

Memo

Aan De partijen bij de Samenwerkingsovereenkomst Regionaal
Landschap de Maasduinen
Van Anouk Hofman en Judith Wintgens-van Luijn
Plaats/Datum Venlo, 21 maart 2024
Betreft **Toelichting bij samenwerkingsovereenkomst De Maasduinen**

Geachte bestuurders,

Hierbij treft u de toelichting bij het concept van de samenwerkingsovereenkomst voor het Regionaal Landschap De Maasduinen.

In deze toelichting zal achtereenvolgens stil worden gestaan bij de volgende onderwerpen:

- 1) Uitgangspunten van de samenwerkingsovereenkomst;
- 2) Het doel van de samenwerking;
- 3) De overlegstructuur en hun taken;
- 4) De wisselwerking tussen grip en verantwoordelijkheid, en;
- 5) De nog vereiste aanpassingen van de statuten van de Stichting.

1. Uitgangspunten van de samenwerkingsovereenkomst

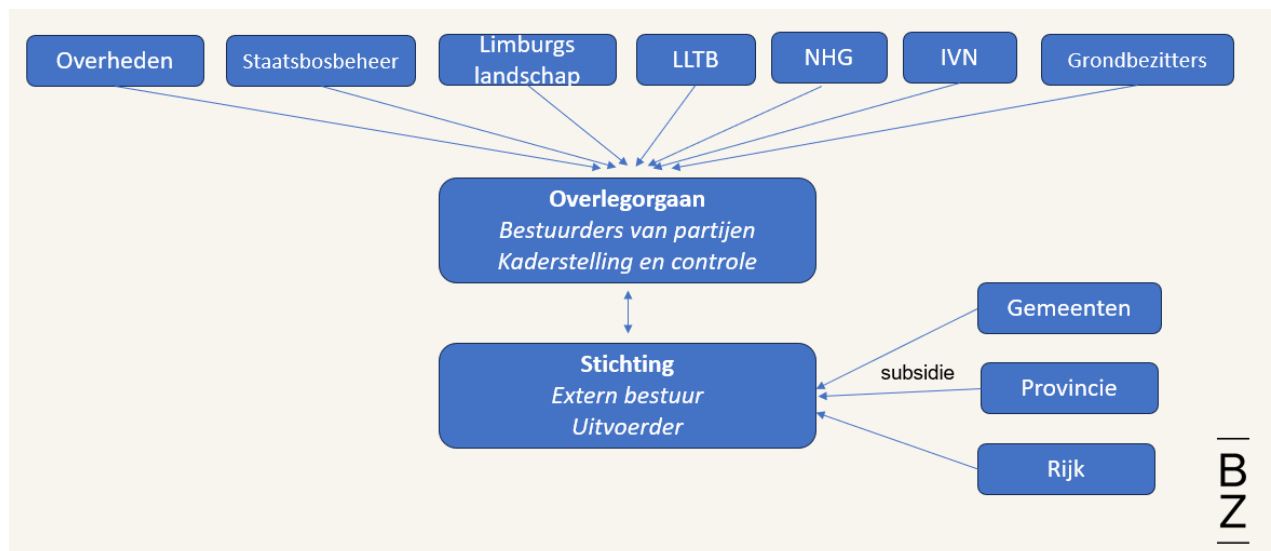
De partijen bij deze samenwerkingsovereenkomst zetten zich al vele jaren in om van het Nationaal Park De Maasduinen een samenhangend en leefbare landschappelijke eenheid te maken.

In verband met de beoogde transitie van het Nationaal Park De Maasduinen naar een Nationaal Park Nieuwe Stijl, is vanuit de partijen de behoefte ontstaan om de samenwerking van een duidelijke structuur te voorzien en om de samenwerking te formaliseren via het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst.

De bedoeling daarbij is, dat:

- a) de kaderstelling en controle plaatsvindt in het Overlegorgaan, en;
- b) de uitvoering van de transitie plaatsvindt door de Stichting Nationaal Park de Maasduinen (hierna: "**de Stichting**").

De Stichting zal in dat verband ook de begunstigde worden van de subsidiegelden die voor de voormelde transitie ter beschikking worden gesteld. Kaderstelling en controle vs. uitvoering en financiën worden zodoende losgekoppeld. Schematisch ziet de beoogde structuur er als volgt uit:



De samenwerkingsovereenkomst legt de nadere voorwaarden van de onderlinge samenwerking vast, waaronder de overlegstructuren, de verhouding tot de Stichting en de taken van het Overlegorgaan, de Secretaris en de Werkgroepen.

2. Het doel van de samenwerking

Het doel van de samenwerking is om het Nationaal Park De Maasduinen te transformeren naar een Nationaal Park Nieuwe Stijl. De ambities en opgaven van de samenwerking zien daarbij concreet op het versterken en ondersteunen van:

- a. de landschapsecologische diversiteit en samenhang;
- b. recreatief medegebruik van natuur- en landschapsbeleving;
- c. voorlichting en educatie;
- d. wetenschappelijk onderzoek, en;
- e. de ruimtelijke en maatschappelijke inbedding van het Regionaal Landschap in het regionale landschap.

Van belang bij deze samenwerking is wel, dat alle partijen hun autonomie – en voor de overheden: de publiekrechtelijke bevoegdheden – niet prijsgeven. De afspraken uit de overeenkomst zijn zodoende geformuleerd als een inspanningsverplichting en niet als een resultaatsverplichting.

Ook zullen er uit de samenwerkingsovereenkomst geen financiële verplichtingen voortvloeien. De te ontvangen subsidies en loonbetaling van de secretaris lopen via de Stichting. Alle andere financiële verplichtingen (te weten kosten verbonden aan de participatie en voorbereiding van het Overlegorgaan) komen voor ieders eigen rekening.

3. De overlegstructuren en hun taken

Het belangrijkste onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst betreft wel de wijze waarop partijen zich verenigen in het Overlegorgaan en de taken die aan het overlegorgaan toekomen.

Het overlegorgaan zal bestaan uit de Verantwoordelijk bestuurders van partijen, zijnde ofwel de portefeuillehouders (bij de overheden), ofwel de bestuurders die De Maasduinen in hun portefeuille hebben.

Belangrijkste kenmerken van het Overlegorgaan

De belangrijkste kenmerken van het Overlegorgaan zijn de volgende:

- Voorzitter:

Het Overlegorgaan kiest uit zijn midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter. De voorzitter wordt benoemd voor een periode van maximaal 4 jaar;

- Vergaderfrequentie:

Het Overlegorgaan vergadert minimaal twee keer per jaar, maar kan vaker vergaderen als dat nodig is;

- Totstandkoming adviezen, besluiten en voordrachten:

Uitgangspunt is dat de adviezen, besluiten en voordrachten van het Overlegorgaan tot stand komen bij consensus. Lukt dit niet, dan wordt het betrokken onderwerp aangehouden tot de eerstvolgende vergadering, waarna de besluitvorming plaatsvindt bij meerderheid van stemmen;

- Secretariaat:

Het secretariaat wordt verzorgd door de secretaris van de Stichting.

Taken van het Overlegorgaan

De taken van het Overlegorgaan vallen uiteen in a) kaderstellende taken, en b) controlerende taken. Daarmee wordt geborgd dat het Overlegorgaan verantwoordelijk is en blijft voor het bepalen van de grote lijnen en strategie voor de transitie van De Maasduinen. De Stichting is vervolgens de partij die de door het Overlegorgaan vastgestelde kaders gaat uitvoeren.

De kaderstellende taken die aan het overlegorgaan zijn toebedeeld, zijn de volgende:

- a) bewaken van de voortgang van de doelstelling van de samenwerking;
- b) prioriteren van de ambities en opgaven uit het BIO-plan Nationaal Park De Maasduinen (hierna: "BIO-plan");
- c) herijken van de ambities en opgaven uit het BIO-plan;
- d) vaststellen van de Uitvoeringsagenda en bijbehorende Deelplannen voor de uitvoering van de ambities en opgaven uit het BIO-plan;

- e) benoemen, schorsen en ontslaan van het Stichtingsbestuur als bedoeld in artikel 3 en 7 van de statuten van de Stichting, alsmede bepalen wie als voorzitter zal worden benoemd;
- f) het opmaken van een profielschets voor de bestuurders en het stellen van aanvullende kwaliteitseisen;
- g) aanwijzen van een persoon die de bestuurstaak waarneemt bij belet of ontstentenis van alle bestuurders;
- h) instellen van werkgroepen, het benoemen van de voorzitter en het houden van toezicht daarop.

Op deze plek wordt nogmaals herhaald dat – indien er juridisch bindende besluiten moeten worden genomen – de partijen daar zelf voor aan de lat blijven staan. Deze bevoegdheden worden niet aan het Overlegorgaan toegekend.

De controlerende taken die aan het Overlegorgaan zijn toebedeeld, zijn de volgende:

- a) adviseren van de Stichting over de uitvoering van de Uitvoeringsagenda en Deelplannen;
- b) monitoren van de uitvoering van de vastgestelde Uitvoeringsagenda en Deelplannen door de Stichting;
- c) adviseren van de Stichting over de besteding van de financiële bijdragen en de verantwoording daarvan;
- d) goedkeuren van besluiten van het bestuur van de Stichting als bedoeld in artikel 4, 9 en 11 van de statuten van de Stichting inzake:
 - i) de vaststelling van de jaarlijkse begroting en het jaarprogramma;
 - ii) vaststelling van een reglement van de Stichting als bedoeld in artikel 10 van de statuten van de Stichting;
 - iii) een wijziging van de statuten als bedoeld in artikel 11 van de Statuten van de Stichting;
 - iv) ontbinding van de Stichting als bedoeld in artikel 12 van de Statuten van de Stichting;
 - v) het doen van uitgaven die het totale bedrag van de vastgestelde begroting te buiten gaan en het bedrag van EUR 25.000 overstijgen;
 - vi) het aangaan van rechtshandelingen waarbij een of meer bestuursleden van de Stichting een tegenstrijdig belang hebben dan wel waarbij er, ter beoordeling aan het Overlegorgaan, een schijn van belangenverstrengeling met een of meer van de bestuursleden aanwezig kan zijn;
 - vii) aangaan van Overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding en bezwaring van registergoederen als bedoeld in artikel 4 lid 2 statuten van de Stichting;
 - viii) aangaan van Overeenkomsten waarbij de Stichting zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerheidsstelling voor een schuld van een andere verbindt als bedoeld in artikel 4 lid 3 statuten van de Stichting;
 - ix) de vaststelling van reglementen van de Stichting.

e) evalueren van de jaarlijkse rapportages en de jaarstukken van de Stichting met betrekking tot de realisatie van de ambities en opgaven uit het BIO-plan. Daartoe zullen tevens de jaarrapportages en jaarstukken tijdig aan de leden van het Overlegorgaan ter kennisname ter beschikking gesteld.

4. De wisselwerking tussen grip en verantwoordelijkheid

Uit het voorgaande volgt aldus, dat het Overlegorgaan duidelijke, vooraf omschreven taken worden toebedeeld die zich vooral concentreren op de onderdelen "kaderstelling" en "controle". Het onderdeel uitvoering wordt volledig belegd bij de Stichting.

De Stichting wordt voor de wijze waarop zij uitvoering gaat geven aan haar taken, echter wel gestuurd door de keuzes die het Overlegorgaan maakt. Daarbij wenst het Overlegorgaan ook een bepaalde mate van controle te kunnen uitoefenen op deze uitvoering. Ten aanzien van de intensiteit van die sturing, geven wij nog het volgende mee.

4.1. Positie Overlegorgaan

Aan het Overlegorgaan worden in de statuten een aantal belangrijke besluiten toegekend ten aanzien van bijvoorbeeld de benoeming en ontslag van het bestuur van de Stichting en het vereiste van goedkeuring van bepaalde belangrijke besluiten van het bestuur van de Stichting. Het benoemen en ontslaan is volgens het stichtingenrecht overigens geen bijzondere bevoegdheid van de raad van toezicht. In de semipublieke sector wordt dit evenwel wel vaak bij de raad van toezicht belegd.

Met genoemde bevoegdheden bestaat een risico dat het Overlegorgaan als een raad van toezicht kan worden beschouwd met mogelijk gevolgen voor de aansprakelijkheidspositie van de individuele leden. De naam die een bepaald gremium heeft is hiervoor namelijk niet bepalend. Om die reden dient dit goed getoetst te worden. Wij gaan hieronder nader in op de vereisten om te kunnen kwalificeren als raad van toezicht. De samenstelling, taken en bevoegdheden alsmede wijze van besluiten van het Overlegorgaan zijn niet geregeld in de statuten.

Orgaan?

Allereerst is de vraag van belang of het Overlegorgaan als orgaan van de Stichting kwalificeert. Onder een orgaan van een rechtspersoon wordt begrepen een 'instantie' aan wie door de wet of de statuten de bevoegdheid is toegekend om besluiten te nemen die rechtens gelden als besluiten van de rechtspersoon. Een orgaan heeft aldus beslissingsbevoegdheid in aangelegenheden van de rechtspersoon. Daarmee zijn deze besluiten ook op grond van het rechtspersonenrecht aantastbaar indien zij bijvoorbeeld in strijd met statutaire vereisten of de redelijkheid en billijkheid zijn genomen (zie artikel 2:14 of 2:15 BW). Nu het Overlegorgaan de bestuurders van de Stichting benoemt, schorst en ontslaat en belangrijke goedkeuringsbevoegdheden heeft, kwalificeert zij als orgaan van de stichting. Ook als het benoemen en ontslaan van de bestuurders elders wordt belegd zal het Overlegorgaan vanwege de goedkeuringsbesluiten nog steeds als orgaan worden

gekwalficeerd. Deze besluiten van het Overlegorgaan hebben immers te gelden als besluiten van de rechtspersoon, de Stichting. De vervolg vraag is of dit orgaan dan ook als een raad van toezicht kan kwalificeren.

Raad van toezicht?

Als gevolg van de invoering van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen op 1 juli 2021 is bij elke rechtspersoon en dus ook bij de stichting een wettelijke regeling opgenomen voor een toezichthoudend orgaan. De wet noemt dit toezichthoudend orgaan een raad van commissarissen voor alle rechtspersonen, terwijl deze in de praktijk bij een stichting vaak raad van toezicht wordt genoemd. Genoemde wet heeft in enige mate de inrichtingsvrijheid van de statuten van verenigingen en stichtingen ingeperkt in die zin dat, indien er sprake is van een raad van commissarissen in de zin van de wet, hoe ook in de statuten aangeduid, een aantal wettelijke bepalingen dwingendrechtelijk van toepassing wordt. Om die reden komt ook de vervolgvraag op of het Overlegorgaan kan worden gekwalficeerd als een raad van commissarissen of een raad van toezicht.

Bij de invoering van de wet heeft de minister als criterium gegeven dat als er in de statuten van een rechtspersoon een orgaan wordt ingesteld en daarbij aan dat orgaan de taak wordt toegekend om toezicht te houden op het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie, dit een raad van commissarissen is in de zin van de wet. Wanneer de statuten voorzien in meerdere toezichthoudende organen die elk toezicht houden op een specifiek onderdeel van het beleid, zoals het financiële beleid, of die slechts tot taak heeft het bestuur te adviseren, is hier volgens de minister geen sprake van een raad van commissarissen in de zin van de wet. Indien de statuten aan een andere rechtspersoon of bijvoorbeeld indien een zodanig orgaan uit meer dan één rechtspersoon, of uit zowel natuurlijke als rechtspersonen bestaat, het toezicht op het bestuur opdraagt dan kwalificeert deze niet als raad van commissarissen in de zin van de wet. Deze organen vallen dan buiten de wettelijke regeling van toezicht op het bestuur door een raad van commissarissen. De wettelijke regeling schrijft nu eenmaal voor dat leden van toezichthoudende organen slechts natuurlijke personen kunnen zijn.

Het Overlegorgaan is geen orgaan dat bij de statuten is ingesteld. Daarbij heeft het Overlegorgaan ook niet bij de statuten als taak gekregen: 'toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie'. Daarbij kan op grond van de SOK worden beredeneerd dat het Overlegorgaan uit rechtspersonen bestaat (bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke) en dus niet uit natuurlijke personen. Wel worden deze rechtspersonen uiteraard vertegenwoordigd door een natuurlijk persoon die in het Overlegorgaan. Om voornoemde redenen ben ik van mening dat ondanks de specifieke bevoegdheden van het Overlegorgaan deze niet kan kwalificeren als raad van commissarissen als bedoeld in de wet (d.w.z. Boek 2 van ons Burgerlijk Wetboek).

Om evenwel geen misverstand te kunnen laten ontstaan dat het Overlegorgaan uit rechtspersonen bestaat, namelijk partijen 1 t/m 11 in de SOK, is de formulering in de SOK hierop iets aangescherpt. De natuurlijke personen die deze rechtspersonen vertegenwoordigen nemen dus uit hoofde van hun functie deel aan het Overlegorgaan en niet op persoonlijke titel. Daarmee kan het Overlegorgaan niet kwalificeren als een raad van toezicht.

4.2 Kwalificatie van het Overlegorgaan als UBO?

Bij het voorgaande kan ook nog de vraag worden gesteld of het Overlegorgaan kwalificeert als zogenaamde UBO, de "ultimate beneficial owner", de uiteindelijk belanghebbende bij de Stichting. Rechtspersonen zijn immers wettelijk verplicht hun UBO's – uiteindelijk belanghebbenden - te registreren in het zogenaamde UBO-register. Het UBO-register helpt fraude en witwassen voorkomen. In het registers staat per organisatie wie de 'ultimate beneficial owner' (UBO) is. Dit is de eigenaar, een belanghebbende, of de persoon die zeggenschap heeft. De overheid gebruikt het register om criminaliteit op te sporen. Bijvoorbeeld de FIOD om belastingfraude te achterhalen. Journalisten en maatschappelijke organisaties gebruiken het register voor onderzoek naar personen achter een bedrijf of organisatie. Sommige instellingen gebruiken het register voor cliëntenonderzoek tegen witwassen en terrorismefinanciering. Bijvoorbeeld banken, advocaten en notarissen. Op de registratieplicht bestaan enkele uitzondering, zo zijn publiekrechtelijke rechtspersonen uitgezonderd van de registratieverplichting in het UBO register.

In het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 zijn per rechtspersoon criteria uitgewerkt om te bepalen wie als UBO kwalificeert. Als UBO van een stichting wordt aangemerkt de persoon die (artikel 3 lid 1 sub c Uitvoeringsbesluit Wwft 2018):

- a. direct of indirect meer dan 25% van het eigendomsbelang in de stichting houdt. Het eigendomsbelang omvat ook het recht op uitkering uit het vermogen van een stichting, waaronder de reserves, of op overschot na vereffening (artikel 1 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018);
- b. direct of indirect meer dan 25% van de stemmen heeft bij besluitvorming ter zake van wijziging van de statuten; of
- c. op een andere manier feitelijk zeggenschap kan uitoefenen, maar geen bestuurder is. De feitelijke zeggenschap is een open norm en is in de praktijk het moeilijkst vast te stellen omdat het vooral gebaseerd zal zijn op wie het in een entiteit daadwerkelijk 'voor het zeggen heeft' en daar hoeft geen juridische basis (bijvoorbeeld in statuten of overeenkomst) voor te zijn.

Op deze plek concluderen wij dat het Overlegorgaan niet als UBO kan worden aangemerkt. Aan de voormelde vereisten wordt namelijk niet voldaan, waardoor er geen sprake is van (doorslaggevende) feitelijke zeggenschap en controle over de Stichting door het Overlegorgaan.

Op basis van de criteria a. en b. kan het Overlegorgaan namelijk niet als UBO worden aangemerkt. Ook vereiste c gaat niet op, omdat het feitelijk leidinggeven afkomstig moet zijn van een natuurlijk persoon. Daarvan is bij het Overlegorgaan geen sprake.

5. Looptijd, tussentijdse toetreding en opzegging

De looptijd van de overeenkomst is gekoppeld aan het realiseren van de beoogde transitie van het Regionaal Landschap De Maasduinen. Nu er voor die transitie 15 jaar is uitgetrokken, is de looptijd van deze overeenkomst gelimiteerd tot 1 januari 2039, met dien verstande dat de overeenkomst eerder eindigt als de transitie eerder gereed is. Verlenging van de overeenkomst is mogelijk, maar enkel nadat alle partijen daarover overeenstemming hebben bereikt.

Om ervoor te zorgen dat de samenwerkingsovereenkomst ruimte biedt voor flexibiliteit en maatwerk, is in de overeenkomst een regeling opgenomen voor tussentijdse toetreding en tussentijdse opzegging.

Tussentijdse toetreding is mogelijk na instemming van alle partijen. Tussentijdse opzegging is mogelijk, waarbij er een opzegtermijn van één jaar geldt, ingaande op 1 januari van het eerstvolgende kalenderjaar.

6. De nog vereiste aanpassingen van de statuten

Zoals uit het voorgaande ook volgt, zal de samenwerkingsovereenkomst primair de verhoudingen tussen partijen gaan regelen. De Stichting wordt daaraan leidend. Dit betekent ook dat de statuten van de Stichting na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst nog op een aantal punten moeten worden aangepast.

De volgende punten moeten in ieder geval worden aangepast om tegemoet te komen aan de wensen van partijen en de samenwerkingsovereenkomst:

- **Artikel 1 Naam**

De huidige naam, Stichting Overlegorgaan Nationaal Park Maasduinen, dekt de lading niet goed meer. Wij stellen daarom voor om de naam van de Stichting aan te passen in: Stichting Nationaal Landschap De Maasduinen.

- **Artikel 2 Doel**

De huidige doelstelling is erg gehecht aan het BIO-plan. Wij stellen voor de doelomschrijving aan te passen als volgt:

De stichting heeft ten doel het realiseren van de doelstellingen van het Nationaal Landschap De Maasduinen zoals verwoord in het voor dit Landschap vastgestelde Beheer-, inrichtings- en ontwikkelplan (BIO-plan 2021) vastgesteld d.d. 5 maart 2021, dan

wel de meest actuele versie daarvan zoals vastgesteld door het Overlegorgaan. De stichting doet dit onder meer door het verlenen van financiële faciliteiten ter uitvoering van projecten op het gebied van natuurbehoud en -ontwikkeling, educatie en voorlichting, recreatie en wetenschappelijk onderzoek dan wel door het ontplooiën van andere activiteiten die dienstbaar zijn voornoemd doel.

- **Artikel 3 Bestuurssamenstelling**

Op dit moment is opgenomen dat het bestuur van de Stichting bestaat uit de voorzitter van het Overlegorgaan en twee leden daarvan. Dat is niet langer wenselijk, omdat zo "dubbele petten" ontstaan. Dit artikel zal daarom worden aangepast. Ook zal worden opgenomen dat het bestuur zal bestaan uit minimaal 3 bestuursleden en indien meer, dan in ieder geval uit een oneven aantal door het Overlegorgaan te bepalen.

Bij de benoeming van de bestuursleden zal ook de voorzitter in functie worden benoemd.

Aan het bestuur zullen verder kwaliteitseisen en onafhankelijkheidseisen worden gesteld. Denk hierbij aan de volgende bepalingen:

De bestuurder zelf dan wel diens echtgenoot of andere levensgezel, pleegkind of bloed- of aanverwant tot in de tweede graad:

- heeft geen direct of indirect persoonlijk belang bij het doel en of de activiteiten van de Stichting; en
- is geen bestuurder of toezichthouder bij een deelnemer van het Overlegorgaan;
- heeft geen zakelijke relatie met een deelnemer van het Overlegorgaan dusdanig dat dit de onafhankelijkheid vereist als bestuurder van de stichting kan beïnvloeden.

Verder zal worden opgenomen dat het Overlegorgaan een profielschets voor de benoeming van de bestuurders zal opstellen.

Nu is opgenomen dat de bestuurders geen beloning voor hun werkzaamheden, maar dat zij wel recht hebben op vergoeding van de door hen in de uitoefening van hun functie gemaakte kosten. Ingeregeld kan worden dat aan de bestuurders een bezoldiging *kan* worden toegekend met inachtneming van de Wet normering Topinkomens en de specifieke publieke taak van de Stichting, zodat de mogelijkheid in ieder geval aanwezig is ingeval er bestuurders van buiten zouden worden aangetrokken.

- **Artikel 3 Benaming Overlegorgaan**

In artikel 3 lid 1 is het overlegorgaan nu aangeduid als ONP. Dit zal worden aangepast nu het gangbaar is voor partijen om de term Overlegorgaan te gebruiken. Dit zal in de statuten worden verwerkt. Verder is nu opgenomen in genoemd lid dat de samenstelling van het 'ONP' bij reglement nader wordt vastgesteld. Dit zal vervangen worden door de samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingsovereenkomst vormt dan het reglement.

- **Artikel 4 Bevoegdheden**

Om grip te houden is het raadzaam om de bevoegdheden als opgenomen in lid 2 en 3 te onderwerpen aan de goedkeuring van het Overlegorgaan. Dit is nu reeds opgenomen in artikel 4 van de samenwerkingsovereenkomst.

Volgens lid 5 wijst het bestuur zelf een persoon aan die tijdelijk belast zal zijn met het bestuur ingeval van belet of ontstentenis van alle bestuurders van de stichting. Indien het Overlegorgaan echter niet de bestuurders benoemt dan kan deze bevoegdheid bij belet of ontstentenis ook bij de gemeenten, indien zij de bevoegdheid tot benoeming van de bestuurders krijgen, dan wel alsnog bij het bestuur worden belegd.

- **Artikel 10 Reglement**

Nu is het bestuur zelf bevoegd reglementen vast te stellen, maar ook hier is goedkeuring van het Overlegorgaan wenselijk.

7. Afsluiting

In dit memo zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de toekomstige samenwerkingsstructuur van het Regionaal Landschap De Maasduinen uiteen gezet. Indien hierover nog vragen zijn, zijn wij vanzelfsprekend bereid om die te beantwoorden.