>	<b>13</b>
3.1	Bevoegdheid tot oprichting.....	13
3.2	Vormen.....	15
3.3	Conclusie .....	19
<b>4.</b>	<b>Vereniging van omgevingsdiensten .....</b>	<b>21</b>
4.1	Politieke verantwoordelijkheid .....	21
4.2	Bevoegdheidstoekenning .....	22
4.3	Samenstelling .....	22
4.4	Financiering.....	23
4.5	Conclusie en aandachtspunten .....	23
<b>5.</b>	<b>Gemeenschappelijk openbaar lichaam.....</b>	<b>26</b>
5.1	Aandachtspunt treffen gemeenschappelijke regeling .....	26
5.2	Politieke verantwoordelijkheid .....	27
5.3	Bevoegdheidstoekenning .....	28
5.4	Samenstelling .....	28
5.5	Financiering.....	29
5.6	Conclusie en aandachtspunten .....	29
<b>6.</b>	<b>Zelfstandig bestuursorgaan .....</b>	<b>32</b>
6.1	Gemeentelijke en provinciale zelfstandige bestuursorganen.....	32
6.2	Politieke verantwoordelijkheid minister .....	32
6.3	Bevoegdheidstoekenning .....	32
6.4	Samenstelling .....	32

6.5	Financiering.....	33
6.6	Conclusie .....	33
7.	<b>Conclusie .....</b>	<b>35</b>
	<b>Bijlage 1: Overzicht gemeenschappelijke regelingen .....</b>	<b>37</b>

**Inleiding**

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en vraagstelling

Omgevingsdienst NL is op dit moment vormgegeven als een vereniging, waarvan niet de omgevingsdiensten, maar de directeuren van de omgevingsdiensten lid zijn. Het is dus een vereniging van de directeuren en niet van de omgevingsdienst zelf. Anders gezegd: het is meer de Vereniging van Gemeentesecretarissen dan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

In het kader van het interbestuurlijk programma wordt gekeken of via Omgevingsdienst NL niet enkele taken landelijk kunnen worden opgepakt ten behoeve van de omgevingsdiensten. Dat zou kunnen door taakopdrachten vanuit de omgevingsdiensten zelf, of mogelijk zelfs via een taakopdracht bij of krachtens wet. Nadrukkelijk wordt gekeken naar één landelijke organisatie, niet naar vormen van netwerksamenwerking. Een centrumregeling, waarbij een van de omgevingsdiensten de landelijke taken oppakt,

Om die reden is de vraag opgekomen of de huidige rechtsvorm van een vereniging nog wel volstaat of dat niet gekeken moet worden naar een andere rechtsvorm, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Dat leidt tot de volgende vraag:

*Kom tot een uiteenzetting van verschillende rechtsvormen die passend zijn bij de toekomstige wensen, behoeften, verantwoordelijkheden en opgaven van omgevingsdiensten. Adviseer over de best passende organisatievorm en kijk naar de mogelijkheden om de democratische borging in de samenwerking te versterken.*

Daarbij moet nadrukkelijk gekeken worden naar de positie van de voorzitters van de omgevingsdiensten. Via hen kan immers invulling worden gegeven aan de democratische borging. Ook de positie van de directeuren van de omgevingsdiensten is cruciaal. Tot slot is de wens dat er rechtstreekse financiering vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat kan plaatsvinden. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie of een specifieke uitkering.

## 1.2 Democratische borging

Een van de aspecten die bij uw vraagstelling moet worden betrokken is de democratische borging van Omgevingsdienst NL. Voor de invulling van die term sluit ik aan bij de definitie die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hanteert, en die de Raad voor het openbaar bestuur in 2015 overnam. De WRR onderscheidt ten minste drie onderdelen van democratische legitimatie: (1) de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht, (2) de eis van democratische sturing en (3) de eis democratische controle.<sup>1</sup> Voor de democratische controle is de politieke verantwoordelijkheid het belangrijkste instrument, aldus de WRR. Anders gezegd: burgers kiezen vertegenwoordigende lichamen, welke sturing geven aan de uitoefening van publieke bevoegdheden of de besteding van publieke middelen en aan wie het bestuur verantwoording verschuldigd is. De WRR concludeert:

<sup>1</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag WRR 2000, p. 27.

“ ‘Democratie’ vereist vooral dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt. De democratisch gekozen organen moeten de aard van het publieke belang bepalen, alsmede de wijze van behartiging. Indien het om besluiten gaat die de gehele natie betreffen, is besluitvorming door het parlement aangewezen, indien het om besluiten gaat die een kleinere territoriale of functionele gemeenschap betreffen, moet besluitvorming binnen die gemeenschap democratisch gelegitimeerd plaatsvinden.”<sup>2</sup>

De WRR plaatst dit in het kader dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd moet zijn, wat nog niet wil zeggen dat het publieke belang als zodanig ook binnen het publieke domein moet worden behartigd. De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich bij de driedeling van de WRR aangesloten.<sup>3</sup>

Dat betekent kort door de bocht gezegd dat de inwoners direct of indirect invloed moeten kunnen uitoefenen op het reilen en zeilen van Omgevingsdienst NL. Directe sturing is niet mogelijk, bij geen van de drie vormen. Indirecte sturing is er wel degelijk: de gekozen gemeenteraden en provinciale staten sturen op hun college van burgemeester en wethouders resp. gedeputeerde staten. Dat betreffende college stuurt via het algemeen bestuur van de omgevingsdienst dan weer op het dagelijks bestuur en dat dagelijks bestuur stuurt op zijn beurt op het algemeen bestuur of algemene vergadering van Omgevingsdienst NL. Omgekeerd wordt op dezelfde wijze verantwoording afgelegd.

<sup>2</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag WRR 2000, p. 38.

<sup>3</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, WRR: Den Haag 2015, p. 11 en 88-89.

**Modellen**

## 2. Modellen

### 2.1 Inleiding

Wie kijkt naar rechtsvormen om een decentrale taak landelijk op te pakken, kan grofweg naar drie modellen kijken:

- (1) een privaatrechtelijke rechtsvorm
- (2) een bij gemeenschappelijke regeling ingestelde rechtsvorm
- (3) een zelfstandig bestuursorgaan

Theoretisch is ook een agentschap mogelijk, een financieel afgescheiden dienstonderdeel van een ministerie. Daarbij geldt echter wel dat de uitvoering dan volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. De democratische controle is dan geborgd via de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Gemeenteraden en provinciale staten hebben geen (indirecte) democratische sturing en controle meer in dit model. Gelet op het decentrale karakter van de omgevingsdiensten en de Omgevingswet, past een landelijke organisatie onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid daar niet echt bij. Op het moment dat de landelijke organisatie daadwerkelijk taken krijgt opgedragen vanuit de minister, dan verandert dat uitgangspunt vanzelfsprekend.

### 2.2 Keuze van een model

De keuze voor één van deze modellen is sterk afhankelijk van welke taken de landelijke organisatie gaat uitvoeren, de mate van democratische controle en zeggenschap en de wijze van financiering. Zoals uit het citaat van de WRR in hoofdstuk 1 al bleek, moeten besluiten die het hele land raken genomen worden door of onder controle van het parlement. Hebben besluiten een beperkte(re) territoriale reikwijdte, dan kunnen zij door provinciale staten of gemeenteraden worden genomen.

Dat uitgangspunt is anders wanneer een 'landelijke' organisatie alleen ten doel heeft decentrale overheden te ondersteunen bij de uitoefening van hun decentrale taken. De besluitvorming is dan immers niet landelijk, maar de landelijke organisatie ondersteunt iedere omgevingsdienst, waarbij iedere omgevingsdienst (dan wel de bevoegde gezagen achter die omgevingsdiensten) zijn eigen besluiten blijft nemen.

Van belang is dus de vraag of publieke taken of bevoegdheden worden uitgeoefend. Zodra publieke taken en bevoegdheden worden uitgeoefend, dan kennen de Gemeentewet<sup>4</sup>, de Provinciewet<sup>5</sup> en de Wet gemeenschappelijke regelingen<sup>6</sup> een voorkeur voor publiekrechtelijke vormgeving. Op die manier zijn

<sup>4</sup> Artikel 160 lid 2 Gemeentewet.

<sup>5</sup> Artikel 158 lid 2 Provinciewet.

<sup>6</sup> O.a. artikel 31a Wgr. Zie hierna hoofdstuk 5.



democratische controle (verantwoordingsrelaties)<sup>7</sup>, openbaarheid en transparantie<sup>8</sup>, klachtrecht<sup>9</sup> e.d. ook automatisch geborgd. Bij een privaatrechtelijke rechtspersoon is dat niet zo. Dat moet dan aanvullend worden geregeld. Maar niet alles kan aanvullend worden geregeld.

Wanneer het niet om publiekrechtelijke bevoegdheden gaat, of uitsluitend over de ondersteuning daarbij, dan is er minder bezwaar tegen privaatrechtelijke vormgeving. Sterker nog: de privaatrechtelijke vormgeving kan dan meer voor de hand liggen, omdat de aanvullende waarborgen van de Wet gemeenschappelijke regelingen misschien wel als té zwaar moeten worden gezien. De politieke afweging of daarvan sprake is, is in dit geval aan de algemene besturen van de omgevingsdiensten, die daarvoor zienswijzen moeten vragen aan provinciale staten en de gemeenteraden (zie volgende hoofdstuk).

Het gesloten stelsel van bevoegdheden, zoals de Gemeentewet, de Provinciewet en ook de Wet gemeenschappelijke regelingen dat kennen, maakt het onmogelijk om bevoegdheden over te dragen (te delegeren) aan een privaatrechtelijke rechtsvorm.<sup>10</sup> Een delegatiegrondslag daartoe kan uitsluitend in een wet in formele zin worden gegeven.<sup>11</sup> Wanneer een dergelijke bevoegdheidsgrondslag zou worden gecreëerd in de wet, dan zou het delegeren van publiekrechtelijke bevoegdheden er wel toe leiden dat het orgaan dat de bevoegdheden krijgt overgedragen alsnog een bestuursorgaan wordt, waarmee bijvoorbeeld de Wet open overheid en het klachtrecht wél (zij het beperkt) van toepassing zijn.

Bij het eventueel creëren van een delegatiegrondslag, nu of in de toekomst, is het natuurlijk wel van belang te bekijken wie het overdragende orgaan is. Is dat de Rijksoverheid (bijvoorbeeld wanneer in het kader van het interbestuurlijk programma wordt besloten bepaalde taken te centraliseren), dan is het logisch dat (al dan niet beperkte) politieke verantwoordelijkheid bij de minister komt te liggen. Dan is een zelfstandig bestuursorgaan (of evt. een agentschap) meer aangewezen. Gaat het om de overdracht van decentrale verantwoordelijkheden (gemeente- of provinciebesturen dragen bevoegdheden over), dan ligt delegatie via een gemeenschappelijke regeling meer voor de hand. In beide situaties kan ook gekozen worden voor een privaatrechtelijke rechtspersoon, al stuit dat bij een zelfstandig bestuursorgaan wel op artikel 3 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en bijvoorbeeld het Stichtingenkader van het Rijk. Dat laatste kader is immers ook van toepassing wanneer het Rijk een ander verplicht een stichting op te richten. Beide kennen, net als de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, een voorkeur voor publiekrechtelijke vormgeving.

<sup>7</sup> Deze relaties worden hieronder in de verschillende hoofdstukken uitgewerkt.

<sup>8</sup> De Wet open overheid is van toepassing op bestuursorganen en daarmee dus automatisch altijd op organen van rechtspersonen ingesteld krachtens publiekrecht. Op privaatrechtelijke rechtspersonen is de Wet open overheid in beginsel niet van toepassing, tenzij een orgaan van die privaatrechtelijke rechtspersoon openbaar gezag uitoefent (lees: publiekrechtelijke bevoegdheden heeft). Dan is immers ook sprake van een bestuursorgaan en is de Wet open overheid wél van toepassing voor zover het het openbaar gezag betreft.

<sup>9</sup> Voor klachtrecht geldt iets vergelijkbaars met de Wet open overheid. Het klachtrecht van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht is uitsluitend en alleen van toepassing op bestuursorganen. Bij een publiekrechtelijke rechtspersoon is het dus automatisch van toepassing, bij een privaatrechtelijke rechtspersoon in beginsel niet.

<sup>10</sup> Vgl. *Kamerstukken I* 2001/02, 27426, 276c, p. 20. Zie ook ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176 (*Stichting Cultuur Eindhoven nr. 2*).

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27426, nr. 5, p. 47.

Hieronder is het bovenstaande schematisch weergegeven, waarbij moet worden opgemerkt dat dit stappenschema zeker niet geheel hoeft te worden doorlopen. Anders gezegd: het zelfstandig bestuursorgaan is zeker geen einddoel. Ook een privaatrechtelijke organisatie kan gewoon het einddoel zijn. Daarnaast komen in de praktijk ook veel gemeenschappelijke regelingen voor die uitsluitend doe-taken hebben. Dat kan dus ook.



### 2.3 Huidige vereniging

Op dit moment is Omgevingsdienst NL een vereniging. De leden van deze vereniging zijn de directeurs publieke gezondheid, en dus niet de Omgevingsdiensten (als rechtspersoon). De daartoe wettelijk vereiste stappen (zie hoofdstuk 4) zijn bij de oprichting immers nooit gezet en ook later heeft geen nieuw besluit tot deelneming plaatsgevonden. Tijdens de algemene ledenvergadering werd door een van de leden nadrukkelijk opgemerkt dat dit indertijd een bewuste keuze is geweest om te voorkomen dat er goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig zou zijn geweest voor de oprichting. Tot 2015 gold immers dat het algemeen bestuur van een omgevingsdienst goedkeuring nodig had om te kunnen beslissen tot oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon (zie wederom hoofdstuk 4).

Nu het privaatrecht maar twee soorten personen kent (natuurlijke personen en rechtspersonen), en de rechtspersonen géén lid zijn, kan dus alleen maar aangenomen worden dat de directeurs als natuurlijk persoon lid zijn van de vereniging. Zij zitten daar dus op persoonlijke titel. Dat betekent ook dat de algemene ledenvergadering geen verplichtingen kan opleggen aan de omgevingsdiensten. Verplichtingen, zoals contributie, kunnen alleen opgelegd worden aan leden. Dat bij meerdere omgevingsdiensten een mandaat is geregeld voor de directeur, doet hieraan niets af. Dat maakt alleen dat de algemene ledenvergadering een soort hybride status heeft gekregen. De algemene ledenvergadering heeft eerst de formele status van orgaan van de vereniging met daarbij behorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals die uit het Burgerlijk Wetboek en de statuten voortvloeien, en daarnaast is de vergadering ook een soort afstemmingsorgaan van de directeurs van de omgevingsdiensten waarbij zij in mandaat van de besturen van de omgevingsdienst alsnog beslissingen kunnen nemen. Wanneer zij handelen als natuurlijk persoon binnen de algemene ledenvergadering als orgaan van de vereniging, valt dit formeel niet onder de ambtelijk-hiërarchische verantwoordelijkheden, wanneer zij in mandaat handelen binnen het afstemmingsorgaan is dat natuurlijk wel zo. In dat laatste geval kan

het bestuur van de omgevingsdienst ook instructies geven aan de directeur. Maar dat kan niet wanneer de directeur als natuurlijk persoon op eigen titel optreedt.

De huidige constructie leent zich dan ook niet voor het verder uitbreiden van het takenpakket van Omgevingsdienst NL. Er moet gekozen worden voor een structuur die ook maakt dat beter recht kan worden gedaan aan de democratische verantwoordelijkheden van de besturen van de omgevingsdiensten, en van de achterliggende provincie- en gemeentebesturen.

# **Privaatrechtelijke rechtsvormen**

### 3. Privaatrechtelijke rechtsvormen

Onder de privaatrechtelijke rechtsvormen worden in dit rapport verstaan de privaatrechtelijke rechtspersonen zoals het Burgerlijk Wetboek die kent, te weten: de vereniging, de coöperatie, een vennootschap of de stichting.

#### 3.1 Bevoegdheid tot oprichting

Een privaatrechtelijke rechtspersoon kan in beginsel altijd worden opgericht. De omgevingsdienst is immers zelf een rechtspersoon (art. 2:1 lid 2 BW jo. art. 8 lid 1 Wgr) en kan zodoende privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW).<sup>12</sup> Daaronder valt ook het oprichten van een vereniging, coöperatie, naamloze vennootschap, besloten vennootschap of stichting.<sup>13</sup>

De Wet gemeenschappelijke regelingen legt echter wel beperkingen op ten aanzien van deze bevoegdheid: een omgevingsdienst mag alleen privaatrechtelijke rechtsvormen oprichten wanneer de gemeenschappelijke regeling waarbij die omgevingsdienst is ingesteld in die mogelijkheid voorziet (art. 55a Wgr<sup>14</sup>). Die eis is bij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 2015 ingevoerd.<sup>15</sup> Voordien mocht een privaatrechtelijke rechtsvorm worden opgericht, *tenzij* de gemeenschappelijke regeling het expliciet verbood. De eis is opgenomen om te voorkomen dat reeds op afstand gezette taken nog verder op afstand kunnen worden gezet zonder dat de betrokken gemeenten en provincies hier iets van hebben kunnen vinden.<sup>16</sup>

Indien een omgevingsdienst op grond van de huidige gemeenschappelijke regeling waarbij deze is ingesteld *niet* bevoegd is tot oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen, moet de betreffende gemeenschappelijke regeling dus eerst gewijzigd worden volgens de daarvoor geldende procedure met zienswijzen van de gemeenteraden en provinciale staten (8 weken) en dan toestemming van de gemeenteraden en provinciale staten (13 weken) (art. 51 Wgr).<sup>17</sup>

Is de omgevingsdienst op grond van de gemeenschappelijke regeling bevoegd, dan is het aan het algemeen bestuur van de omgevingsdienst te beslissen tot het oprichten van de rechtspersoon (art. 55a Wgr). Het algemeen bestuur mag pas beslissen, nadat de gemeenteraden en provinciale staten om wensen en bedenkingen zijn gevraagd (art. 55a Wgr). Deze organen moeten daarbij toetsen of de privaatrechtelijke weg bijzonder aangewezen is. Indien het algemeen bestuur besloten heeft tot oprichting, dan is het de voorzitter die namens de omgevingsdienst de rechtshandeling verricht (art. 57d Wgr).

<sup>12</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3, p. 11.

<sup>13</sup> De vereniging en coöperatie moeten bij een meerzijdige privaatrechtelijke rechtshandelingen worden opgericht (er zijn dus ten minste twee oprichtende partijen nodig), bij de vennootschappen en de stichting is zowel een eenzijdige als meerzijdige rechtshandeling mogelijk. Tot 1980 gold voor de naamloze vennootschap en de besloten vennootschap ook dat zij bij meerzijdige rechtshandeling moesten worden opgericht, maar dat is als gevolg van Europese regelgeving veranderd. Wat niet veranderd is, is dat de vennootschappen, net als een vereniging, nog een organisatiestructuur hebben die eigenlijk op samenwerking gericht is. De stichting heeft dat nadrukkelijk niet, hetgeen ook versterkt wordt met het ledenverbod voor de stichting.

<sup>14</sup> Voor de Omgevingsdienst Regio Utrecht geldt artikel 31a Wgr (omdat er geen provinciale deelnemer is), en voor de RUD Zeeland geldt artikel 77a Wgr (omdat er ook een waterschapsbestuur deelneemt).

<sup>15</sup> Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, nr. 306.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3, p. 11 en *Kamerstukken I* 2013/14, 33597, nr. C, p. 2-3.

<sup>17</sup> En wanneer ook een waterschapsbestuur deelneemt, zoals bij de RUD Zeeland, heeft het algemeen bestuur van dat waterschap dezelfde rechten als de raden en provinciale staten (art. 73 Wgr).

Er is nadrukkelijk geen aparte wet nodig om de oprichting mogelijk te maken. Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat het algemeen bestuur van de omgevingsdienst géén goedkeuring nodig heeft van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om tot oprichting over te gaan. Dat was tot 1 januari 2015 wél zo (art. 57 jo. art. 136 Wgr-oud jo. art. 151 Provinciewet-oud). Met het wijzigen van artikel 57 Wgr en het vervallen van (het toenmalige) artikel 136 Wgr per 2015 is die goedkeuringseis komen te vervallen. De wetgever heeft deze eis bewust niet meer overgenomen omdat toen een wetsvoorstel aanhangig was om de goedkeuringseis ook uit de Provinciewet en de Gemeentewet te schrappen. De betreffende wet is per 1 januari 2016 in werking getreden.<sup>18</sup>

De bovenstaande procedure geldt voor het oprichten of deelnemen in een vereniging, maar ook voor het oprichten van of deelnemen in vennootschappen of stichtingen. De procedure geldt dus ook wanneer de omgevingsdiensten gaan deelnemen in de reeds bestaande Vereniging Omgevingsdienst NL. Dat betekent dus concreet dat bij een vereniging, vennootschap of stichting van alle omgevingsdiensten ook alle provinciale staten en gemeenteraden betrokken zijn via een wensen- en bedenkingenprocedure. Datzelfde geldt ook voor de algemene besturen van waterschappen die in één of meer van de omgevingsdiensten participeren. Een inventarisatie van de huidige gemeenschappelijke regelingen van de omgevingsdiensten (zie bijlage) laat zien dat nagenoeg alle gemeenschappelijke regelingen het reeds mogelijk maken een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten, dan wel daaraan deel te nemen. Alleen de Omgevingsdienst Groningen en de RUD Utrecht lijken niet te kunnen deelnemen. Dat betekent dat hun gemeenschappelijke regeling eerst gewijzigd moet worden. Bij de Omgevingsdienst Twente moet bekeken worden hoe het betreffende artikel precies uitgelegd moet worden. Er wordt daar namelijk verwezen naar (werkgevers)verenigingen. Door de haakjes in de tekst is niet geheel duidelijk of ook toetreding tot gewone verenigingen mogelijk is. De toelichting op de wijziging uit 2020 biedt hieromtrent geen duidelijkheid.

<sup>18</sup> Wet van 4 november 2015, *Stb.* 2015, nr. 426.

### 3.2 Vormen

Er zijn verschillende privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals de vereniging, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij, de naamloze vennootschap, de besloten vennootschap en de stichting. Hieronder wordt heel kort en op hoofdlijnen het verschil tussen deze vormen geschetst. Daarbij wordt het basiskarakter van de vormen neergezet zoals dat uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voortvloeit. Sinds de inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen in 2021 is veel gelijk getrokken voor alle rechtspersonen (denk aan rol bestuur, mogelijkheden raad van commissarissen of raad van toezicht, tegenstrijdig belangenregelingen etc.). In de statuten van de rechtspersoon kunnen allerlei afwijkingen worden opgenomen (zoals bijvoorbeeld uitbreiding of beperking van het stemrecht in de algemene vergadering of het werken met gekwalificeerde meerderheden; instellen van andere organen etc.). Die nuances worden hier nadrukkelijk *niet* meegenomen. Dat vergt een uitwerking in een volgende fase, wanneer een rechtsvorm gekozen is.

#### 4.2.1 Vereniging

Een vereniging is een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel (art. 2:26 lid 1 BW).<sup>19</sup> Het doel van de vereniging mag niet inhouden het verdelen van winst onder leden (art. 2:26 lid 3 BW). De leden van een vereniging zijn niet hoofdelijk aansprakelijk voor schulden e.d. van de vereniging. De vereniging is immers een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, althans voor zover deze bij notariële akte is opgericht. Bestuurders van een bij notariële akte opgerichte vereniging kunnen evenmin hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld (art. 2:30 BW). Wel geldt voor hen bestuurdersverantwoordelijk indien sprake is van wanbeleid (zie o.a. art. 2:9 BW).

De vereniging kent een algemene ledenvergadering, waarin alle leden zitting nemen (art. 2:38 lid 1 BW).<sup>20</sup> Ieder lid heeft in beginsel één stem, maar meervoudig stemrecht kan statutair worden geregeld (art. 2:38 lid 1 BW).<sup>21</sup> In het principe van *one member, one vote* komt het democratische karakter van de vereniging tot uiting: alle leden zijn in beginsel immers gelijk. De algemene ledenvergadering heeft alle bevoegdheden die niet wettelijk of statutair aan een ander orgaan zijn opgedragen (art. 2:40 lid 1 BW). De algemene ledenvergadering is voorts bevoegd tot statutenwijziging (art. 2:42 lid 1 en art. 2:43 lid 1 BW). De algemene ledenvergadering wordt door het bestuur bijeengeroepen (art. 2:41 lid 1 BW), op een wijze die bij de statuten geregeld moet worden (art. 2:27 lid 4 onder d BW).

Indien de omgevingsdienst straks lid is van de vereniging, dan heeft de omgevingsdienst (de rechtspersoon) dus stem- en vergaderrechten binnen de algemene ledenvergadering. De omgevingsdienst moet daartoe vertegenwoordigd worden. In beginsel komt deze verantwoordelijkheid toe aan de voorzitter van de

<sup>19</sup> In theorie kan een vereniging ook één lid hebben. Bij oprichting moeten er tenminste twee leden zijn omdat oprichting slechts kan bij meerzijdige rechtshandeling (art. 2:26 lid 2 BW), maar later kan door opzegging van het lidmaatschap door een dezer leden nog slechts één lid overblijven. Dat leidt niet tot ontbinding van de vereniging van rechtswege, dat geschiedt pas als er geheel geen leden meer zijn (art. 2:19 lid 1 onder d BW).

<sup>20</sup> Het is ook mogelijk een algemene afgevaardigdenvergadering in te stellen, in plaats van een algemene ledenvergadering (art. 2:39 BW).

<sup>21</sup> Het is ook mogelijk dat de statuten bepalen dat stemrecht wordt toegekend aan niet-leden die binnen de verenigingsorganisatie functioneren (art. 2:38 lid 3 BW).

omgevingsdienst (art. 57d lid 1 Wgr). Hij moet daarbij handelen conform de besluitvorming in het dagelijks bestuur (art. 57b lid 1 aanhef en onder d Wgr). De voorzitter kan echter een ander machtigen namens hem op te treden als vertegenwoordiger van de omgevingsdienst (art. 57d lid 2 Wgr). Dat kan iedere willekeurige persoon zijn, dus ook een ander lid van het dagelijks bestuur of de directeur van de omgevingsdienst. De voorzitter blijft wel politiek verantwoordelijk voor het handelen van deze persoon, zoals het dagelijks bestuur verantwoordelijk blijft voor de beslissing hoe te stemmen (art. 19a Wgr).

Het bestuur van de vereniging is belast met het besturen en vertegenwoordigen van de vereniging (art. 2:44 lid 1 en 2:45 lid 1 BW). Het bestuur wordt in beginsel uit de leden benoemd (art. 2:37 lid 1 BW) door de algemene ledenvergadering (art. 2:37 lid 2 BW). De statuten mogen bepalen dat bestuursleden worden benoemd door niet-leden, voor zover deze bestuursleden maar geen meerderheid in het bestuur hebben (art. 2:37 lid 3 BW). Het bestuur bestaat ten minste uit een voorzitter, een secretaris en een penningmeester (art. 2:37 lid 7 BW). De statuten moeten nadere regels bevatten met betrekking tot de benoeming en het ontslag van bestuurders (art. 2:27 lid 4 onder e BW). De bestuurders hebben zich altijd te richten naar het belang van de vereniging en de daarmee verbonden onderneming of organisatie (art. 2:44 lid 3 BW). Dat belang wordt primair ingevuld door de statutaire doelstellingen en daarnaast door het voortbestaan van de organisatie. Vanzelfsprekend moeten zij de belangen van de leden en andere bij de vereniging betrokken actoren wel meewegen (art. 2:8 lid 1 BW). Een bestuurder mag niet deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming binnen het bestuur indien hij een belang heeft dat tegenstrijdig is aan het belang van de vereniging en de daarmee verbonden onderneming of organisatie (art. 2:44 lid 6 BW). De bestuurders hebben, voor zover ze geen lid zijn natuurlijk, een raadgevende stem in de algemene ledenvergadering (art. 2:44 lid 8 BW). Het bestuur en de bestuurders zijn collectief verantwoordelijk voor het gevoerde bestuur, tenzij statutair expliciet één bestuurder verantwoordelijk is gemaakt (art. 2:9 lid 2 BW). Bij ernstig verwijtbaar handelen kunnen bestuurders aansprakelijk worden gesteld (de zgn. *bestuurdersaansprakelijkheid*).

Bij de vereniging kan ook een raad van commissarissen of raad van toezicht worden ingesteld (art. 2:47 lid 1 BW). De raad van commissarissen heeft als taken het adviseren van het bestuur en het toezicht houden op het beleid van het bestuur (art. 2:47 lid 2 BW). De raad van commissarissen doet dat vanuit een onafhankelijke positie, dus nadrukkelijk niet vanuit het belang van één of meerdere leden (lees: omgevingsdiensten). Sterker nog de commissarissen moeten zich, net als bestuurders, altijd richten naar het belang van de vereniging en de daarmee verbonden onderneming of organisatie (art. 2:47 lid 2 BW). Vanwege die onafhankelijke positie kunnen alleen natuurlijke personen tot commissaris worden benoemd (art. 2:47 lid 1 BW). Dat betekent dat wanneer bijvoorbeeld een bestuurder van een omgevingsdienst zitting zou nemen in de raad van commissarissen van Omgevingsdienst NL, dat deze bestuurder dan géén verantwoording hoeft af te leggen aan het algemeen bestuur van zijn omgevingsdienst. Het gaat immers niet over het handelen van dat dagelijks bestuur. Een commissaris mag niet deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming binnen de raad van commissarissen indien hij een belang heeft dat tegenstrijdig is aan het belang van de vereniging en de daarmee verbonden onderneming of organisatie (art. 2:47 lid 7 BW). De commissarissen hebben een raadgevende stem in de algemene ledenvergadering, tenzij de statuten hen stemrecht verlenen (art. 2:47 lid 9 BW). Het bestuur legt verantwoording af aan de raad van commissarissen (art. 2:47 lid 10 en 11 BW).



#### 4.2.2 Coöperatie

Een bijzondere vorm van de vereniging is de coöperatie. Deze stelt zich ten doel in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten met hen gesloten (art. 2:53 lid 1 BW). In het geval van een coöperatie geldt het verbod van winstdeling niet (art. 2:53a BW), er mag dus winst worden uitgekeerd naar de leden. De regels met betrekking tot de vereniging zijn in beginsel ook van toepassing op de coöperatie (art. 2:53a BW). Bij een coöperatie zijn de leden in beginsel wél aansprakelijk voor tekorten, waarbij in de statuten wordt geregeld voor welk deel ieder aansprakelijk is (art. 2:55 BW). Wel kan statutair een aansprakelijkheidsbeperking worden opgenomen voor de leden (art. 2:56 BW). Zij kunnen dan niet hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld. De coöperatie is verder hetzelfde vormgegeven als de vereniging (art. 2:53a BW), dus korthedshalve wordt terug verwezen naar de vorige subparagraaf.

#### 4.2.3 Naamloze vennootschap en besloten vennootschap

De besloten vennootschap is een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij deze aandelen niet vrij overdraagbaar zijn (art. 2:175 lid 1 BW). Hetzelfde geldt voor de naamloze vennootschap, met dien verstande dat de aandelen wel vrij overdraagbaar zijn (art. 2:64 lid 1 BW). De aandeelhouder is niet persoonlijk aansprakelijk voor hetgeen in naam van de vennootschap wordt verricht en is niet gehouden boven het bedrag dat op zijn aandelen behoort te worden gestort te voorzien in de verliezen van de vennootschap (art. 2:175 lid 1 BW resp. art. 2:64 lid 1 BW). Dit wil zeggen dat een aandeelhouder, in geval van faillissement, in beginsel nooit meer kan kwijtraken dan de waarde van zijn aandelen.

De besloten vennootschap heeft in elk geval een algemene vergadering van aandeelhouders, net als de naamloze vennootschap. Aan deze algemene vergadering van aandeelhouders komen alle bevoegdheden toe die niet door de wet en de statuten aan het bestuur of anderen zijn toegekend (art. 2:217 lid 1 BW resp. art. 2:107 lid 1 BW).<sup>22</sup> De algemene vergadering van aandeelhouders moet jaarlijks tenminste eenmaal bijeenkomen (art. 2:218 lid 1 BW resp. art. 2:108 lid 1 BW), en voorts zo vaak als het bestuur of de raad van commissarissen, of anderen die hiertoe bij de statuten bevoegd zijn gemaakt, hem bijeenroept (art. 2:219 BW resp. art. 2:109 BW). Iedere aandeelhouder heeft in beginsel stemrecht binnen de algemene vergadering van aandeelhouders (art. 2:228 lid 1 BW resp. art. 2:118 lid 1 BW). In beginsel heeft een aandeelhouder zoveel stemmen als hij aandelen heeft, mits deze aandelen eenzelfde waarde hebben (art. 2:228 lid 2 BW resp. art. 2:118 lid 2 BW). Het stemrecht kan onder voorwaarden worden beperkt (art. 2:228 lid 4 en 5 BW resp. art. 2:118 lid 4 en 5 BW). De algemene vergadering van aandeelhouders besluit bij volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, tenzij de statuten een andere meerderheid voor de besluitvorming voorschrijven (art. 2:230 lid 1 BW resp. art. 2:120 lid 1 BW).

Naast een algemene vergadering van aandeelhouders heeft de vennootschap in elk geval ook een bestuur. Dit bestuur is, behoudens beperkingen volgens de statuten, belast met het besturen van de vennootschap (art. 2:239 lid 1 BW resp. art. 2:129 lid 1 BW). Het bestuur vertegenwoordigt de vennootschap (art. 2:240 lid 1 BW resp. art. 2:130 lid 1 BW). De leden van het bestuur worden in beginsel benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders, tenzij een raad van commissarissen hiertoe bevoegd is gemaakt (art. 2:242 lid 1 BW resp. art.

<sup>22</sup> Bij de NV heeft de algemene vergadering van aandeelhouders enkele goedkeuringsbevoegdheden (zie art. 2:107a BW).

2:132 lid 1 BW).<sup>23</sup> Bij de statuten kunnen voorwaarden worden gesteld waaraan de beoogde bestuurder moet voldoen wil hij benoemd kunnen worden (art. 2:242 lid 2 BW resp. art. 2:132 lid 2 BW). Het bestuur moet de algemene vergadering van aandeelhouders alle verlangde inlichtingen verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang der vennootschap zich daartegen verzet (art. 2:217 lid 2 BW resp. art. 2:107 lid 2 BW). Het orgaan dat bevoegd is tot benoeming, is in beginsel ook te allen tijde bevoegd tot ontslag van de bestuurders (art. 2:244 lid 1 BW resp. art. 2:134 lid 1 BW). Hieruit vloeit in beginsel tevens voort dat de arbeidsrechtelijke relatie met de bestuurder wordt beëindigd<sup>24</sup>, tenzij er sprake is van een arbeidsrechtelijk ontslagverbod.<sup>25</sup>

Bij de statuten kan tevens worden voorzien in een raad van commissarissen, die bestaat uit één of meer natuurlijke personen (art. 2:250 lid 1 BW resp. art. 2:140 lid 1 BW). Wanneer er een raad van commissarissen is, heeft deze tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap. Voorts is de raad van commissarissen adviseur van het bestuur. De commissarissen richten zich bij hun taken naar het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming (art. 2:250 lid 2 BW resp. art. 2:140 lid 2 BW). Besluiten van het bestuur kunnen bij de statuten aan goedkeuring van de raad van commissarissen worden onderworpen (art. 2:239 lid 3 BW resp. art. 2:129 lid 3 BW). Het bestuur moet de raad van commissarissen de gegevens verschaffen die de raad van commissarissen voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 2:251 lid 1 BW resp. art. 2:141 lid 1 BW). De raad van commissarissen moet op zijn beurt de algemene vergadering van aandeelhouders alle verlangde inlichtingen verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang der vennootschap zich daartegen verzet (art. 2:217 lid 2 BW resp. art. 2:107 lid 2 BW). De commissarissen worden in beginsel door de algemene vergadering van aandeelhouders benoemd (art. 2:252 lid 1 BW resp. art. 2:142 lid 1 BW), geschorst en ontslagen (art. 2:254 lid 1 BW resp. art. 2:144 lid 1 BW).

#### 4.2.4 Stichting

Een stichting is een rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (art. 2:285 lid 1 BW). Het doel van de stichting mag niet inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen, noch aan anderen, tenzij wat deze laatste betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben (art. 2:285 lid 3 BW).

Omtrent de organen van de stichting schrijft de wet niet veel voor, anders dan dat er een bestuur is dat belast is met het besturen en vertegenwoordigen van de stichting (art. 2:291 lid 1 en 2:292 lid 1 BW). In de statuten moet worden bepaald hoe bestuurders worden benoemd en ontslagen (art. 2:286 lid 4 onder c BW).<sup>26</sup>

Het bestuur van de stichting is belast met het besturen en vertegenwoordigen van de vereniging (art. 2:291 lid 1 en 2:292 BW). Het bestuur wordt benoemd en ontslagen op een wijze in de statuten voorzien (art. 2:286 lid 4 aanhef en onder c BW). De bestuurders hebben zich altijd te richten naar het belang van de stichting en de

<sup>23</sup> De eerste bestuurders worden bij notariële akte van oprichting aangewezen (art. 2:242 lid 1 BW).

<sup>24</sup> HR 15 april 2005, LJV AS2713, NJ 2005, 483; JOR 2005/144; JAR 2005/153 (Unidek) en HR 15 april 2005, LJV AS2030, NJ 2005, 484; JOR 2005/145; JAR 2005/117 (Unidek Volumebouw).

<sup>25</sup> HR 13 november 1992, NJ 1993, 265; JAR 1992/133 (Levisson – MAB).

<sup>26</sup> Het ontslag van een bestuurder van een stichting heeft, anders dan bij een besloten vennootschap, in beginsel niet tot gevolg dat ook de arbeidsrechtelijke relatie wordt beëindigd. Zie Rb. Roermond (Ktr.) 22 april 2009, LJV BI3032; JOR 2009/156; JAR 2009/138 (Stichting Wel.Kom).

daarmee verbonden onderneming of organisatie (art. 2:291 lid 3 BW). Dat belang wordt primair ingevuld door de statutaire doelstellingen en daarnaast door het voortbestaan van de organisatie. Vanzelfsprekend moeten zij de belangen van andere bij de stichting betrokken actoren wel meewegen (art. 2:8 lid 1 BW). Een bestuurder mag niet deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming binnen het bestuur indien hij een belang heeft dat tegenstrijdig is aan het belang van de stichting en de daarmee verbonden onderneming of organisatie (art. 2:291 lid 6 BW). Het bestuur en de bestuurders zijn collectief verantwoordelijk voor het gevoerde bestuur, tenzij statutair expliciet één bestuurder verantwoordelijk is gemaakt (art. 2:9 lid 2 BW). Bij ernstig verwijtbaar handelen kunnen bestuurders aansprakelijk worden gesteld (de zgn. *bestuurdersaansprakelijkheid*).

Bij de stichting kan ook een raad van commissarissen of raad van toezicht worden ingesteld (art. 2:292a lid 1 BW). De raad van commissarissen heeft als taken het adviseren van het bestuur en het toezicht houden op het beleid van het bestuur (art. 2:292a lid 2 BW). De raad van commissarissen doet dat vanuit een onafhankelijke positie, dus nadrukkelijk niet vanuit het belang van één of meerdere leden (lees: omgevingsdiensten). Sterker nog de commissarissen moeten zich, net als bestuurders, altijd richten naar het belang van de stichting en de daarmee verbonden onderneming of organisatie (art. 2:292a lid 2 BW). Vanwege die onafhankelijke positie kunnen alleen natuurlijke personen tot commissaris worden benoemd (art. 2:292a lid 1 BW). Dat betekent dat wanneer bijvoorbeeld een bestuurder van een omgevingsdienst zitting zou nemen in de raad van commissarissen van Omgevingsdienst NL, dat deze bestuurder dan géén verantwoording hoeft af te leggen aan het algemeen bestuur van zijn omgevingsdienst. Het gaat immers niet over het handelen van dat dagelijks bestuur. Een commissaris mag niet deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming binnen de raad van commissarissen indien hij een belang heeft dat tegenstrijdig is aan het belang van de vereniging en de daarmee verbonden onderneming of organisatie (art. 2:292a lid 7 BW). Het bestuur legt verantwoording af aan de raad van commissarissen (art. 2:292a lid 10 en 11 BW).

### 3.3 Conclusie

De keuze tussen de verschillende rechtsvormen kan op veel argumenten gebaseerd worden. In uw vraagstelling is echter één criterium doorslaggevend: de democratische controle. Ik voeg daaraan toe dat Omgevingsdienst NL nadrukkelijk een samenwerkingsverband van omgevingsdiensten is (of althans wordt met de nieuwe vormgeving). Dat samenwerkingskarakter komt minder goed naar voren bij een stichting, die beter past bij vormen van verzelfstandiging, dan bij een vereniging, coöperatie of vennootschap. Om die reden wordt niet geadviseerd voor een stichting te kiezen. Er zou dan in de statuten zoveel gerepareerd moeten worden, dat feitelijk alsnog een vereniging wordt gecreëerd. De keuze tussen een vereniging/coöperatie enerzijds en de vennootschap anderzijds (vanuit het perspectief van zeggenschap) heeft vooral te maken met het te kiezen uitgangspunt van gelijkwaardigheid van de deelnemers (*one member, one vote*) of van financiële inbreng (*one share, one vote*; "wie betaalt, bepaalt"). Nu dat laatste in geen van de gevoerde gesprekken met het bestuur of de algemene ledenvergadering naar voren is gekomen, ligt een vereniging/coöperatie het meest voor de hand. Om hoofdelijke aansprakelijkheidsproblemen voor de omgevingsdiensten te voorkomen, en te voorkomen dat teveel op 'winst' wordt gestuurd (er is immers geen sprake van dat Omgevingsdienst NL zich op de markt gaat begeven) wordt geadviseerd voor de vereniging te kiezen mocht er voor een privaatrechtelijke rechtspersoon geopteerd worden. Om die reden wordt met name de vereniging in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt (ter vergelijking met het gemeenschappelijk openbaar lichaam en de zelfstandig bestuursorgaan).

**Vereniging van omgevingsdiensten**

## 4. Vereniging van omgevingsdiensten

### 4.1 Politieke verantwoordelijkheid

De politieke verantwoordelijkheid is bij een vereniging van omgevingsdiensten getrapd. Voor alle privaatrechtelijke rechtspersonen geldt dat zij een bestuur en een algemene vergadering hebben. Daarnaast kan ook een raad van commissarissen of raad van toezicht bestaan. Slechts bij een stichting is dit anders: daar bestaat géén algemene vergadering.

#### 5.1.1 Bestuur vereniging

Het bestuur heeft eigen bevoegdheden binnen de rechtspersoon. Deze kunnen niet door de algemene vergadering overgenomen worden (de zgn. bestuursautonomie<sup>27</sup>). Wél kan de algemene vergadering instructies geven, indien de statuten in die mogelijkheid voorzien. Het niet voeren van het door de algemene vergadering gewenste beleid kan een reden zijn voor ontslag van een bestuurder.<sup>28</sup> De bestuurders zijn ook verantwoording schuldig aan de algemene vergadering. Die verantwoording wordt in beginsel afgelegd via de jaarstukken. Het afleggen van verantwoording gaat volgens de Hoge Raad niet zover dat het bestuur de algemene vergadering in zijn besluitvorming moet betrekken.<sup>29</sup> Het bestuur kan dus niet gedwongen worden de algemene vergadering te betrekken, tenzij dat expliciet uit de statuten voortvloeit. Een aandeelhouder kan de vennootschap evenmin verplichten een onderwerp dat een aangelegenheid is van het bestuur te agenderen voor een stemming in de algemene vergadering.<sup>30</sup> Niet alleen het formeel betrekken is dus uitgesloten (tenzij de statuten daarin voorzien), maar zelfs het meegeven van aanbevelingen is uitgesloten. De verhouding tussen een algemene vergadering en het bestuur is daarmee dus wezenlijk anders dan die tussen een gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders (volksvertegenwoordigers praten immers veelvuldig over de taakuitoefening door het bestuur, en proberen dit via moties en het afdwingen van toezeggingen te beïnvloeden).

#### 5.1.2 Algemene (leden)vergadering

De algemene vergadering als zodanig is aan niemand verantwoording schuldig. De voorzitter van het openbaar lichaam vertegenwoordigt de omgevingsdienst in beginsel in de algemene vergadering (art. 57d Wgr).<sup>31</sup> De voorzitter handelt daarbij conform hetgeen het dagelijks bestuur heeft besloten (art. 57b Wgr).<sup>32</sup> De Wgr kent geen verantwoordingsplicht van de voorzitter aan het algemeen bestuur, soms is die wel geregeld in de gemeenschappelijke regeling. In dat laatste geval is de voorzitter dus verantwoording schuldig over zijn handelen binnen de algemene vergadering van de landelijke organisatie aan het algemeen bestuur van zijn eigen omgevingsdienst. Het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst is verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur van de omgevingsdienst over de beslissing hoe te stemmen binnen de algemene vergadering (art. 19a Wgr). Hetgeen in de vorige paragraaf is geschreven over verantwoording binnen de omgevingsdienst en van de organen van de omgevingsdienst aan de provincie- en gemeentebesturen geldt hier onverkort.

Er is dus sprake van dubbel verlengd lokaal bestuur om het zomaar te zeggen, maar er is een getrapte verantwoordingslijn vanuit de provincie- en gemeentebesturen.

<sup>27</sup> Vgl. HR 21 januari 1955, ECLI:NL:HR:1955:AG2033 (*Forumbank*).

<sup>28</sup> Vgl. HR 4 december 1992, NJ 1993/271 (*Mast Holding*).

<sup>29</sup> Vgl. HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (*ASMI*).

<sup>30</sup> Vgl. HR 20 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:652 (*Boskalis t. Fugro*).

<sup>31</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 1988/89, 19836, nr. 9, p. 106.

<sup>32</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 1988/89, 19836, nr. 9, p. 106.

## 4.2 Bevoegdheidstoekenning

De Wet gemeenschappelijke regelingen kent geen mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren aan een privaatrechtelijke rechtspersoon, net zo min als de Gemeentewet en de Provinciewet deze mogelijkheid kennen. Dat is het zgn. gesloten stelsel van deze wetten.<sup>33</sup> Het overdragen van bevoegdheden aan een privaatrechtelijke rechtspersoon is dan ook uitgesloten<sup>34</sup>, tenzij er een aparte wettelijke grondslag zou worden gecreëerd. Maar daarvoor is dus een wetwijziging nodig. Dat laatste geldt ook wanneer de minister bevoegdheden wil toekennen. Maar het toekennen van bevoegdheden aan een privaatrechtelijke rechtspersoon is volgens het rijksbeleid een uitzondering (vgl. art. 4 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).<sup>35</sup>

## 4.3 Samenstelling

De algemene vergadering bestaat in beginsel uit de leden resp. de aandeelhouders, i.c. dus de omgevingsdiensten. Deze worden vertegenwoordigd door de voorzitter, of de door hem gemachtigde (art. 57d Wgr).<sup>36</sup> Het lid of de aandeelhouder heeft stemrecht in de algemene vergadering en kan aan de beraadslagingen deelnemen. Het lid of de aandeelhouder mag daarbij in eerste instantie opkomen voor zijn eigen belangen<sup>37</sup>, maar moet er wel rekening mee houden dat hij de belangen van andere betrokken niet teveel schaadt. Dat zou in strijd zijn met de redelijkheid en billijkheid (art. 2:8 BW). Via deze lijn kunnen de omgevingsdienst dus goed hun belangen behartigen.

Het bestuur van de rechtspersoon wordt in beginsel door de algemene vergadering benoemd. Dat kunnen personen uit de algemene vergadering zijn, maar ook externen. Dat laatste wijkt dus nadrukkelijk af van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Die externen zouden evt. ook de directeurs van de omgevingsdiensten kunnen zijn (de omgevingsdienst wordt dan als bestuurder aangewezen, waarbij de directeur gemachtigd wordt door de voorzitter om deze rol op te nemen), al ligt dat ook hier minder voor de hand, omdat zij dan in een belangenconflict kunnen komen. Als bestuurder van de rechtspersoon zijn zij immers verplicht om altijd in het belang van die rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming/organisatie te handelen. Als directeur van de omgevingsdienst zijn zij ondergeschikt aan het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst, en hebben zij instructies op te volgen. Daar komt bij dat bij een tegenstrijdig belang, de directeur als bestuurder van de rechtspersoon niet mag stemmen of mag deelnemen aan de beraadslaging.

Er is dus nadrukkelijk een keuze het bestuur te laten bestaan uit externen, dan wel uit vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten. Dat laatste leidt in beginsel tot meer politieke grip, maar leidt ook tot potentiële belangenconflicten.

Eventueel kan ook nog een raad van commissarissen of raad van toezicht worden ingesteld. De leden hiervan zijn onafhankelijk van de omgevingsdiensten en houden toezicht op het bestuur en adviseren het bestuur over de

<sup>33</sup> Vgl. *Kamerstukken I 2001/02, 27426, 276c*, p. 20.

<sup>34</sup> Vgl. ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176 (*Stichting Cultuur Eindhoven nr. 2*).

<sup>35</sup> Zie ook het Stichtingenkader (Bijlage bij *Kamerstukken II 2005/06, 25268, nr. 41*) en het Deelnemingenbeleid (Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22, 28165, nr. 370*) van de regering.

<sup>36</sup> Vgl. *Kamerstukken II 1988/89, 19836, nr. 9*, p. 106.

<sup>37</sup> Vgl. HR 30 juni 1944, ECLI:NL:HR:1944:BG9449 (*Wennex*).

landelijke organisatie. Ook commissarissen zijn verplicht altijd te handelen in het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden organisatie/onderneming.

#### 4.4 Financiering

Aan een privaatrechtelijke rechtspersoon kan in beginsel geen specifieke uitkering worden gegeven. Wél kan een subsidie worden verstrekt door de minister, waarbij moet worden opgelet dat de subsidie niet teveel sturend is en daarmee een resultaatverplichting instelt. Dan kan immers sprake zijn van een opdracht onder bezwarende titel in de zin van het aanbestedingsrecht, waarbij de minister de door de landelijke organisatie uit te voeren taken moet aanbesteden. Dat laat onverlet dat er natuurlijk wel algemene voorwaarden aan de subsidie kunnen worden gehangen. Via de subsidieverantwoording moet ook informatie worden gegeven aan de minister, en kan deze mogelijk op punten sturen.

Bij een vereniging/coöperatie kan ook nog via contributie worden gefinancierd. Dat geldt natuurlijk alleen voor leden. Bij vennootschappen kan via het aandelenkapitaal worden gefinancierd. Dat geldt uitsluitend voor aandeelhouders. Leden en aandeelhouders kunnen in beginsel ook opdrachten geven, met een betalingsverplichting. Afhankelijk van de inrichting van de organisatie kan dit ook aanbestedingsvrij (zie art. 2.24b Aanbestedingswet 2012).

#### 4.5 Conclusie en aandachtspunten

Het gaat bij de taken die Omgevingsdienst NL nu heeft en op korte termijn mogelijk zal krijgen vooral om zogenoemde doe-taken. Voor dit soort taken is geen overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden noodzakelijk. Via een opdracht kunnen taken bij de vereniging worden belegd. Een dienstverleningsovereenkomst onder de statuten kan daartoe volstaan. Het model van een vereniging leent zich dus uitstekend voor het uitoefenen van dit soort taken (net als overigens de overige privaatrechtelijke rechtspersonen). Het model voldoet ook aan het aspect van democratische controle, al gelden daarbij nog wel enkele aandachtspunten.

In de statuten moet wel aandacht worden besteed aan de wijze waarop de leden (de omgevingsdiensten) toezicht en grip kunnen houden op de vereniging en aan de transparantie (actieve openbaarmaking van bepaalde stukken). Dat eerste is ook van belang vanuit het aanbestedingsrecht. Op grond van artikel 2.24b Aanbestedingswet 2012 kunnen de omgevingsdiensten immers aanbestedingsvrij gebruik maken van de diensten van Omgevingsdienst NL als zij toezicht kunnen houden als ware Omgevingsdienst NL hun eigen dienst én wanneer Omgevingsdienst NL het meerderheid van zijn werkzaamheden verricht voor zijn deelnemers. Voor dat laatste is relevant dat minimaal 80% van de taken voor de omgevingsdienst (als leden) worden verricht. Voor het toezichtscriterium is van belang dat de omgevingsdienst gezamenlijk toezicht kunnen uitoefenen. Dat doen zij in deze via de algemene ledenvergadering, en voor zover enkele omgevingsdiensten ook in het bestuur deelnemen, ook via het bestuur. Door bepaalde bestuursbesluiten aan goedkeuring van de algemene ledenvergadering te onderwerpen of door de algemene ledenvergadering een instructiebevoegdheid te geven, kan worden geborgd dat men ook voldoende invloed heeft. De algemene ledenvergadering is hét orgaan om de invloed van de omgevingsdiensten te laten gelden. Een lid mag zijn stem namelijk in beginsel gebruiken om zijn eigen belangen te dienen, voor zover dat de belangen van andere leden niet onevenredig raakt (de

redelijkheid en billijkheid) of dat het stemrecht niet misbruikt wordt. Worden dit soort rechten niet geregeld in de statuten, dan bestaan ze ook niet (behoudens wanneer ze bij statutenwijziging alsnog worden geïntroduceerd). Ook de algemene ledenvergadering mag de grenzen van zijn bevoegdheden niet overschrijden door op de stoel van andere organen te gaan zitten. Er kan ook nagedacht worden over inlichtingenrechten van de leden van de algemene besturen van de omgevingsdiensten of misschien zelfs wel van raads- en statenleden om zo de transparantie te vergroten.

Of een raad van commissarissen (die ook raad van toezicht genoemd mag worden) wenselijk is, hangt af van de mate van politieke sturing die gewenst is. Het houden van politiek toezicht namens de omgevingsdiensten is nadrukkelijk aan de vertegenwoordigers in de algemene ledenvergadering. Een *onafhankelijke* raad van commissarissen is daar nadrukkelijk *niet* voor bedoeld. Een raad van commissarissen leidt tot onafhankelijk toezicht, niet tot politiek toezicht (of positiever gezegd: democratische controle). Het wordt dan ook ontraden om een raad van commissarissen te creëren als deze uitsluitend bedoeld is om te proberen namens een of meer omgevingsdiensten (of achterliggende partijen) toezicht te houden. De raad van commissarissen is daarvoor gewoon niet bedoeld.



**Gemeenschappelijk openbaar lichaam**

## 5. Gemeenschappelijk openbaar lichaam

De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt het mogelijk dat ieder gemeente-, provincie- of waterschapsbestuur een gemeenschappelijke regeling kan treffen. Op grond hiervan zijn bijvoorbeeld ook de omgevingsdiensten zelf ingesteld, ware het niet dat het hier om een verplichte vorm van samenwerking gaat (art. 18.21 Omgevingswet).<sup>38</sup> Maar de Wet gemeenschappelijke regelingen is onverkort van toepassing.

### 5.1 Aandachtspunt treffen gemeenschappelijke regeling

Naast gemeente-, provincie- en waterschapsbesturen kunnen ook andere openbare lichamen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling (art. 93 resp. art. 96 Wgr). Dat kan bijvoorbeeld gaan om het Rijk (art. 94 resp. art. 97 Wgr), maar ook om openbare lichamen ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling, zoals de omgevingsdiensten. Dit laatste valt op te maken uit de parlementaire geschiedenis:

"De aandacht zij erop gevestigd, dat een openbaar lichaam als hier bedoeld kan zijn een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 5, eerste lid. Alhoewel wij van mening zijn, dat hier ter wille van de doorzichtigheid van het bestuur grote terughoudendheid en waakzaamheid zal moeten worden betracht, hebben wij die mogelijkheid niet willen uitsluiten. Wij denken dan bepaald niet aan een samenwerking op het gebied van de taken, waarvoor ook het openbaar lichaam in het leven is geroepen, maar meer aan deelneming van het openbaar lichaam aan regelingen op het gebied van de personeelszorg of de geautomatiseerde verwerking van gegevens."<sup>39</sup>

De bevoegdheid voor een omgevingsdienst om deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling moet overigens wel in de gemeenschappelijke regeling waarbij de omgevingsdienst ingesteld is geregeld zijn. Dat volgt uit de woorden "indien zij daartoe overigens bevoegd zijn", zoals opgenomen in de artikelen 93 en 96 Wgr. In de bijlage is te zien welke gemeenschappelijke regelingen nu al in deze bevoegdheid voorzien en welke niet. Indien een omgevingsdienst op grond van de huidige gemeenschappelijke regeling waarbij deze is ingesteld *niet* mag deelnemen, moet dus eerst de betreffende gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden volgens de daarvoor geldende procedure met zienswijzen van de gemeenteraden en provinciale staten (8 weken) en dan toestemming van de gemeenteraden en provinciale staten (13 weken) (art. 51 Wgr).<sup>40</sup> Dat is natuurlijk niet zo wanneer in de Omgevingswet een aparte bevoegdheidsgrondslag wordt gecreëerd voor de omgevingsdiensten om een gemeenschappelijke regeling te treffen. Ten aanzien van het instellen van de gemeenschappelijke regeling geldt geen verplichte zienswijzen- of wensen en bedenkingenprocedure. Dat is natuurlijk wel zo wanneer de gemeenschappelijke regeling van de betreffende omgevingsdiensten hiertoe verplicht (vgl. art. 10 lid 5 Wgr).

Het Rijk en de omgevingsdiensten kunnen echter niet onderling een gemeenschappelijke regeling treffen, en dat kan ook niet uitsluitend tussen de omgevingsdiensten. De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet niet in die mogelijkheid. Er moet altijd ten minste één gemeente-, provincie- of waterschapsbestuur deelnemen (art. 96 Wgr), meerdere gemeente-, provincie- of waterschapsbesturen mag natuurlijk ook (art. 93 Wgr). Uit artikel 135 Grondwet

<sup>38</sup> Vanaf de inwerkingtreding van de zgn. Wet VTH (Wet van 9 december 2015, *Stb.* 2015, nr. 521) in 2016 tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024 regelden art. 5.3 e.v. Wabo nagenoeg hetzelfde als wat nu is geregeld in de Omgevingswet.

<sup>39</sup> *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 48.

<sup>40</sup> En wanneer ook een waterschapsbestuur deelneemt, heeft het algemeen bestuur van dat waterschap dezelfde rechten als de raden en provinciale staten (art. 73 Wgr).

vloeit voort dat publiekrechtelijke samenwerking, zoals de gemeenschappelijke regeling is, alleen kan plaatsvinden met een wettelijke grondslag. Dit valt op te maken uit de parlementaire geschiedenis:

"De onderhavige bepaling dient niet in die zin imperatief te worden opgevat, dat de wetgever voor alle denkbare combinaties voorzieningen zou moeten treffen. Beoogd is aan de wetgever op te dragen ten aanzien van de publiekrechtelijke samenwerking tussen openbare lichamen regelend op te treden. Dit laat de wetgever vrij alleen tussen bepaalde soorten openbare lichamen publiekrechtelijke samenwerking toe te laten."

Om samenwerking tussen uitsluitend omgevingsdiensten (al dan niet met het Rijk) mogelijk te maken, is dus een wetwijziging nodig. In de Omgevingswet zou hiervoor een grondslag kunnen worden gecreëerd. Daarbij kan zelfs de plicht worden opgelegd om tot de gemeenschappelijke regeling te komen. Verder kan volledig worden aangesloten bij de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hieronder wordt er van uit gegaan dat de Wgr van toepassing is, anders moet een eigen wettelijke regeling worden getroffen.

## 5.2 Politieke verantwoordelijkheid

De politieke verantwoordelijkheid is getrapd. Indien bij de gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam wordt ingesteld is het zo dat het dagelijks bestuur van de landelijke gemeenschappelijke regeling uitsluitend en alleen verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur van die regeling (vgl. art. 19a Wgr). Wel moet het dagelijks bestuur inlichtingen verschaffen aan de algemene besturen van de omgevingsdiensten, indien deze hierom verzoeken (vgl. art. 17 Wgr). Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam (art. 12 lid 2 Wgr) en legt als zodanig aan niemand verantwoording af. De leden van het algemeen bestuur leggen wel verantwoording af aan het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst die zij vertegenwoordigen (vgl. art. 16, 18 en 19 Wgr).

Mocht gekozen worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie, dan geldt ten aanzien van het bestuur van deze bedrijfsvoeringsorganisatie met betrekking tot de verantwoordingsrelaties hetzelfde als voor een algemeen bestuur van het openbaar lichaam.

Via het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van de omgevingsdiensten wordt dan weer verantwoording afgelegd aan de provincie- en gemeentebesturen. Het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst is verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur (art. 19a Wgr).<sup>41</sup> Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van de omgevingsdienst (art. 12 lid 2 Wgr) en is zodoende géén verantwoording schuldig.<sup>42</sup> De leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het college dat hen heeft aangewezen (art. 18 jo. art. 16 Wgr) én aan hun eigen raad resp. provinciale staten (art. 19 lid 1 jo. art. 16 Wgr). Gedeputeerde staten leggen op hun beurt weer verantwoording af aan provinciale staten (art. 167 Provinciewet), zoals het college van burgemeester en wethouders verantwoording aflegt aan zijn gemeenteraad (art. 169 Gemeentewet).

Er is dus sprake van dubbel verlengd lokaal bestuur om het zomaar te zeggen, maar er is een getrapte verantwoordingslijn vanuit de provincie- en gemeentebesturen.

<sup>41</sup> De leden van het dagelijks bestuur leggen nadrukkelijk géén verantwoording af aan de colleges van burgemeester en wethouders of gemeenteraden resp. aan gedeputeerde staten en provinciale staten. Zie *Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 16*.

<sup>42</sup> *Handelingen II 1983/84, p. 4925*.

### 5.3 Bevoegdheidstoekenning

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen deelnemers bevoegdheden overdragen aan het bestuur van het openbaar lichaam (of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie) (vgl. art. 54 Wgr). De omgevingsdiensten kunnen dus bevoegdheden overdragen aan het bestuur van de landelijke gemeenschappelijke regeling, mocht dat nodig zijn. Mandatering kan ook altijd (art. 10:3 Awb).<sup>43</sup>

De minister kan in beginsel alleen bevoegdheden toekennen, wanneer hij ook deelnemer is. Anders ontbreekt de wettelijke grondslag voor delegatie (art. 10:15 Awb). Natuurlijk kan deze grondslag wel gecreëerd worden. Dit gaat bijvoorbeeld gebeuren bij de nieuwe Archiefwet 202X, waarbij de minister eigen bevoegdheden en bevoegdheden van de rijksarchivaris kan overdragen aan het bestuur van een regionale archiefdienst.<sup>44</sup>

De minister kan natuurlijk ook bij wet rechtstreeks taken en bevoegdheden toekennen (attribueren) aan het bestuur van het landelijke openbaar lichaam. Dat geschiedde tot 2016 bijvoorbeeld bij de plusregio's en thans nog bij de twee Vervoersautoriteiten die Nederland kent. Dit staat overigens wel haaks op de uitgangspunten van de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar daarvan mag natuurlijk gemotiveerd afgeweken worden. De Wet gemeenschappelijke regelingen gaat uit van taaktoebedeling via deelnemers, zo valt op te maken uit de parlementaire geschiedenis:

"De aangescherpte Wgr bevat geen basis voor rechtstreekse toedeling van taken aan een samenwerkingsverband. Decentralisatie van taken naar samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr is met andere woorden niet mogelijk. Uiteraard is het op basis van de Wgr wel mogelijk en denkbaar, dat voor bepaalde, naar afzonderlijke gemeenten gedecentraliseerde taken de noodzaak van samenwerking zich doet gevoelen, gemeenten deze samenwerkingsnoodzaak negeren en samenwerking door middel van het opleggingsinstrumentarium wordt afgedwongen. Denkbaar is ook dat aan decentralisatie naar afzonderlijke gemeenten bij bijzondere wet de voorwaarde van samenwerking wordt verbonden."<sup>45</sup>

De Wet gemeenschappelijke regelingen gaat er dus vanuit dat bevoegdheden in beginsel aan gemeente- of provinciebesturen worden geattribueerd, waarna deze gedwongen kunnen worden tot samenwerking op die taken. Deze systematiek wordt bijvoorbeeld gevolgd voor de veiligheidsregio's en de GGD-en (en indirect ook voor de omgevingsdiensten).

### 5.4 Samenstelling

Uitgaande van het feit dat de dagelijkse besturen van de omgevingsdiensten de gemeenschappelijke regeling zullen treffen, worden de leden van het algemeen bestuur van de landelijke gemeenschappelijke regeling door en uit deze dagelijkse besturen van de omgevingsdiensten aangewezen (vgl. art. 13 lid 6 Wgr). Dat betekent dus dat bijvoorbeeld de voorzitters van de omgevingsdiensten kunnen worden aangewezen in het algemeen bestuur van de landelijke organisatie (of in het geval van een bedrijfsvoeringsorganisatie in het bestuur). Het lid van het algemeen bestuur van de landelijke organisatie vertegenwoordigt dus nadrukkelijk de belangen van zijn eigen

<sup>43</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3, p. 20.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II* 2021/22, 35968, nr. 2. Zie nader *Kamerstukken II* 2021/22, 35869, nr. 3, p. 75-76.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 23139, nr. 6, p. 9.

omgevingsdienst in het algemeen bestuur van de landelijke organisatie.<sup>46</sup> Hiermee kan dus een sterke positie voor de voorzitters van de omgevingsdiensten binnen de landelijke organisatie worden geborgd.

Uit het algemeen bestuur wordt dan vervolgens de voorzitter van de landelijke organisatie gekozen (vgl. art. 13 lid 9 Wgr), net als de overige leden van het dagelijks bestuur van de landelijke organisatie (vgl. art. 14 lid 1 Wgr).

Het is niet mogelijk om de directeuren van de omgevingsdiensten formeel een plek te geven in het bestuur van een landelijk openbaar lichaam. Dat zou wel kunnen in de vorm van een adviserend directeurenoverleg (vgl. art. 24 Wgr). Ook kunnen zij gezamenlijk de directie vormen van de landelijke organisatie, al lijkt dat met meer dan 25 directeuren niet echt efficiënt. Er zou dan met een getrapte vertegenwoordiging gewerkt moeten worden. Wil men dat de directeuren ook bepaalde bevoegdheden kunnen uitvoeren, dan zou aan een bestuurscommissie kunnen worden gedacht.<sup>47</sup> Mandaatverlening is ook altijd mogelijk.

## 5.5 Financiering

Een openbaar lichaam stelt jaarlijks zijn eigen begroting vast (vgl. art. 58 Wgr). In veruit de meeste gevallen wordt het openbaar lichaam gefinancierd door zijn deelnemers. In de begroting moet dan ook een raming zijn opgenomen van de kosten voor de deelnemers. Het betreft hier zgn. verplichte uitgaven voor de omgevingsdiensten als deelnemers.

Dat laat onverlet dat in bijzondere gevallen ook rechtstreeks een specifieke uitkering kan worden toegekend aan het openbaar lichaam (vgl. art. 58a Wgr). De minister kan een openbaar lichaam dan dus rechtstreeks financieren. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam moet wel aan de verantwoordingsverplichtingen voldoen die aan een specifieke uitkering verbonden zijn (vgl. art. 58a Wgr). De wijze van financiering sluit dus aan bij het gekozen uitgangspunt van financiering door de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Subsidieverlening van een minister aan het openbaar lichaam is in beginsel *niet* mogelijk (vgl. art. 4:21 lid 3 Awb).

## 5.6 Conclusie en aandachtspunten

Het gaat bij de taken die Omgevingsdienst NL nu heeft en op korte termijn mogelijk zal krijgen vooral om zogenoemde doe-taken. Voor dit soort taken is geen overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden noodzakelijk. Via een opdracht of via de gemeenschappelijke regeling kunnen taken bij het gemeenschappelijk openbaar lichaam worden belegd. Het model van een gemeenschappelijk openbaar lichaam leent zich dus uitstekend voor het uitvoeren van dit soort taken. Dat geldt ook wanneer in de toekomst eventueel wel publieke taken moeten worden toegekend. Voor de deelnemende omgevingsdiensten kan dat sowieso. Het model voldoet ook aan het aspect van democratische controle. Het model heeft echter één groot nadeel: er is een wetwijziging nodig. Dat geldt niet voor het eerder besproken verenigingsmodel. Dat maakt dat hulp van de wetgever nodig is. Om die reden ligt een vereniging op dit moment meer voor de hand dan een gemeenschappelijk openbaar lichaam: die laatste is immers onder de huidige wetgeving géén optie. Daarmee is

<sup>46</sup> Vgl. *Kamerstukken I* 2004/05, 27008 en 29532, nr. E, p. 9.

<sup>47</sup> Al is de vraag opportuun of een bestuurscommissie bestaande uit alleen ambtenaren toegestaan is, vgl. Rb. Arnhem 27 april 1999, ECLI:NL:RBARN:1999:AA3646 (*Marktcommissie Culemborg*).

een vereniging thans bijzonder aangewezen, waarmee voldaan wordt aan de eisen die de Wet gemeenschappelijke regelingen stelt in het kader van de voorkeur voor publiekrecht.

In de gemeenschappelijke regeling moet wel aandacht worden besteed aan de wijze waarop de deelnemers (de dagelijkse besturen van de omgevingsdiensten) toezicht en grip kunnen houden op het openbaar lichaam. Dat eerste is ook van belang vanuit het aanbestedingsrecht. Op grond van artikel 2.24b Aanbestedingswet 2012 kunnen de omgevingsdiensten immers aanbestedingsvrij gebruik maken van de diensten van Omgevingsdienst NL als zij toezicht kunnen houden als ware Omgevingsdienst NL hun eigen dienst én wanneer Omgevingsdienst NL het meerderheid van zijn werkzaamheden verricht voor zijn deelnemers. Voor dat laatste is relevant dat minimaal 80% van de taken voor de omgevingsdienst (als leden) worden verricht. Voor het toezichtscriterium is van belang dat de omgevingsdienst gezamenlijk toezicht kunnen uitoefenen. Dat doen zij in deze via het algemeen bestuur, en voor zover enkele omgevingsdiensten ook in het bestuur deelnemen, ook via het dagelijks bestuur. Daarmee is aanbestedingsrechtelijk geborgd dat de opdracht bij het gemeenschappelijk openbaar lichaam kan worden neergelegd.

**Zelfstandig bestuursorgaan**

## 6. Zelfstandig bestuursorgaan

Een zelfstandig bestuursorgaan functioneert in beginsel op het niveau van de centrale overheid, althans voor zover het een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen betreft (art. 1 Kaderwet). Het zelfstandig bestuursorgaan moet met openbaar gezag bekleed zijn, om onder de Kaderwet te vallen. Anders is (slechts) sprake van een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT), althans voor zover een aparte rechtspersoon is ingesteld (art. 1.1 Comptabiliteitswet 2016).

### 6.1 Gemeentelijke en provinciale zelfstandige bestuursorganen

Dat laat onverlet dat ook op lokaal en provinciaal niveau zelfstandige bestuursorganen kunnen voorkomen, denk daarbij aan de bestuurscommissies zoals de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen die kennen. Nadeel van de bestuurscommissie in de zin van de Provinciewet en de Gemeentewet is dat deze slechts beperkte territoriale werking hebben, en dus niet landelijk kunnen werken. Dat zou wel kunnen bij een bestuurscommissie, ingesteld bij een openbaar lichaam, dat zelf weer is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling (art. 25 Wgr). Maar dat valt onder het 2<sup>e</sup> model: het instellen van een gemeenschappelijke regeling.

### 6.2 Politieke verantwoordelijkheid minister

Blijft over een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet. Dat betekent dat dit zelfstandig bestuursorgaan onder de (beperkte) verantwoordelijkheid van een minister valt. Het zelfstandig bestuursorgaan moet de minister daartoe inlichtingen verschaffen (art. 20 Kaderwet). De minister kan ook ingrijpen via bestuurlijk toezicht, bijvoorbeeld bij taakverwaarlozing of door vernietiging (art. 23 resp. art. 22 Kaderwet). De minister kan voorts beleidsregels stellen, waaraan het zelfstandig bestuursorgaan in beginsel gebonden is (art. 21 Kaderwet). De gemeente- en provinciebesturen dragen in beginsel géén politieke verantwoordelijkheid voor het zelfstandig bestuursorgaan en beschikken evenmin over dezelfde sturingsmogelijkheden als de minister.

### 6.3 Bevoegdheidstoekenning

De minister kan bij of krachtens wet bevoegdheden attribueren of delegeren aan het zelfstandig bestuursorgaan ("openbaar gezag toekennen"). Voor delegatie door provincie- en gemeentebesturen ontbreekt de wettelijke grondslag (art. 10:15 Awb), waardoor de delegatie op grond van het gesloten stelsel van bevoegdheden in deze wetten is uitgesloten. Indien men dat mogelijk zou willen maken, moet er dus een specifieke wettelijke grondslag worden gecreëerd, bij voorkeur in de wet waarbij het zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld. De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt het evenmin mogelijk dat besturen van omgevingsdiensten bevoegdheden delegeren aan een zelfstandig bestuursorgaan.

### 6.4 Samenstelling

De leden van een zelfstandig bestuursorgaan worden benoemd, geschorst en ontslagen door de minister (art. 12 Kaderwet). De minister kan daarbij natuurlijk wel bijvoorbeeld de voorzitters of de directeurs van de omgevingsdiensten in het bestuur van het zelfstandig bestuursorgaan benoemen, maar dat maakt nog niet dat zij daar ook de betreffende omgevingsdienst(en) vertegenwoordigen.

De bestuurssamenstelling lijkt daarmee dus niet te voldoen aan de gestelde uitgangspunten, waarbij vanuit de provincie- en gemeentebesturen (indirect) democratisch gestuurd én gecontroleerd moet kunnen worden.



## 6.5 Financiering

Een zelfstandig bestuursorgaan (met eigen rechtspersoonlijkheid) stelt jaarlijks zijn eigen begroting vast, onder goedkeuring van de minister (art. 26 jo. art. 29 Kaderwet). In veruit de meeste gevallen wordt het zelfstandig bestuursorgaan gefinancierd door de minister. In de begroting moet dan ook een raming zijn opgenomen van de kosten voor de minister (art. 28 Kaderwet). De wijze van financiering sluit dus aan bij het gekozen uitgangspunt van financiering door de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

## 6.6 Conclusie

Gelet op de instellingsgronden van de Kaderwet ligt een zelfstandig bestuursorgaan niet voor de hand. Er is geen sprake van onafhankelijke oordeelsvorming (vgl. bijv. de Kiesraad), van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal geval (vgl. bijv. het CAK) en evenmin van participatie van maatschappelijke partijen.

Een zelfstandig bestuursorgaan ligt evenmin voor de hand omdat uitgangspunt nu juist uitgangspunt is dat de politieke verantwoordelijkheid bij de gemeente- en provinciebesturen blijft. Die verantwoordelijkheid sluit immers naadloos aan op de verantwoordelijkheden zoals die nu al voor de omgevingsdiensten gelden. Bij een zelfstandig bestuursorgaan is daarvan geen sprake.

Tot slot moet de taaktoekenning haast wel bij of krachtens wet geschieden. Op zich is dat niet onmogelijk natuurlijk, maar toekenning van provincie- en gemeentebesturen is uitgesloten. Dat benadrukt nog verder dat zij geen politieke verantwoordelijkheid dragen (zelfs niet beperkt).

## Conclusie

## 7. Conclusie

Het gaat bij de taken die Omgevingsdienst NL nu heeft en op korte termijn mogelijk zal krijgen vooral om zogenoemde doe-taken. Voor dit soort taken is geen overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden noodzakelijk. Dat betekent dat zowel een vereniging (of een andere privaatrechtelijke rechtspersoon), het gemeenschappelijk openbaar lichaam (of evt. een bedrijfsvoeringsorganisatie) als het zelfstandig bestuursorgaan gebruikt kunnen worden. Mochten alsnog publiekrechtelijke bevoegdheden moeten worden toegekend, dan vallen de privaatrechtelijke rechtspersonen in beginsel af. Dat is alleen anders wanneer bij wet in formele zin alsnog in een grondslag voor de overdracht van die bevoegdheden wordt gecreëerd. Dat zou echter wel een expliciet afwijking zijn van de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen (die voor omgevingsdiensten onverkort geldt), de Gemeentewet, de Provinciewet en (voorzover het om de eventuele toekenning van ministeriële bevoegdheden gaat) de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het regeringsbeleid. Deze voorkeur voor publiekrecht maakt ook dat gemotiveerd moet worden waarom de oprichting van of deelneming in een vereniging door de omgevingsdienst bijzonder is aangewezen. De publiekrechtelijke weg heeft immers de voorkeur. Nu er echter geen publiekrechtelijk alternatief is (voor een gemeenschappelijke regeling van omgevingsdiensten is immers wetswijziging nodig, net als voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan), is die motivatie snel geschreven. Het is onder het huidige recht simpelweg de enige oplossing. Een gemeenschappelijk openbaar lichaam lijkt daarop vooralsnog stuk te lopen, tenzij er dus een wetswijziging zou komen (zie hoofdstuk 5). Zou die wetswijziging er komen, dan is het gemeenschappelijk openbaar lichaam een uitermate geschikt model om de samenwerking vorm te geven. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam voldoet dan ook beter dan de vereniging aan de eisen van democratische controle en transparantie.

Het eventuele oprichten door de minister van een zelfstandig bestuursorgaan is vanuit juridisch perspectief dus niet logisch omdat er een instellingswet nodig is. Gelet op de instellingsgronden van de Kaderwet ligt een zelfstandig bestuursorgaan evenmin voor de hand. Er is geen sprake van onafhankelijke oordeelsvorming (vgl. bijv. de Kiesraad), van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal geval (vgl. bijv. het CAK) en evenmin van participatie van maatschappelijke partijen. Waarbij nog opgemerkt moet worden dat de laatste twee gronden door de regering eigenlijk zijn af gereserveerd. Een zelfstandig bestuursorgaan ligt evenmin voor de hand omdat uitgangspunt nu juist uitgangspunt is dat de politieke verantwoordelijkheid bij de gemeente- en provinciebesturen blijft. Die verantwoordelijkheid sluit immers naadloos aan op de verantwoordelijkheden zoals die nu al voor de omgevingsdiensten gelden. Bij een zelfstandig bestuursorgaan is daarvan geen sprake (zie nader hoofdstuk 6).

Blijft over het model van de vereniging. Dat model past uitermate goed en heeft de voorkeur op andere privaatrechtelijke rechtsvormen vanwege het democratische karakter van de vereniging (zie hoofdstuk 3). In de statuten moet de democratische controle goed geborgd worden (zie hoofdstuk 4), anders zijn er maar weinig controle- en sturingsinstrumenten voor de besturen van de omgevingsdienst, laat staan voor de achterliggende provincie- en gemeentebesturen.

## Bijlagen

## Bijlage 1: Overzicht gemeenschappelijke regelingen

Het gaat bij de taken die Omgevingsdienst NL nu heeft en op korte termijn mogelijk zal krijgen vooral om zogenoemde doe-taken. Voor dit soort taken is geen overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden noodzakelijk. Dat betekent dat zowel een vereniging (of een andere privaatrechtelijke rechtspersoon), het gemeenschappelijk openbaar lichaam (of evt. een bedrijfsvoeringsorganisatie) als het zelfstandig bestuursorgaan gebruikt kunnen worden. Mochten alsnog publiekrechtelijke bevoegdheden moeten worden toegekend, dan vallen de privaatrechtelijke rechtspersonen in beginsel af. Dat is alleen anders wanneer bij wet in formele zin alsnog in een grondslag voor de overdracht van die bevoegdheden wordt gecreëerd. Dat zou echter wel een expliciet afwijking zijn van de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen (die voor omgevingsdiensten onverkort geldt), de Gemeentewet, de Provinciewet en (voorzover het om de eventuele toekenning van ministeriële bevoegdheden gaat) de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het regeringsbeleid.

Naam	Oprichting privaatrechtelijke rechtspersonen	Deelneming gemeenschappelijke regeling	Laatst gevonden versie
<b>DCMR Milieudienst Rijnmond</b>	✓ artikel 15 lid 2 onder f	✗	<a href="#">Stcrt. 2015, 48769</a>
<b>Fryske Uffieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)</b>	✓ artikel 19 lid 2	✗	<a href="#">Prb. 2021, 8929</a>
<b>Omgevingsdienst Achterhoek</b>	✓ artikel 14 lid 2	✗	<a href="#">Prb. 2024, 9433</a>
<b>Omgevingsdienst Brabant-Noord</b>	✓ artikel 15 lid 2	✗	<a href="#">Prb. 2022, 6452</a>
<b>Omgevingsdienst De Vallei</b>	✓ artikel 14 lid 3	✗	<a href="#">Prb. 2018, 71466</a>
<b>Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek</b>	✓ artikel 10 lid 2	✗	<a href="#">Prb. 2024, 10351</a>
<b>Omgevingsdienst Groningen</b>	✗	✗	<a href="#">Prb. 2023, 15973</a>
<b>Omgevingsdienst Haaglanden</b>	✓ artikel 10 lid 2	✗	<a href="#">Stcrt. 2019, 71784</a>
<b>Omgevingsdienst IJmond</b>	✓ artikel 20 lid 2 onder d	✗	<a href="#">Prb. 2024, 10659</a>
<b>Omgevingsdienst IJsselland</b>	✓ artikel 15 lid 1 onder h	✗	<a href="#">Stcrt. 2020, 42900</a>
<b>Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant</b>	✓ artikel 3.6 lid 1 onder c	✓ artikel 3.6 lid 1 onder d	<a href="#">Gmb. 2024, 330373</a>
<b>Omgevingsdienst Midden-Holland</b>	✓ artikel 9 lid 2 onder b	✗	<a href="#">Prb. 2024, 9888</a>

Naam	Oprichting privaatrechtelijke rechtspersonen	Deelneming gemeenschappelijke regeling	Laatst gevonden versie
<b>Omgevingsdienst Noord-Holland Noord</b>	✓ artikel 22 lid 4	✗	<a href="#">Prb. 2024, 12142</a>
<b>Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied</b>	✓ artikel 33 lid 2	✓ artikel 34	<a href="#">Stcrt. 2016, 5111</a>
<b>Omgevingsdienst Regio Arnhem</b>	✓ artikel 14 lid 2	✗	<a href="#">Stcrt. 2018, 71472</a>
<b>Omgevingsdienst Regio Nijmegen</b>	✓ artikel 14 lid 2	✗	<a href="#">Prb. 2024, 10785</a>
<b>Omgevingsdienst Regio Utrecht</b>	✓ artikel 24 lid 2	✗	<a href="#">Gmb. 2024, 262960</a>
<b>Omgevingsdienst Rivierenland</b>	✓ artikel 13 lid 2	✗	<a href="#">Prb. 2024, 11003</a>
<b>Omgevingsdienst Twente</b>	✓ artikel 15 sub f*	✗	<a href="#">Stcrt. 2020, 40694</a>
<b>Omgevingsdienst Veluwe</b>	✓ artikel 13 lid 2	✗	<a href="#">Prb. 2023, 15202</a>
<b>Omgevingsdienst West-Holland</b>	✓ artikel 9 lid 2 onder b	✗	<a href="#">Prb. 2024, 9954</a>
<b>Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid</b>	✓ artikel 19 lid 4	✓ artikel 18	<a href="#">Stcrt. 2019, 64110</a>
<b>Omgevingsdienst Zuid-Limburg</b>	✓ artikel 13 lid 4	✓ artikel 13 lid 6	<a href="#">Prb. 2024, 9814</a>
<b>Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant</b>	✓ artikel 3 lid 4	✓ artikel 3 lid 2	<a href="#">Stcrt. 2017, 7499</a>
<b>RUD Drenthe</b>	✓ artikel 21 lid 1 onder e	✗	<a href="#">Stcrt. 2016, 61</a>
<b>RUD Limburg-Noord</b>	✓ artikel 24 lid 2	✗	<a href="#">Prb. 2024, 10185</a>
<b>RUD Utrecht</b>	✗	✗	<a href="#">Stcrt. 2017, 26823</a>
<b>RUD Zeeland</b>	✓ artikel 32 lid 2	✗	<a href="#">Stcrt. 2019, 56238</a>

\* In de gemeenschappelijke regeling van de Omgevingsdienst Twente wordt de mogelijkheid geboden om een (werkgevers)vereniging op te richten of daaraan deel te nemen. Door het gebruik van de haakjes in de tekst is niet geheel duidelijk of een ander soort vereniging ook mag.



**Cooperación**  
Statenlaan 221  
5708 ZX Helmond  
tel 085-076 1717  
[secretariaat@cooperacion.nl](mailto:secretariaat@cooperacion.nl)  
[www.cooperacion.nl](http://www.cooperacion.nl)