



BIJLAGEN NOTA VERBONDEN PARTIJEN 2026

Inhoudsopgave

Bijlage 1: Overzicht verbonden partijen	3
Bijlage 2: Juridisch kader politieke verantwoordelijkheid bij verbonden partijen	4
1. Politieke verantwoordelijkheid en verbonden partijen.....	4
1.1 Verantwoordelijkheid voor verbonden partijen	4
1.2 Algemeen bestuur waterschap	4
1.3 Dagelijks bestuur.....	4
1.4 Dijkgraaf	6
2. Publiekrechtelijke verbonden partijen	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Algemeen bestuur	8
2.3 Dagelijks bestuur	9
2.4 Voorzitter	10
3. Privaatrechtelijke ‘verbonden partijen’	10
3.1 Inleiding.....	10
3.2 Bestuur	11
3.3 Raad van commissarissen	13
3.4 Lid of aandeelhouder	15
3.5 Algemene vergadering	16
4 Samenvattend schema	18

Bijlage 1: Overzicht verbonden partijen

Openbaar lichaam (GR)	Vennootschappen (deelnemingen)
 <p>Wateronderzoek en advies</p>  <p>Belastingssamenwerking West-Brabant</p>  <p>hetWaterschapshuis De kracht van samen</p>	  <p>de toekomst is circulair</p> 
Verenigingen	
 <p>VERENIGING WERKEN VOOR WATERSCHAPPEN</p>	 <p>UNIE VAN WATERSCHAPPEN</p> <p>Noord-Brabantse Waterschapbond</p>

Bijlage 2: Juridisch kader politieke verantwoordelijkheid bij verbonden partijen

1. Politieke verantwoordelijkheid en verbonden partijen

1.1 Verantwoordelijkheid voor verbonden partijen

De Waterschapswet kent een bepaalde bevoegdheidsverdeling tussen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter (de dijkgraaf). Anders dan bij provincies en gemeenten is het waterschapsbestuur niet gedualiseerd, maar is nog steeds sprake van een zogenoemd monistisch stelsel.

1.2 Algemeen bestuur waterschap

Het algemeen bestuur bezit in beginsel alle bevoegdheden die niet expliciet aan het dagelijks bestuur of de dijkgraaf zijn toegekend (art. 77 Waterschapswet). Zo is het algemeen bestuur bijvoorbeeld bevoegd te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het waterschap, waartoe ook de bevoegdheid behoort te beslissen tot het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen.¹ Het algemeen bestuur kan deze bevoegdheid overigens wel overdragen aan het dagelijks bestuur (art. 83 lid 1 Waterschapswet). In het Delegatiebesluit waterschap Brabantse Delta 2023² is echter niet voorzien in een algemene delegatie van deze bevoegdheid aan het dagelijks bestuur. Ook meer specifiek wordt de bevoegdheid te beslissen tot oprichting van deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen of het beslissen hoe te stemmen niet overgedragen aan het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur is dus bevoegd hiertoe te beslissen. Het is mogelijk deze bevoegdheid alsnog te delegeren aan het dagelijks bestuur, zodat, net als bij gemeenten en provincies, het dagelijks bestuur bevoegd is.

Het uitbrengen van een stem in een algemene vergadering van aandeelhouders of in een algemene ledenvergadering is eveneens een (eenzijdige) privaatrechtelijke rechtshandeling (vgl. art. 2:13 BW). Dat betekent dat het algemeen bestuur van Brabantse Delta bevoegd is te beslissen hoe gestemd wordt namens het waterschap, tenzij deze bevoegdheid is overgedragen aan het dagelijks bestuur. Het is aan te raden deze bevoegdheid te delegeren naar het dagelijks bestuur, zodat het dagelijks bestuur ervoor verantwoordelijk is en er dus ook verantwoording over kan afleggen aan het algemeen bestuur.

Het algemeen bestuur kan voor de uitoefening van zijn bevoegdheden ook een gemeenschappelijke regeling treffen met andere waterschapsbesturen, maar ook met provincie- of gemeentebesturen. Op de gevolgen hiervan wordt in paragraaf 2 van deze bijlage nader ingegaan.

Het algemeen bestuur van Brabantse Delta heeft als zodanig geen verantwoordingsplicht, het orgaan is de eindverantwoordelijke binnen het waterschap.³

1.3 Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur heeft formeel geen rol bij de aansturing van privaatrechtelijke verbonden partijen, anders dan het voorbereiden van de besluiten van het algemeen bestuur (art. 84 lid 2 Waterschapswet). Deze voorbereidende rol heeft het dagelijks bestuur ook bij gemeenschappelijke openbare lichamen en gemeenschappelijke organen voor zover deze zijn ingesteld bij een

¹ Onder de monistische Gemeentewet was dit ook een bevoegdheid van de gemeenteraad (zie art. 155 Gemeentewet-oud), welke bevoegdheid bij de dualisering van het gemeentebestuur is verschoven naar het college van burgemeester en wethouders (art. 160 lid 1 onder d en lid 2 Gemeentewet).

² Wsb. 2023, nr. 12439.

³ Anders dan bij gemeenteraden en provinciale staten (zie art. 125 Grondwet) is echter niet vastgelegd dat het algemeen bestuur van het waterschap ook aan het hoofd van dat waterschap staat.

gemeenschappelijke regeling van uitsluitend de algemene besturen van de waterschappen (en/of met gemeenteraden of provinciale staten) of waaraan de algemene besturen deelnemen.

Bij een gemeenschappelijke regeling waaraan uitsluitend het dagelijks bestuur van het waterschap deelneemt, zoals bijvoorbeeld bij Aquon of de Belastingssamenwerking West-Brabant, heeft het dagelijks bestuur wel een eigen verantwoordelijkheid. Het algemeen bestuur van het waterschap staat dan meer op afstand. Zo is het dagelijks bestuur zelf bevoegd de gemeenschappelijke regeling te treffen (art. 50 lid 1 Wgr), maar wel pas na zienswijzen én toestemming van het algemeen bestuur (art. 50 lid 2-4 Wgr).

De leden van het dagelijks bestuur zijn verantwoording verschuldigd over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur:

Artikel 89 Waterschapswet

1. De leden van het dagelijks bestuur zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur.
2. Zij geven het algemeen bestuur mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen voorzover het verstrekken daarvan niet in strijd is met het openbaar belang.

De leden van het dagelijks bestuur zijn uitsluitend verantwoording schuldig over hetgeen door het dagelijks bestuur is verricht. Daaronder valt ook verantwoordelijkheid voor alles wat *namens* het dagelijks bestuur wordt verricht. Handelingen die in mandaat, volmacht of machtiging van het dagelijks bestuur geschieden, vallen dus ook onder de verantwoordelijkheidsplicht van artikel 89 lid 1 Waterschapswet (art. 10:2 Awb).⁴ De leden van het dagelijks bestuur zijn deze verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur van het waterschap.

Artikel 89 lid 1 Waterschapswet is ontleend aan artikel 168 Gemeentewet zoals dat oorspronkelijk in het wetsvoorstel voor de nieuwe Gemeentewet was opgenomen.⁵ In de memorie van toelichting bij dat voorstel wordt opgemerkt dat het collegiale bestuur het uitgangspunt is en dat daaruit voortvloeit dat ieder lid van het college (vgl. lid van het dagelijks bestuur) als ook het college als geheel (vgl. het dagelijks bestuur als geheel) verantwoording schuldig zijn voor het gehele collegebeleid (vgl. het gehele beleid van het dagelijks bestuur).⁶ Het voorgestelde artikel 168 Gemeentewet was weer ontleend aan de oude gemeentewet. Sinds 1969⁷ gold daarin reeds een vergelijkbare bepaling. In de memorie van antwoord bij die wet werden enkele opmerkingen gemaakt over de reikwijdte:

“Onder bestuur moet worden verstaan de volledige bestuursgestie, hetgeen uiteraard meer omvat dan de hantering van wettelijke bevoegdheden alleen. Optreden voor de televisie, interviews, etc, zullen derhalve, wanneer deze belangen van de gemeente raken, onder de verantwoordingsplicht vallen.”⁸

Het gaat dus om de uitoefening van zijn bevoegdheden door het college, maar ook om zaken die aan de belangen van de gemeente raken. Dit geldt dan mutatis mutandis ook voor het dagelijks bestuur van het waterschap o.g.v. artikel 89 Waterschapswet.

In het kader van de totstandkoming van de Provinciewet werd daar nog aan toegevoegd:

“Als het besluit tot oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon eenmaal is genomen [...], dan is de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd uiteraard een zaak tussen provinciale staten en gedeputeerde staten en eventueel de commissaris van de Koning, binnen de regels die de Provinciewet daarvoor

⁴ Vgl. *Kamerstukken II 1986/87, 19995*, nr. 3, p. 37 en 70-71.

⁵ *Kamerstukken II 1985/86, 19403*, nr. 2. Het artikel is uiteindelijk meerdere keren gewijzigd waardoor het huidige artikel 169 Gemeentewet afwijkt van artikel 89 Waterschapswet.

⁶ *Kamerstukken II 1985/86, 19403*, nr. 3, p. 46.

⁷ Wet van 13 november 1969, *Stb.* 1969, nr. 535.

⁸ *Kamerstukken II 1968/69, 9882*, nr. 5, p. 3.

stelt. Daarbij hoeft naar ons oordeel niet per se sprake te zijn van een competentieprobleem voor een lid van het provinciaal bestuur, als deze als commissaris van een vennootschap de belangen van de vennootschap moet behartigen. Uiteindelijk werd oprichting van of deelneming in de vennootschap ook in het provinciaal belang geacht. Bovendien is hij gehouden desgevraagd inlichtingen te verschaffen aan provinciale staten (artikelen 167 en 179 van het wetsvoorstel). Verder kunnen zonodig instructies worden meegegeven aan vertegenwoordigers in de algemene vergadering van aandeelhouders, al moet ook daar uiteraard primair het belang van de vennootschap behartigd worden.”⁹

Hierbij wordt opgemerkt dat instructies kunnen worden meegegeven aan de eigen vertegenwoordigers in de algemene vergadering van aandeelhouders. Dergelijke instructies kunnen in beginsel niet worden meegegeven aan een commissaris of bestuurder, nu die primair een ander belang te dienen heeft. Wel wordt opgemerkt dat het belang van de vennootschap niet altijd strijdig hoeft te zijn met het belang van het waterschap.

Concluderend: de leden van het dagelijks bestuur zijn verantwoording schuldig over de uitoefening van bevoegdheden door het dagelijks bestuur. Daarnaast zijn zij verantwoording schuldig over uitlatingen en andere handelingen die in de uitoefening van het lidmaatschap van het dagelijks bestuur worden verricht. Het algemeen bestuur kan daaromtrent instructies meegeven aan het dagelijks bestuur.

De vertrouwensregel (het ontslagrecht van het algemeen bestuur ten aanzien van leden van het dagelijks bestuur) moet onderscheiden worden van de verantwoordingsplicht. Ontslag van een lid van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de dijkgraaf, kan plaatsvinden wanneer dit lid het vertrouwen van het algemeen bestuur niet langer geniet (art. 41 lid 5 Waterschapswet). Dat vertrouwen kan ook geschonden worden door handelingen die een dagelijks bestuurder als privépersoon verricht of die hij in een nevenfunctie verricht waarin hij als natuurlijk persoon vertegenwoordiger is (daarover is dus o.g.v. art. 89 Waterschapswet geen verantwoording schuldig).

1.4 Dijkgraaf

De daadwerkelijke privaatrechtelijke rechtshandeling tot oprichting of deelneming moet worden verricht door de dijkgraaf (art. 95 Waterschapswet).¹⁰ De dijkgraaf is ook degene die het waterschap dient te vertegenwoordigen in de algemene vergadering, nu het uitbrengen van een stem aldaar ook valt te kwalificeren als een (eenzijdige) privaatrechtelijke rechtshandeling. De dijkgraaf kan echter wel een ander machtigen, na instemming van het dagelijks bestuur (art. 95 Waterschapswet). De gemachtigde handelt dan echter in naam van de dijkgraaf (art. 10:12 jo. art. 10:2 Awb). De rechtshandeling moet dan ook worden toegerekend aan het bestuursorgaan dijkgraaf (en de rechtspersoon waterschap naar privaatrecht, vgl. art. 1:1 lid 4 Awb en art. 3:61 e.v. BW). Dat betekent dat de dijkgraaf verantwoording schuldig is aan het algemeen bestuur over hetgeen in de algemene vergadering heeft plaatsgevonden (art. 97 lid 1 Waterschapswet).¹¹

Het bovenstaande geldt niet bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Daartoe is ieder bestuursorgaan van het waterschap afzonderlijk bevoegd. De dijkgraaf kan ook een gemeenschappelijke regeling treffen met andere voorzitters voor de uitoefening van zijn bevoegdheden (art. 50 lid 1 Wgr). Hij heeft daartoe wel toestemming van het algemeen bestuur nodig (art. 50 lid 2 Wgr).

Voor de dijkgraaf geldt een verantwoordingsplicht die vergelijkbaar is met die van de leden van het dagelijks bestuur.

Artikel 97 Waterschapswet

⁹ Kamerstukken II 1989/90, 19836, nr. 15, p. 34-35.

¹⁰ Vgl. Kamerstukken II 2001/02, 28432, nr. 3, p. 8.

¹¹ Het dagelijks bestuur en zijn leden hebben in deze geen verantwoordelijkheid, anders dan voor het besluit in te stemmen met de machtiging door de dijkgraaf van een ander om namens hem en het waterschap te handelen (vgl. art. 89 lid 1 Waterschapswet).

1. De voorzitter is het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door hem gevoerde bestuur.
2. Hij geeft het algemeen bestuur mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen voorzover het verstrekken daarvan niet in strijd is met het openbaar belang.

Deze bepaling heeft dan ook eenzelfde reikwijdte als artikel 89 Waterschapswet. Ten aanzien van de dijkgraaf geldt de vertrouwensregel echter niet, hij kan slechts bij koninklijk besluit ontslagen worden (art. 46 lid 1 Waterschapswet). Wel kan het algemeen bestuur een voordracht tot ontslag doen vanwege een verstoorde verhouding tussen de dijkgraaf en het algemeen bestuur (art. 4.2.19 lid 3 aanhef en onder d Rechtspositiebesluit decentrale ambtsdragers).

De voorzitter is dus verantwoording verschuldigd over het stemmen in de algemene vergadering bij een privaatrechtelijke rechtspersoon. Daarnaast is hij verantwoording schuldig over de uitoefening van taken en bevoegdheden in een gemeenschappelijke regeling waaraan hij (mede-)deelnemer is.

2. Publiekrechtelijke verbonden partijen

2.1 Inleiding

De publiekrechtelijke verbonden partijen worden aangegaan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De algemene besturen, de dagelijkse besturen en de dijkgraven (voorzitters) van twee of meer waterschappen kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor het eigen waterschap bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die waterschappen (artikel 50 Wgr).¹²

Hiermee wordt duidelijk dat verbonden partijen kunnen worden aangegaan tussen alleen algemene besturen (raadsregelingen), tussen alleen dagelijks besturen (collegeregelingen) of tussen alleen dijkgraven (voorzittersregelingen). Daarnaast kan ook sprake zijn van gemengde regelingen. Gemengde regelingen zijn weer te onderscheiden in regelingen van algemene besturen, dagelijks besturen en voorzitters tezamen, regelingen van algemene besturen en dagelijkse besturen, regelingen van dagelijks besturen en dijkgraven, of regelingen van algemene besturen en dijkgraven. Overigens is nog van belang dat ieder bestuursorgaan alleen bevoegd is tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling ten aanzien van taken en bevoegdheden die het zelf heeft. Dijkgraven kunnen dus alleen een gemeenschappelijke regeling treffen als zij bevoegdheden inbrengen die zij als eenhoofdige bestuursorganen bezitten. Evenzo kunnen dagelijkse besturen van een waterschap alleen een gemeenschappelijke regeling treffen als zij taken en bevoegdheden inbrengen die zij als dagelijks besturen bezitten.

In artikel 50a lid 1 Wgr wordt hoofdstuk 1 van de Wgr van overeenkomstige toepassing verklaard voor gemeenschappelijke regelingen tussen waterschappen. Dat betekent dat er drie mogelijke verbonden partijen te onderscheiden zijn, te weten het gemeenschappelijk openbaar lichaam (artikel 8 lid 1 Wgr), het gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr) en de bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8 lid 3 Wgr). Het gemeenschappelijk openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie hebben beide rechtspersoonlijkheid, in tegenstelling tot het gemeenschappelijk orgaan welke gezien kan worden als een gemeenschappelijke bestuurscommissie. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan alleen worden ingesteld bij een collegeregeling, dus door de dagelijkse besturen van twee of meer waterschappen (of evt. met colleges van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten), waarbij het (uitsluitend) mag gaan om de behartiging van ondersteunende of uitvoerende taken.

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft een geleed bestuur bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 50a lid 1 sub a Wgr jo. art. 12 Wgr). Daarnaast kunnen eventueel ook adviescommissies worden ingesteld (art. 50a lid 1 jo. art. 24 Wgr). De

¹² Eenzelfde mogelijkheid bestaat om gemeenschappelijke regelingen te treffen met gemeentebesturen (art. 61 Wgr), met gemeente- en provinciebesturen (art. 73 Wgr) of met provinciebesturen (art. 83 Wgr).

mogelijkheid om bestuurscommissies in te stellen bestaat niet bij waterschapssamenwerking (art. 50a lid 1 en art. 25 Wgr).¹³

Voor zowel de bedrijfsvoeringsorganisatie als voor het gemeenschappelijk orgaan geldt dat sprake is van een enkelvoudig bestuur (art. 50a lid 1 sub a Wgr jo. 14a Wgr resp. art. 50a lid 1 sub a Wgr jo art. 15 Wgr). Er is dus als het ware alleen een algemeen bestuur.

2.2 Algemeen bestuur

2.2.1 Samenstelling

Het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam bestaat bij een raadsregeling (ofwel een regeling die uitsluitend is getroffen door algemene besturen van waterschappen) uit de leden die per deelnemend waterschap door het algemeen bestuur van het waterschap uit zijn midden, uitgezonderd de dijkgraaf, worden aangewezen (art. 50a lid 1 sub a Wgr jo art. 13 lid 1 Wgr).

Voor gemengde regelingen waaraan ook algemene besturen deelnemen, bestaat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemend waterschap door het algemeen bestuur uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen (de dijkgraaf zodoende) en uit het dagelijks bestuur van het waterschap worden aangewezen (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 13 lid 1 Wgr). Deze laatste toevoeging heeft overigens o.g.v. het monistische stelsel van de waterschappen geen toegevoegde waarde.

Het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam waaraan alleen dagelijkse besturen van waterschappen deelnemen, bestaat uit leden die per deelnemend waterschap door het dagelijks bestuur uit zijn midden worden aangewezen. (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 13 lid 6 Wgr). Zoals in paragraaf 1.4 al is toegelicht zijn waterschappen monistisch ingericht.

Als sprake is van een regeling die is getroffen tussen uitsluitend de dijkgraven van waterschappen, dan vormen de dijkgraven het algemeen bestuur van het openbaar lichaam (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 13 lid 7 Wgr).

In het geval sprake is van een gemengde regeling tussen dagelijkse besturen en dijkgraven, dan bestaat het algemeen bestuur van het openbaar lichaam uit leden die per deelnemend waterschap door het dagelijks bestuur uit zijn midden worden gekozen en uit de dijkgraven van de deelnemende waterschappen (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 13 lid 10 Wgr).

De bestuursorganen die leden mogen aanwijzen in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling, mogen deze leden ook ontslaan indien het betreffende lid niet langer het vertrouwen geniet van het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 16 lid 4 Wgr resp. art. 50a lid 1 sub a jo art. 18 jo. art. 16 lid 4 Wgr).

2.2.2 Taak en bevoegdheid

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 12 lid 2 Wgr). Aan het bestuur van het openbaar lichaam kunnen in de gemeenschappelijke regeling ten aanzien van de belangen ter behartiging waarvoor de regeling is getroffen en voor het gebied waarvoor zij geldt, de bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen die de deelnemende bestuursorganen van de waterschappen toekomen (art. 50b Wgr). Alle bevoegdheden die bij de regeling worden overgedragen, berusten bij het algemeen bestuur, tenzij bij wet of in de regeling anders is bepaald (art. 50e Wgr). Door het algemeen bestuur kunnen vervolgens aan het dagelijks bestuur bevoegdheden worden overgedragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. In ieder geval kunnen niet worden overgedragen aan het dagelijks bestuur de bevoegdheid tot het vaststellen van de begroting of de jaarrekening, de bevoegdheid tot het heffen van belastingen of het vaststellen van verordeningen door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven (art. 50ea Wgr).

¹³ Bij regelingen waaraan ook provincie- en/of gemeentebesturen deelnemen bestaat deze mogelijkheid weer wel.

2.2.3 Verantwoordingsrelatie van het algemeen bestuur met de deelnemende bestuursorganen

Voor raadsregelingen geldt dat in de regeling moet worden opgenomen op welke wijze een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam ter verantwoording kan worden geroepen door de leden van het algemeen bestuur van het waterschap dat hem heeft aangewezen voor het door hem gevoerde beleid in het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 16 lid 1 Wgr). Het betreft hier dus uitdrukkelijk een verantwoordingsplicht over het door het aangewezen lid in (algemeen) bestuur gevoerde beleid, en niet voor de besluiten van het algemeen bestuur als zodanig. In het algemeen bestuur brengt een lid dan ook het belang in van het waterschap in dat hem heeft aangewezen. Hij vertegenwoordigt daarbij het algemeen bestuur van het waterschap (zoals hieronder wordt beschreven ten aanzien van leden van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam ten aanzien van gemeenteraden bij een gemengde regeling waaraan de raad deelneemt):

Kamerstukken I 2004/05, 27008 en 29532, nr. E, p. 9:

“De aangewezen leden vertegenwoordigen dus de raad; [...]. Bij een juiste wijze van vertegenwoordiging zal degene die door de gemeente is aangewezen, de in de raad levende opvattingen over het voetlicht moeten brengen, óók als deze afwijken van zijn persoonlijke, politieke, opvatting. Het is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever dat opvattingen van minderheden niet tot uitdrukking komen. Evenmin kan het zo zijn dat een vertegenwoordiger zijn eigen opvatting laat prevaleren boven de meerderheidsopvatting in de raad die hem heeft aangewezen.”

Ook moet in de regeling worden opgenomen op welke wijze aan het algemeen bestuur van een waterschap de door een of meer van haar leden opgevraagde inlichtingen worden verstrekt door het lid van het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam dat door het betreffende algemeen bestuur van het waterschap is aangewezen (art. 50a lid a sub a jo. art. 16 lid 2 Wgr).

Voor collegeregelingen is deze verantwoordings- en inlichtingenverplichting van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat de betreffende leden verantwoording moeten afleggen en inlichtingen moeten verstrekken aan het bestuursorgaan (dagelijks bestuur van het waterschap) dat hem heeft aangewezen (art. 50a lid 1 sub a jo art. 18 jo, art. 16 lid 1 Wgr).

Tot slot geldt ook voor leden van een algemeen bestuur van collegeregelingen en voorzittersregelingen of een gemengde regeling zonder deelnemende algemene besturen van waterschappen, dat de betreffende leden een informatie- en verantwoordingsplicht hebben aan het algemeen bestuur van het waterschap dat hen heeft aangewezen (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 19 jo. art. 16 lid 1 en 2 Wgr). Overigens bestaat deze politieke verantwoordingsplicht ook al op grond van artikel 89 Waterschapswet.

2.3 Dagelijks bestuur

2.3.1 Samenstelling

Het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, die in beginsel door en uit het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam worden aangewezen, met inachtneming van de regels die daarvoor in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen. Overigens mogen deze leden niet allemaal afkomstig zijn van hetzelfde waterschap (art. 50a lid 1 sub a jo, art. 14 lid 1 Wgr).

2.3.2 Taak en bevoegdheid

Het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke openbaar lichaam is in ieder geval bevoegd het dagelijks bestuur te voeren, voor zover volgens de wet of de gemeenschappelijke regeling het algemeen bestuur daarmee niet is belast. Daarnaast is het algemeen bestuur bevoegd om de beslissingen van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren (art. 50eb lid 1 Wgr). Het dagelijks bestuur is voorts bevoegd ambtenaren te benoemen, schorsen en ontslaan.

2.3.3 Verantwoordingsplicht dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan het algemeen bestuur verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur (art. 50a lid 1 sub a

Wgr jo. art. 19a lid 1 Wgr). Hieruit blijkt dat sprake is van collegiaal bestuur en dat er een collegiale verantwoordelijkheid bestaat richting het algemeen bestuur.

Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 16:

“De Wgr voorziet uitdrukkelijk niet in een verantwoordingsplicht en een terugroepingsrecht tussen de leden van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam als zodanig enerzijds en de deelnemende gemeentebesturen anderzijds. De leden van het dagelijks bestuur hebben geen enkele verantwoordingsrelatie met de gemeentebesturen die hen hebben aangewezen. Zij hebben dit alleen ten opzichte van het algemeen bestuur.”

Er geldt alleen een verantwoordingsplicht van het dagelijks bestuur richting het algemeen bestuur, en dus niet van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam richting de bestuursorganen van de waterschappen die aan de gemeenschappelijke regeling deelnemen. Dit zou de collegialiteit van het dagelijks bestuur doorbreken. Het dagelijks bestuur geeft het algemeen bestuur alle inlichtingen die het algemeen bestuur voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 19a lid 2 Wgr). Het algemeen bestuur kan besluiten een lid van het dagelijks bestuur ontslag te verlenen als dit lid niet meer het vertrouwen geniet van het algemeen bestuur (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 19a lid 3 Wgr).

2.4 Voorzitter

2.4.1 Benoeming

De voorzitter van een openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur gekozen, waarbij in de gemeenschappelijke regeling nader kan worden bepaald op welke wijze dat gebeurt (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 13 lid 9 Wgr). De voorzitter is zowel voorzitter van het algemeen bestuur als van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam (art. 50a lid 1 sub a jo. art. 12 lid 3 Wgr). De voorzitter is dus geen onafhankelijke functionaris, maar (ook) volwaardig lid van het algemeen bestuur én van het dagelijks bestuur.

2.4.2 Taak en bevoegdheid

De voorzitter vertegenwoordigt het waterschap in en buiten rechte. Als de voorzitter een ander machtiging verleent tot vertegenwoordiging, dan is de instemming van het dagelijks bestuur nodig voor deze machtiging (art. 50ed Wgr). De voorzitter verricht dus de privaatrechtelijke rechtshandelingen waartoe het algemeen bestuur heeft besloten.

2.4.3 Verantwoordingsrelatie

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is niet opgenomen op welke wijze en aan wie de voorzitter verantwoording dient af te leggen. Wel wordt de voorzitter door en uit het algemeen bestuur aangewezen.

3. Privaatrechtelijke ‘verbonden partijen’

3.1 Inleiding

De mogelijke privaatrechtelijke verbonden partijen zijn enerzijds de zgn. *personenvennootschappen*: de maatschap, de vennootschap onder firma (VOF) en de commanditaire vennootschap (CV) en anderzijds de zgn. *privaatrechtelijke rechtspersonen*: de vereniging, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij, de naamloze vennootschap (NV), de besloten vennootschap (BV) en de stichting. Omdat in de bestuurlijke samenwerkingspraktijk personenvennootschappen niet of nauwelijks voorkomen, worden deze hier buiten beschouwing gelaten. De besloten vennootschap en de naamloze vennootschap worden ook wel als *kapitaalvennootschappen* aangeduid ter onderscheiding van de personenvennootschappen. De coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij zijn bijzondere vormen van de vereniging, waarbij met aansprakelijkheidsbeperking en winstuitkering kan worden gewerkt. Zij kennen in beginsel dezelfde spelregels als een vereniging.

Voorts is de term *structuurvennootschap* van belang. Dat is een besloten vennootschap of naamloze vennootschap waarop het zgn. structuurregime van toepassing is. Het structuurregime geldt ook

voor zgn. grote coöperaties of grote onderlinge waarborgmaatschappijen (art. 2:63b e.v. BW). Dit betekent onder meer dat deze vennootschappen en coöperaties verplicht een raad van commissarissen hebben, die een eigen benoemingswijze en verdergaande bevoegdheden dan een vrijwillig ingestelde raad van commissarissen kennen. Deze versterkte positie van de raad van commissarissen gaat ten koste van de algemene vergadering, en daarmee van de aandeelhouders resp. de leden.

De privaatrechtelijke rechtspersonen hebben hun inrichting (grotendeels) gemeen. Zo hebben zij alle een bestuur en kan bij alle tevens een raad van commissarissen worden ingesteld, al wordt die in de praktijk bij verenigingen en stichtingen vaak raad van toezicht genoemd. Op de stichting na hebben alle rechtspersonen voorts een algemene vergadering, waarin de leden resp. de aandeelhouders vertegenwoordigd zijn. Hieronder wordt op deze organen ingegaan.

3.2 Bestuur

3.2.1 Samenstelling

Alle rechtspersonen hebben allereerst een bestuur (in de praktijk vaak ook raad van bestuur of directie geheten).

Bij de vereniging wordt het bestuur in beginsel uit de leden benoemd (art. 2:37 lid 1 BW). De algemene vergadering benoemt de bestuursleden (art. 2:37 lid 2 BW). In de statuten kan van deze hoofdregels worden afgeweken (art. 2:37 BW). Deze bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het bestuur van een coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij (art. 2:53a lid 1 BW). Bestuurders kunnen ook te allen tijde worden geschorst en ontslagen door de algemene vergadering (art. 2:37 lid 6 BW) of worden geschorst door de raad van commissarissen (art. 2:57 lid 3 BW). In dat laatste geval kan de schorsing door de algemene vergadering worden opgeheven (art. 2:57 lid 3 BW).

Bij de naamloze vennootschap worden bestuurders door de algemene vergadering benoemd (art. 2:132 lid 1 BW). In de statuten kunnen beperkingen worden aangebracht in de kring van benoembare personen (art. 2:132 lid 2 BW). Ook kan de benoeming worden gekoppeld aan een voordracht (art. 2:133 lid 1 BW). Bestuurders kunnen ook te allen tijde worden geschorst en ontslagen door de algemene vergadering (art. 2:134 lid 1 BW) of worden geschorst door de raad van commissarissen (art. 2:147 lid 1 BW). In dat laatste geval kan de schorsing door de algemene vergadering worden opgeheven (art. 2:147 lid 2 BW).

Bij de besloten vennootschap worden bestuurders door de algemene vergadering benoemd (art. 2:242 lid 1 BW). In de statuten kunnen beperkingen worden aangebracht in de kring van benoembare personen (art. 2:242 lid 2 BW). Ook kan de benoeming worden gekoppeld aan een voordracht (art. 2:443 lid 1 BW). Bestuurders kunnen ook te allen tijde worden geschorst en ontslagen door de algemene vergadering (art. 2:244 lid 1 BW) of worden geschorst door de raad van commissarissen (art. 2:257 lid 1 BW). In dat laatste geval kan de schorsing door de algemene vergadering worden opgeheven (art. 2:257 lid 2 BW).

De wijze van benoeming van bestuurders bij de stichting wordt geheel aan de statuten overgelaten (art. 2:286 lid 4 onder c BW).

In alle gevallen geldt dat als bestuurder zowel natuurlijke personen als rechtspersonen kunnen worden benoemd. Om te kunnen voldoen aan het *bestuurlijk belang* in de zin van artikel 4.5 lid 1 Waterschapsbesluit moet sprake zijn van vertegenwoordiging in het bestuur (of stemrecht in een algemene vergadering). Daartoe zal het waterschap dan een bestuurszetel moeten bezetten, het is niet voldoende wanneer het waterschap slechts een benoemingsrecht voor bestuursleden heeft.¹⁴ De vraag rijst overigens wel hoe het waterschap deze zetel dan moet bezetten. Wanneer iemand op persoonlijke titel wordt benoemd, dan is geen sprake van vertegenwoordiging van het waterschap.

¹⁴ Vgl. *Stb.* 2003, nr. 27, p. 48.

De benoeming van een natuurlijke persoon, die tevens waterschapsbestuurder of -ambtenaar is, lijkt daarmee niet afdoende. Deze natuurlijke persoon zit er dan namelijk op eigen titel. Bij besturen van privaatrechtelijke rechtspersonen kan de rechtspersoon waterschap als bestuurder worden benoemd.¹⁵ Dan houdt de rechtspersoon waterschap invloed op de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden binnen de verbonden partij.

3.2.2 Taak en bevoegdheid

Het bestuur is in beginsel belast met het besturen en vertegenwoordigen van de vereniging (art. 2:44 lid 1 en art. 2:45 lid 1 BW), van de coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij (art. 2:53a lid 1 jo. art. 2:44 lid 1 en art. 2:45 lid 1 BW), van de naamloze vennootschap (art. 2:129 lid 1 en art. 2:130 BW), van de besloten vennootschap (art. 2:239 lid 1 en art. 2:240 lid 1 BW) of van de stichting (art. 2:291 lid 1 en 2:292 lid 1 BW). Al deze bepalingen maken het mogelijk dat in de statuten beperkingen op deze bevoegdheid worden aangebracht.

Omdat de bestuurders bij een vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij in beginsel ook een lid zijn, kunnen zij als lid ook stemmen in de algemene vergadering. Bij de naamloze vennootschap en de besloten vennootschap geldt dat in beginsel juist niet, waardoor aan bestuurders een raadgevende stem in de algemene vergadering wordt toegekend (art. 2:117 lid 4 resp. art. 2:227 lid 7 BW).

3.2.3 Verantwoording

Het bestuur is in beginsel verantwoording schuldig aan de algemene vergadering (behoudens bij de stichting).

Voor de naamloze vennootschap en de besloten vennootschap geldt dat het bestuur de algemene vergadering alle verlangde inlichtingen moet verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang der vennootschap zich daartegen verzet (art. 2:107 lid 2 resp. art. 2:217 lid 2 BW). Het inlichtingenrecht komt aan de algemene vergadering toe, niet aan de individuele aandeelhouder:

“Het bestuur en de RvC zijn gehouden aan de AvA, behoudens zwaarwichtige redenen, alle verlangde inlichtingen te verschaffen (art. 2:107 lid 2 BW). Iedere aandeelhouder heeft voorts ter vergadering zelfstandig het recht vragen te stellen - ongeacht of deze betrekking hebben op punten die op de agenda zijn vermeld - en de vennootschap dient die vragen te beantwoorden [...]. Daarbuiten hebben aandeelhouders geen recht op het verstrekken van door hen afzonderlijk verlangde informatie. Het recht op nadere inlichtingen is een recht van de AvA als orgaan van de vennootschap, verleend met het oog op vennootschappelijke rekening en verantwoording.”¹⁶

Een aandeelhouder kan dus tijdens een vergadering van de algemene vergadering alle inlichtingen vragen die hij wenst. Maar een aandeelhouder kan dit niet buiten de algemene vergadering om doen, omdat het inlichtingenrecht niet toekomt aan de aandeelhouder, maar aan de algemene vergadering. Dat betekent dus ook dat bijvoorbeeld de leden van het algemeen bestuur van het waterschap geen inlichtingen kunnen vragen aan het bestuur van de vennootschap.

Naast het inlichtingenrecht van de algemene vergadering geldt ook een verantwoordingsplicht van het bestuur jegens de algemene vergadering. De verantwoordingsplicht geldt niet jegens de individuele aandeelhouder.¹⁷ De verantwoordingsplicht van het bestuur aan de algemene vergadering gaat niet zover dat het bestuur voorafgaand aan zijn besluitvorming toestemming moet vragen aan de algemene vergadering, aldus de Hoge Raad:

“De ondernemingskamer heeft [...] terecht [...] vooropgesteld [...] dat de algemene vergadering van aandeelhouders haar opvattingen terzake tot uitdrukking kan brengen door uitoefening van de haar in wet en statuten toegekende rechten. In het algemeen betekent dit laatste dat het bestuur van een vennootschap aan de algemene vergadering van aandeelhouders verantwoording heeft af te leggen van zijn beleid maar dat het,

¹⁵ Vgl. *Kamerstukken II 1980/81*, 16631, nr. 3, p. 2-3 en *Kamerstukken II 1983/84*, 16631, nr. 6, p. 16-18.

¹⁶ HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (*ASMI*), r.o. 4.6.

¹⁷ Vgl. Rb. 's-Gravenhage 25 januari 1917, *NJ 1917/334*.

behoudens afwijkende wettelijke of statutaire regelingen, niet verplicht is de algemene vergadering vooraf in zijn besluitvorming te betrekken als het gaat om handelingen waartoe het bestuur bevoegd is.”¹⁸

Indien er een raad van commissarissen is, dan moet het bestuur de raad van commissarissen tijdig de voor de uitoefening van zijn taken noodzakelijke gegevens verschaffen (art. 2:57 lid 8, art. 2:141 lid 1 BW resp. art. 2:251 lid 1 BW).

3.2.4 Te behartigen belang

De bestuurder van een vennootschap heeft zich te richten naar het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming, zo bepaalt het Burgerlijk Wetboek sinds 2013.¹⁹ Dit geldt zowel voor de naamloze vennootschap (art. 2:129 lid 5 BW) als voor de besloten vennootschap (art. 2:239 lid 5 BW). In de memorie van toelichting werd opgemerkt:

“De norm voor de taakuitoefening van leden van het toezichthoudend orgaan staat thans in artikel 2:140/250 BW voor de raad van commissarissen. Algemeen wordt aangenomen dat zij evenzeer geldt voor de bestuurders. Het voorgestelde lid 5 legt de norm voor het handelen van iedere bestuurder vast. Bij de vervulling van hun taak richten de bestuurders zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Daarbij maakt het niet uit of zijn taak uitvoerend of algemeen/toezichthoudend is.”²⁰

Sinds de inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen in 2021 geldt dit ook expliciet voor bestuurders van stichtingen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. In de memorie van toelichting bij die wet werd opgemerkt:

“Met de voorgestelde bepaling wordt voor alle rechtspersonen tot uitdrukking gebracht dat de bestuurders bij de vervulling van hun taak de belangen van de rechtspersoon moeten laten prevaleren boven hun eigen belangen. In de bepaling wordt overigens niet gesproken van het belang van «de vennootschap», zoals dat het geval was in de regeling voor de NV en de BV, maar van het belang van «de rechtspersoon». Met de aanduiding «de daaraan verbonden onderneming of organisatie» wordt tot uitdrukking gebracht dat ook wanneer een rechtspersoon geen onderneming drijft, toch sprake kan zijn van een in dit kader relevant samenstel van belangen.”²¹

Bestuurders kunnen zich dus nimmer uitsluitend richten naar het belang van het waterschap, maar moeten altijd het belang van de rechtspersoon laten prevaleren. Dat de bestuurder door het waterschap kan worden voorgedragen doet daaraan niets af. De bestuurder is voorts als zodanig ook geen verantwoording schuldig aan degene die hem heeft aangewezen.

3.3 Raad van commissarissen

3.3.1 Samenstelling

Bij een naamloze vennootschap kan bij de statuten worden bepaald dat er een raad van commissarissen zal zijn (art. 2:140 lid 1 BW). Dit kan alleen niet wanneer er sprake is van een zgn. *one tier-board*.²² Hetzelfde geldt bij een besloten vennootschap (art. 2:250 lid 1 BW) en bij een coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij (art. 2:57 lid 1 BW).

De commissarissen worden benoemd door de algemene vergadering (art. 2:57a lid 1 jo. art. 2:37 lid 2 resp. art. 2:142 lid 1 resp. art. 2:252 lid 1 BW). In de statuten kunnen beperkingen worden aangebracht in de kring van benoembare personen (art. 2:142 lid 1 resp. art. 2:252 lid 1 BW).²³ Ook kan de benoeming worden gekoppeld aan een voordracht (art. 2:57a lid 2 resp. art. 2:142 lid 2 jo. art.

¹⁸ HR 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7970 (*ABN Amro I*), ro. 4.3, HR 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7971 (*ABN Amro II*), ro. 4.3, HR 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7972 (*ABN Amro III*), ro. 4.3, HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (*ASMI*), r.o. 4.4.1 en HR 20 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:652 (*Boskalis*), ro. 3.3.6. Zie voorts Hof Amsterdam 3 mei 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BA4395 (*ABN Amro*), ro. 3.17, Hof Amsterdam 12 oktober 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:4056 (*Delta Lloyd*), ro. 3.8 en Hof Amsterdam 29 mei 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1965 (*Akzo Nobel*), ro. 3.9.

¹⁹ Wet van 6 juni 2011, *Stb.* 2011, nr. 275.

²⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 10.

²¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 11.

²² Bij een *one tier-board* zijn het bestuur en de raad van commissarissen als het ware gefuseerd tot één orgaan: het bestuur. Er zijn uitvoerende bestuurders (de traditionele bestuurders) en niet-uitvoerende bestuurders (de “toezichthouders”).

²³ Voor de raad van commissarissen bij coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen geldt dit niet.

2:133 lid 1 resp. art. 2:252 jo. art. 2:243 lid 1 BW). De statuten kunnen ook de benoeming van commissarissen door anderen dan de algemene vergadering mogelijk maken, zolang dit niet meer dan een derde van de commissarissen betreft (art. 2:143 resp. art. 2:253 BW)²⁴. Commissarissen kunnen ook worden geschorst en ontslagen door degene die hen heeft benoemd (art. 2:144 lid 1 resp. art. 2:254 lid 1 BW).

3.3.2 Taak en bevoegdheid

De raad van commissarissen heeft als taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken. De raad van commissarissen staat het bestuur met raad ter zijde (art. 2:57 lid 2, art. 2:250 lid 2 resp. art. 2:140 lid 2 BW). Deze taakopdracht brengt niet met zich mee dat de raad van commissarissen de verplichting heeft een bemiddelende rol te vervullen bij conflicten tussen bestuur en aandeelhouders.²⁵

Iedere commissaris heeft in beginsel een raadgevende stem in de algemene vergadering (art. 2:57 lid 7 resp. art. 2:117 lid 4 resp. 2:27 lid 7 BW). Bij de coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij kan bij de statuten aan de commissaris ook stemrecht worden verleend (art. 2:57 lid 7 BW).

3.3.3 Verantwoording

Voor de naamloze vennootschap en de besloten vennootschap geldt dat de raad van commissarissen de algemene vergadering alle verlangde inlichtingen moet verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang der vennootschap zich daartegen verzet (art. 2:107 lid 2 resp. art. 2:217 lid 2 BW). Het inlichtingenrecht komt aan de algemene vergadering toe, niet aan de individuele aandeelhouder:

“Het bestuur en de RvC zijn gehouden aan de AvA, behoudens zwaarwichtige redenen, alle verlangde inlichtingen te verschaffen (art. 2:107 lid 2 BW). Iedere aandeelhouder heeft voorts ter vergadering zelfstandig het recht vragen te stellen - ongeacht of deze betrekking hebben op punten die op de agenda zijn vermeld - en de vennootschap dient die vragen te beantwoorden [...]. Daarbuiten hebben aandeelhouders geen recht op het verstrekken van door hen afzonderlijk verlangde informatie. Het recht op nadere inlichtingen is een recht van de AvA als orgaan van de vennootschap, verleend met het oog op vennootschappelijke rekening en verantwoording.”²⁶

Een aandeelhouder kan dus tijdens een vergadering van de algemene vergadering alle inlichtingen vragen die hij wenst. Maar een aandeelhouder kan dit niet buiten de algemene vergadering om doen, omdat het inlichtingenrecht niet toekomt aan de aandeelhouder, maar aan de algemene vergadering. Dat betekent dus ook dat bijvoorbeeld de leden van het algemeen bestuur van het waterschap geen inlichtingen kunnen vragen aan de raad van commissarissen van de vennootschap.

3.3.4 Te behartigen belang

De Hoge Raad oordeelde reeds in 1949:

“dat evenwel commissarissen, rechten uitoefenende, die hun als orgaan der vennootschap zijn toegekend, zich hebben te richten naar het belang der vennootschap en dit moeten doen overwegen, indien dit naar hun oordeel in botsing komt met belangen van welken aandeelhouder ook;”²⁷

Dit uitgangspunt is later gecodificeerd in artikel 50 van het Wetboek van Koophandel²⁸ en bij de invoering van boek 2 van het (nieuwe) Burgerlijk Wetboek overgenomen in dat wetboek. Het is thans geregeld in artikel 2:140 lid 2 BW voor de raad van commissarissen bij de naamloze vennootschap en in artikel 2:250 lid 2 BW voor de raad van commissarissen bij de besloten vennootschap. Voor de raad van commissarissen bij de coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij geldt dat deze zich

²⁴ Bij de coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij gaat het om de helft van de leden (art. 2:57a lid 1 jo. art. 2:37 lid 2 BW).

²⁵ HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (ASMI), ro. 4.5.1.

²⁶ HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (ASMI), ro. 4.6.

²⁷ HR 1 april 1949, NJ 1949/465 (Doetinchemse IJzergieterij).

²⁸ Wet van 6 mei 1917, Stb. 1971, nr. 289. Zie ook *Kamerstukken II 1969/70*, 10751, nr. 3, p. 12.

moet richten naar het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming (art. 2:57 lid 2 BW).

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen wordt gaat deze taakvervulling ook gelden voor commissarissen (toezichthouders) bij stichtingen en verenigingen.²⁹ Commissarissen kunnen zich dus nimmer uitsluitend richten naar het belang van het waterschap, maar moeten altijd het belang van de rechtspersoon laten prevaleren. Dat de commissaris door het waterschap kan worden voorgedragen, benoemd en ontslagen doet daaraan niets af. De commissaris is voorts als zodanig ook geen verantwoording schuldig aan degene die hem heeft aangewezen.

3.4 Lid of aandeelhouder

Een lid heeft in beginsel stemrecht in de algemene vergadering van de vereniging (art. 2:38 BW), coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij (art. 2:53a jo. art. 2:38 BW). Op dezelfde wijze heeft een aandeelhouder stemrecht in de algemene vergadering van de naamloze vennootschap of de besloten vennootschap, behoudens het geval van stemrechtloze aandelen binnen de besloten vennootschap (art. 2:118 lid 1 resp. art. 2:228 lid 1 BW).³⁰ De vraag rijst welk belang het lid of de aandeelhouder met dit belang mag dienen. In een arrest uit 1942 gaat de Hoge Raad voor het eerst zijdelings op deze vraag in:

“dat, behoudens hier niet ter zake doende beperkingen, aandeelhouders het recht hebben vrijelijk te beslissen, wien zij als Directeur wenschen te benoemen;”³¹

Aandeelhouders mochten dus vrijelijk besluiten, zij zijn niet gebonden aan enige ander besluitvormend orgaan. In 1944 verwoorde de Hoge Raad het nog duidelijker:

“dat toch den aandeelhouder eener N. V. in het hem verleende stemrecht niet een recht in het belang van anderen is toevertrouwd, doch een eigen recht is gegeven om zijn belang in de vennootschap te dienen; dat dit medebrengt, dat het den aandeelhouder — in overeenstemming met de vrijheid, die hij heeft om van zijn stemrecht in de algemeene vergadering naar goeddunken gebruik te maken, mits dit niet ontaardt in misbruik van recht — ook vrijstaat zich ten aanzien van de uitoefening van zijn stemrecht ter algemeene vergadering contractueel jegens anderen te binden, mits dit niet geschiede op een wijze of onder omstandigheden, waardoor de overeenkomst tot maatschappelijk onbetamelijke gevolgen zou leiden;”³²

Een aandeelhouder heeft dus het recht zijn stemrecht te gebruiken om zijn eigen belangen te dienen. De aandeelhouder mag van dit eigen recht gebruik maken voor zover dit gebruik niet ontaardt in misbruik van recht. In een arrest uit 1959 werd dit standpunt door de Hoge Raad nog eens herhaald, maar ook enigszins genuanceerd:

“dat toch den aandeelhouder ener naamloze vennootschap in het hem verleende stemrecht niet een recht in het belang van anderen is toevertrouwd, doch een eigen recht is gegeven om zijn belang in de vennootschap te dienen, en het hem in beginsel vrijstaat dat recht op zodanige wijze uit te oefenen als hij daartoe dienstig oordeelt, en dus ook op zodanige wijze als waartoe hij zich, omdat hij dat in zijn belang achtte, verbonden heeft;

Ook uit recentere jurisprudentie van de Ondernemingskamer van het Hof Amsterdam komt naar voren dat een aandeelhouder in beginsel zijn eigen belang mag dienen. Zo oordeelde de Ondernemingskamer in 2013:

“Hierbij geldt als uitgangspunt dat in beginsel een aandeelhouder, en ook een meerderheidsaandeelhouder [...], - uitsluitend - zijn eigen belang mag dienen en dat het aan het bestuur van een vennootschap [...] is om de diverse bij de vennootschap betrokken belangen naar behoren uit elkaar te houden, die belangen adequaat te behartigen en waar nodig zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Binnen een vennootschappelijk verband als het onderhavige

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34491, nr. 2.

³⁰ Bij de besloten vennootschap komen dus ook stemrechtloze aandelen voor (art. 2:228 lid 5 BW).

³¹ HR 13 februari 1942, NJ 1942/360 (*De Koedoe*).

³² HR 30 juni 1944, NJ 1944/465 (*Wennex*).

wordt voorts de handelwijze van de onderscheiden organen begrensd door de zorgvuldigheid die zij in redelijkheid jegens elkaar verschuldigd zijn.”³³

Hoewel de Ondernemingskamer hier de verplichting om in redelijkheid en billijkheid alle belangen af te wegen bij het bestuur lijkt te leggen en de aandeelhouder het recht geeft om *uitsluitend* zijn eigen belang te dienen, nuanceert de Ondernemingskamer dit later:

“Het staat Highfields vanzelfsprekend vrij om – binnen de grenzen van de in artikel 2:8 BW genoemde redelijkheid en billijkheid – als aandeelhouder haar eigen belangen te dienen.”³⁴

Een aandeelhouder mag dus zijn eigen belangen nastreven maar moet daarbij wel de redelijkheid en billijkheid van artikel 2:8 BW in het oog houden.

Bij de vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij geldt dat de leden het recht hebben, met een bepaalde kwalificatie, om te verzoeken een algemene vergadering bijeen te roepen (art. 2:42 lid 2 BW). Voor aandeelhouders geldt eenzelfde bevoegdheid ten aanzien van de algemene vergadering van een naamloze vennootschap of besloten vennootschap (art. 2:110 resp. art. 2:220 BW). Aandeelhouders hebben voorts het recht te vragen onderwerpen te agenderen voor een algemene vergadering van aandeelhouders (art. 2:114a resp. art. 2:224 a BW). Volgens de Hoge Raad houdt dat een recht in om zaken te bespreken³⁵, maar niet ook om stemrecht af te dwingen voor zaken die niet tot de bevoegdheid van de algemene vergadering behoren:

“Het hiervoor [...] overwogene stelt grenzen aan de in art. 2:114a BW geregelde bevoegdheid van de daarin bedoelde aandeelhouders en certificaathouders. Nu het bepalen van het beleid en de strategie van een vennootschap en de met haar verbonden onderneming in beginsel een aangelegenheid is van het bestuur van de vennootschap en het bestuur niet verplicht is de algemene vergadering daaromtrent te consulteren, kunnen de in art. 2:114a BW bedoelde aandeelhouders en certificaathouders de vennootschap niet ertoe verplichten een onderwerp dat een aangelegenheid is van het bestuur ter stemming op te nemen in de agenda van de algemene vergadering. Daarbij doet niet ter zake dat die stemming geen rechtsgevolg heeft en wordt betiteld als een informele stemming, een aanbeveling, een motie of een peiling.”³⁶

Dit alles is niet anders bij overheidsvennootschappen en overheidscoöperaties. Het Burgerlijk Wetboek is daar ook onverkort van toepassing. Er gelden in beginsel geen afwijkende regelingen voor de governance.

3.5 Algemene vergadering

De algemene vergadering is het orgaan binnen de rechtspersoon, met uitzondering van de stichting, waaraan alle bevoegdheden toekomen die niet aan een ander toekomen. Dat betekent overigens niet dat de algemene vergadering ook de bevoegdheden van andere organen mag uitoefenen.³⁷ Beïnvloeding van andere organen door bijvoorbeeld “te dreigen” met ontslag wanneer instructies niet worden opgevolgd is wel toegestaan.³⁸ De algemene vergadering kan statutair het recht hebben aanwijzingen aan het bestuur te geven (zie art. 2:129 lid 4 BW voor de naamloze vennootschap en art. 2:239 lid 4 BW en voor de besloten vennootschap). Uit die bepalingen volgt overigens wel dat het bestuur altijd zijn eigen afweging moet maken. In andere gevallen hoeft het bestuur de instructies van het bestuur niet op te volgen, aldus de Hoge Raad:

“De door het onderdeel gehuldigde opvatting dat het bestuur van een vennootschap verplicht is, ook bij afwezigheid van een daartoe strekkende statutaire bepaling als bedoeld in art. 2:239 lid 4 BW, de instructies van de algemene vergadering of van een of meer bepaalde aandeelhouders op te volgen, is onjuist. Uit hetgeen hiervoor [...] is overwogen, volgt immers dat het bestuur van een vennootschap bij de vervulling van zijn taak een

³³ Hof Amsterdam 28 maart 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ9658 (*AAA Auto Group*), ro. 3.8.

³⁴ Hof Amsterdam 12 oktober 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:4056 (*Delta Lloyd*), ro. 3.5.

³⁵ HR 20 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:652 (*Boskalis*), ro. 3.3.4.

³⁶ HR 20 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:652 (*Boskalis*), ro. 3.3.7.

³⁷ HR 21 januari 1955, ECLI:NL:HR:1955:AG2033 (*Forumbank*).

³⁸ HR 4 december 1992, NJ 1993/271 (*Mast Holding*).

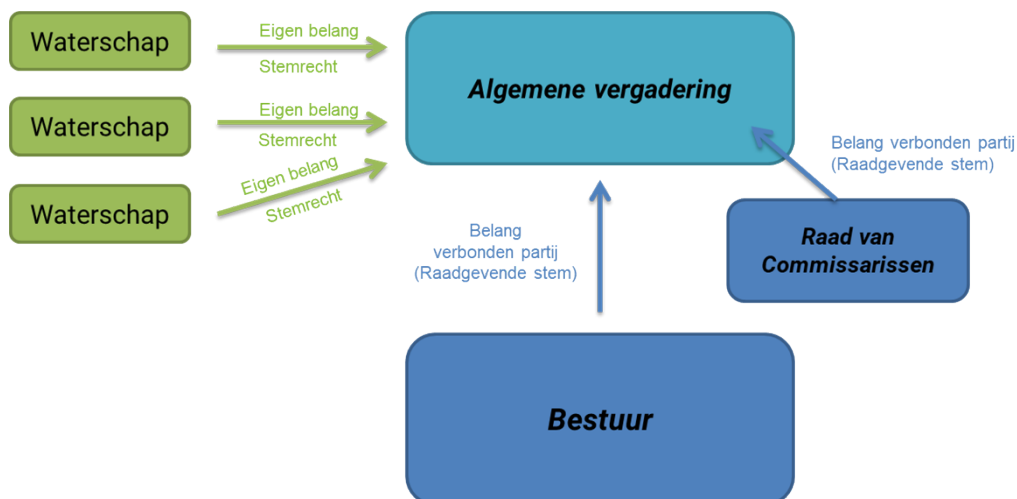
eigen verantwoordelijkheid heeft om zich te richten naar het belang van de vennootschap en de aan haar verbonden onderneming. Dat is niet anders indien de aandeelhouders op grond van de machtsverhoudingen binnen de vennootschap feitelijke instructiemacht hebben.”³⁹

De algemene vergadering is ook het orgaan waarin alle belangen samenkomen. Het bestuur en de raad van commissarissen zijn verantwoording schuldig aan de algemene vergadering, en de algemene vergadering heeft het recht om inlichtingen te vragen aan het bestuur en de raad van commissarissen. Dat inlichtingenrecht komt toe aan de algemene vergadering als orgaan, niet aan de individuele aandeelhouder, aldus de Hoge Raad:

“Het bestuur en de RvC zijn gehouden aan de AvA, behoudens zwaarwichtige redenen, alle verlangde inlichtingen te verschaffen (art. 2:107 lid 2 BW). Iedere aandeelhouder heeft voorts ter vergadering zelfstandig het recht vragen te stellen - ongeacht of deze betrekking hebben op punten die op de agenda zijn vermeld - en de vennootschap dient die vragen te beantwoorden (art. 9 lid 1 en 2 EG-Richtlijn nr. 2007/36 [...]). Daarbuiten hebben aandeelhouders geen recht op het verstrekken van door hen afzonderlijk verlangde informatie. Het recht op nadere inlichtingen is een recht van de AvA als orgaan van de vennootschap, verleend met het oog op vennootschappelijke rekening en verantwoording.”⁴⁰

Een aandeelhouder kan dus wel vragen stellen gedurende de vergadering van de algemene vergadering, maar buiten de vergadering om hoeven dergelijke vragen niet beantwoord te worden.

Naast de stemrechten van de leden resp. de aandeelhouders spelen ook bestuurders en commissarissen een rol in de algemene vergadering. Zij hebben in beginsel geen stemrecht, maar mogen wel een raadgevende stem uitbrengen zoals hierboven onder 4.2 en 4.3 beschreven. Die raadgevende stem is mede bedoeld om ook zo de belangen van de rechtspersoon, welke belangen immers door de bestuurders én de commissarissen moeten worden gediend, worden op die manier ingebracht. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



³⁹ HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:797 (*Cancun I*).

⁴⁰ HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0976 (*ASMI*), ro. 4.6.

4 Samenvattend schema

Orgaan	Welk belang wordt behartigd	Verantwoordelijk voor	Verantwoording aan
Algemeen bestuur waterschap	Belang van het waterschap	Leden zijn verantwoordelijk voor wat zij zelf doen	Niemand (Eindverantwoordelijke)
Dagelijks bestuur waterschap	Belang van het waterschap	Bestuur en zijn leden zijn verantwoording schuldig over het door of namens het dagelijks bestuur gevoerde bestuur	Algemeen bestuur waterschap
Voorzitter waterschap	Belang van het waterschap	Voorzitter is verantwoording schuldig over het door of namens hem gevoerde bestuur	Algemeen bestuur waterschap
Algemeen bestuur gemeenschappelijk openbaar lichaam	Belangenafweger	Eindverantwoordelijke	Niemand (Hoofdschap/Eindverantwoordelijke)
Lid van het algemeen bestuur gemeenschappelijk openbaar lichaam	Belang van het waterschap (orgaan dat hem heeft aangewezen)	Leden zijn verantwoordelijk voor wat zij zelf doen	(1) Orgaan dan hem heeft aangewezen (2) Algemeen bestuur waterschap
Dagelijks bestuur gemeenschappelijk openbaar lichaam	Belang van het openbaar lichaam	Bestuur en zijn leden zijn verantwoording schuldig over het door of namens het dagelijks bestuur gevoerde bestuur	Algemeen bestuur gemeenschappelijk openbaar lichaam
Bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	Belangenafweger	Eindverantwoordelijke	Niemand
Lid van het bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	Belang van het waterschap (dagelijks bestuur waterschap)	Leden zijn verantwoordelijk voor wat zij zelf doen	(1) Dagelijks bestuur waterschap (2) Algemeen bestuur waterschap
Gemeenschappelijk orgaan	Belangenafweger	Eindverantwoordelijke	Niemand
Lid gemeenschappelijk orgaan	Belang orgaan	Leden zijn verantwoordelijk voor wat zij zelf doen	(1) Orgaan dan hem heeft aangewezen (2) Algemeen bestuur waterschap



Orgaan	Welk belang wordt behartigd	Verantwoordelijk voor	Verantwoording aan
Aandeelhouder / Lid (lid algemene vergadering)	Belang van het waterschap	Aandeelhouders/leden zijn verantwoordelijk voor wat zij zelf doen	Algemeen bestuur waterschap
Algemene vergadering	Belangenafweiger	Eindverantwoordelijke	Niemand
Bestuurder (en Bestuur)	Rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming/organisatie	Bestuurders zijn verantwoording schuldig over het door het bestuur gevoerde bestuur	Algemene vergadering (en raad van commissarissen)
Commissaris (en Raad van commissarissen)	Rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming/organisatie	Commissarissen zijn verantwoording schuldig over het door de raad van commissarissen gevoerde bestuur	Algemene vergadering

Aan de hierboven beschreven verantwoordelijkheden moet worden toegevoegd dat voor een lid van het dagelijks bestuur van het waterschap dan wel geen verantwoording schuldig is aan het algemeen bestuur over bijvoorbeeld het handelen van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of voor zijn eigen handelen binnen het dagelijks bestuur van een dergelijk gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dat laat onverlet dat hij, bij gebrek aan vertrouwen van het algemeen bestuur van het waterschap, toch weggezonden kan worden. Dat vertrouwensgebrek kan ontstaan door het eventuele handelen binnen het dagelijks bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, als commissaris of als bestuurder binnen een stichting.

Waterschap Brabantse Delta

Postbus 5520, 4801 DZ Breda

Bouvignelaan 5, 4836 AA Breda

T 076 564 10 00

E info@brabantsedelta.nl

I www.brabantsedelta.nl

