

Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

DISCLAIMER: 'Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.'

BMC Advies
April 2016
dr. J.M.E. Traag
J. de Wit MSc
Projectnummer: AD-1104-79471

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	2
	1.1 De opdracht	2
	1.2 Centrale vraagstelling en bijbehorende deelvragen	2
	1.3 Focus van het onderzoek	3
	1.4 Verantwoording onderzoeksmethoden	3
	1.5 Afstemming met de begeleidingscommissie	3
	1.6 Leeswijzer	4
HOOFDSTUK 2	SAMENWERKEN: OP ZOEK NAAR MEERWAARDE	5
	2.1 Samenwerken als middel om wederzijds voordeel te behalen	5
	2.2 Intergemeentelijke samenwerking op verschillende niveaus en beleidsterreinen	6
	2.3 Publiek-publieke samenwerking op basis van de Wgr	6
	2.4 Privaatrechtelijke en publiek-private samenwerking: arrangementen	8
	2.5 De doorontwikkeling en toename van publiek-private samenwerking: van contractant naar partner	9
	2.6 Publiek-private samenwerking en democratische legitimiteit: verplaatsing van de politiek	11
HOOFDSTUK 3	WERKWIJZE	14
HOOFDSTUK 4	BEVINDINGEN	16
	4.1 Juridische vormgeving van de onderzochte cases	16
	4.2 Redenen om niet voor een gemeenschappelijke regeling te kiezen	16
	4.3 De wettelijke belemmeringen	17
	4.4 Hoe verloopt de huidige samenwerking?	18
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN DOORKIJK	20
	5.1 Er zijn nauwelijks voorbeelden van publiek-private samenwerking op basis van het publiekrecht	20
	5.2 Inhoudelijke opgaven vormen de basis van samenwerking	20
	5.3 De tendens van het concessie- naar het partnership model is duidelijk waarneembaar	21
	5.4 Verplaatste politiek, governance en consequenties voor de democratische legitimatie	22
	5.5 Tot slot: reflectie	23
BIJLAGE 1	OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	24

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 De opdracht

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft BMC Advies gevraagd onderzoek te doen naar de ervaringen met de deelname van private partijen aan een gemeenschappelijke regeling. Door middel van dit onderzoek wil het ministerie meer zicht krijgen op de *behoefte* van publieke en private partijen om deel te nemen aan gemeenschappelijke regelingen. Verder moet inzichtelijk worden gemaakt welke (juridische) belemmeringen die deelname in de weg kunnen staan en tot slot wat eventuele achterliggende redenen zijn wanneer er gekozen wordt voor private samenwerking als alternatief voor publieke samenwerking.

1.2 Centrale vraagstelling en bijbehorende deelvragen

De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

Waarom kiezen samenwerkende overheden en private partijen voor privaatrechtelijke samenwerking en niet voor een publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)?

Voor de beantwoording van deze vraag kan aan de ene kant mogelijk gewezen worden op praktische en andere belemmeringen die voortkomen uit de wet zelf. Aan de andere kant spelen ook politiek-bestuurlijke factoren een rol. Publiek-private samenwerking op basis van de Wgr betekent voor de deelnemende partijen bijvoorbeeld een wat zwaardere politieke verantwoording, complexere sturing en langere besluitvormingstrajecten. Private partijen kunnen daarvoor terugschrikken. Tegelijkertijd kan er – zeker bij een meer structureel en professioneel karakter van publiek-private samenwerking – behoefte zijn aan een goede democratische verankering van sturings-, controle- en verantwoordingsmechanismen.

De spanningen die bij publiek-private samenwerking optreden tussen enerzijds de eisen van slagvaardigheid en anderzijds democratische legitimiteit (mandaat, bevoegdheden en effectieve inzet van middelen) en de wijze waarop hier in publieke- en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden mee wordt omgegaan vormen de kern van de vraag die voorligt. Daarbij zullen wij in ieder geval de volgende deelvragen beantwoorden.

1. *In hoeverre is er bij publieke en private partijen behoefte om samen te werken in een gemeenschappelijke regeling?*

- a. Wordt er publiekrechtelijk samengewerkt tussen publieke en private partijen?
- b. Zo ja, hoe wordt dit vormgegeven?
- c. Wat zijn de redenen om te kiezen voor samenwerking met private partijen in een gemeenschappelijke regeling?
- d. Zijn er voorbeelden dat publiekrechtelijke samenwerking met een private partij niet van de grond komt?

2. Welke eventuele belemmeringen worden door betrokken partijen ervaren bij het laten deelnemen van private partijen aan een gemeenschappelijke regeling?

- a. In hoeverre sluiten de behoefte tot samenwerking en de mogelijkheid tot samenwerking in een gemeenschappelijke regeling bij elkaar aan?
- b. Zijn er juridische belemmeringen (Wgr)?
- c. Zijn er andere (juridische en niet-juridische) belemmeringen?

3. Wat zijn de achterliggende redenen om te kiezen voor private vormen van samenwerking?

- a. Welke andere vormen van samenwerking worden gekozen?
- b. Betreft het vormen van samenwerking die een beter alternatief vormen in de ogen van publieke en private partijen?
- c. In hoeverre is men tevreden over deze vormen?

1.3 Focus van het onderzoek

In het onderzoek ligt de focus op intergemeentelijke samenwerking met deelname van één of meer private partijen. De samenwerking richt zich op alle beleidsterreinen waar gemeenten mee te maken hebben. In het onderzoek richten we ons op samenwerking waar sprake is van:

- a. deelname van private partijen aan publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr);
- b. andere (privaatrechtelijk) juridische vormen voor de samenwerking tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties.

Wat buiten de scope van dit onderzoek ligt zijn private samenwerkingsverbanden zoals nv's waarvan de overheid of gezamenlijke overheden 100% aandeelhouder zijn en stichtingen of verenigingen van burgerinitiatieven. Het gaat in dit onderzoek om de samenwerking tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke partijen op basis van gelijkwaardig partnerschap en de vraag of daar een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm via een gemeenschappelijke regeling aan ten grondslag ligt. Als er een andere privaatrechtelijke juridische rechtsvorm onder deze samenwerking ligt, dan is relevant welke overwegingen vanuit de samenwerkende partijen hieraan ten grondslag liggen en waarom niet is gekozen voor een gemeenschappelijke regeling.

1.4 Verantwoording onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we zowel wetenschappelijke als beleidsdocumenten bestudeerd. Vervolgens hebben we met vijftien personen van diverse publieke en private organisaties interviews gehouden. In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen.

1.5 Afstemming met de begeleidingscommissie

We hebben gedurende het onderzoekstraject diverse afstemmingsmomenten gehad met de begeleidingscommissie en onder andere gesproken over de opzet van het onderzoek, de te benaderen organisaties en te interviewen personen, de eerste bevindingen en de conceptrapportage.

1.6 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 besteden we eerst aandacht aan de verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking. Vervolgens gaan we in dit hoofdstuk in op verschillende publiek-private samenwerkingsarrangementen en de wijze van democratische legitimatie. In hoofdstuk 3 gaan we in op de werkwijze die we voor dit onderzoek hebben gehanteerd en de samenwerkingsverbanden (cases) die we hebben onderzocht. Onze bevindingen op basis van de analyse hebben we in hoofdstuk 4 verwoord. We eindigen dit rapport met het formuleren van enkele conclusies ten aanzien van de hoofd- en deelvragen in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 2

Samenwerken: op zoek naar meerwaarde

2.1 Samenwerken als middel om wederzijds voordeel te behalen

*OVERHEIDSORGANISATIES ZIJN BUREAUCRATISCHE PAPIERMOLENS,
BEDRIJVEN SLECHTS GEÏNTERESSEERD IN WINST.¹*

Wie verder durft te kijken dan deze vooroordelen, ontdekt dat het juist de verschillen zijn die samenwerking tussen publieke en private partijen interessant maken.² Publieke partijen hebben bijvoorbeeld toegang tot doelgroepen en beschikken over een geloofwaardig maatschappelijk belang. Private partijen zijn vaak sterk op het gebied van innovatie, het ontwikkelen van businesscases en marketing. De samenwerking kan zowel juridisch als bestuurskundig worden vormgegeven. Samenwerkingspartners kiezen daarbij voor juridisch vastgelegde afspraken, of zien daar juist van af. Daarnaast moet de samenwerking worden ingericht en aangestuurd om goed te kunnen functioneren, een bestuurskundig vraagstuk.³

Organisaties werken samen als zij daardoor meerwaarde kunnen genereren die zonder die samenwerking niet tot stand komt. Gemeenten zoeken samenwerking met andere gemeenten als zij voordelen kunnen behalen op de vier k's: kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid en klantvriendelijkheid. Intergemeentelijke samenwerking biedt bijvoorbeeld schaalvoordelen bij de inkoop van producten of diensten. Daarnaast werken gemeenten al decennialang samen met ondernemers, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en andere (semi)private ondernemingen om bepaalde maatschappelijke opgaven effectiever en efficiënter te kunnen realiseren.

Hieronder gaan we eerst in op publiekrechtelijke samenwerking en haar verschillende verschijningsvormen. Aansluitend besteden we aandacht aan de verdieping van publiek-private samenwerking.

¹ Quote gedaan door een geïnterviewde uit het bedrijfsleven.

² B. Tjemkes en P.M. Vos, *Openbaar bestuur*, 2014 (4).

³ Van den Dool, L. & Schaap, L., Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht, *Bestuurskunde*, 2014 (23) 1, p. 68.

2.2 Intergemeentelijke samenwerking op verschillende niveaus en beleidsterreinen

Al vele decennia lang werken gemeenten samen om maatschappelijke, ruimtelijke en economische vraagstukken op te pakken die hun eigen gemeentegrens overschrijden. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen samenwerking op strategisch, tactisch en operationeel niveau:

- *Strategische samenwerking:*
economische, ruimtelijke ordenings- en infrastructurele keuzes en maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio.
- *Beleidsvorming en -uitvoering:*
het maken van beleidskeuzes en de beleidsuitvoering van gemeentelijke taken in het fysieke en sociale domein.
- *Bedrijfsvoering en dienstverlening:*
het beleidsarme beheer van de ambtelijke organisatie en de uitvoering van gemeentelijke diensten die zich richten op buurten, wijken en dorpskernen ('schoon, heel en veilig') en zogenoemde PIJOFACH¹-taken.

Terreinen waarop gemeenten samenwerken variëren van gezondheid, jeugd en welzijn (decentralisaties in sociale domein) tot verkeer en vervoer, ruimtelijk-economische vraagstukken, stedelijke ontwikkeling, veiligheid en afvalverwerking. Ook opgaven op gebied van bedrijfsvoering, zoals ICT, HRM en inkoop worden steeds vaker gezamenlijk door meerdere gemeenten opgepakt en uitgevoerd. Kwaliteitsverhoging van de dienstverlening, vermindering van kwetsbaarheid van de organisatie en lagere kosten zijn vaak gebruikte argumenten om (ambtelijke) samenwerking met buurgemeente(n) te starten.

Samenwerken kan zowel publiek- als privaatrechtelijk. De Gemeentewet (artikel 160, lid 2) kent een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Privaatrechtelijke vormen zijn toegestaan als daarmee het openbaar belang beter gediend wordt dan met een publiekrechtelijke vorm. De praktijk leert dat er zelfs meer privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn dan publiekrechtelijke. Een telling uit 2010 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laat zien dat er destijds 698 publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden waren tegenover 1.022 privaatrechtelijke verbanden.⁴

2.3 Publiek-publieke samenwerking op basis van de Wgr

De Wgr vormt de juridische basis voor intergemeentelijke samenwerking en kent verschillende samenwerkingsvormen (artikel 8 Wgr):

- openbaar lichaam;
- gemeenschappelijk orgaan;
- centrumconstructie;
- gemeenschappelijke regeling zonder meer;
- bedrijfsvoeringsorganisatie.

⁴ Het gaat hier overigens om schattingen.

Deze verschillende vormen laten zich als volgt kenschetsen:

Openbaar lichaam

Het openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr) is de zwaarste variant en betreft 79% van de publiekrechtelijke samenwerkingen. Het openbaar lichaam kent drie bestuursorganen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter (artikel 12 Wgr). Het belangrijkste kenmerk van het openbaar lichaam is dat een openbaar lichaam over rechtspersoonlijkheid beschikt en dus zelfstandig in het maatschappelijk verkeer kan optreden. Het feit dat een openbaar lichaam een publiekrechtelijke rechtspersoon is, betekent onder meer dat een openbaar lichaam eigen personeel in dienst kan nemen en zelfstandig voor eigen rekening rechtshandelingen kan verrichten. De deelnemende gemeenten en provincie kunnen krachtens de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam. In de praktijk wordt een openbaar lichaam vooral gebruikt voor uitvoerende taken en ook wel voor beleidsvoorbereiding.

Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr) kan als alternatief voor het openbaar lichaam worden ingesteld. In dergelijke gevallen gaat het vooral om regelingen van eenvoudige aard. Een gemeenschappelijk orgaan kent een lichtere bestuursstructuur, bestaande uit een algemeen bestuur en een voorzitter (enkelvoudig bestuur). Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan dus bijvoorbeeld geen eigen personeel in dienst nemen. Bovendien betekent dit vermogensrechtelijk dat de financiële gevolgen van het handelen van het gemeenschappelijk orgaan (hoofdelijk) worden toegerekend aan de deelnemende partijen.

Een tweede verschil ten opzichte van een openbaar lichaam is dat aan een gemeenschappelijk orgaan geen regelgevende bevoegdheid kan worden gedelegeerd, hooguit beschikkingsbevoegdheden. In de praktijk wordt het gemeenschappelijk orgaan veelal ingezet als een intergemeentelijk overleg of adviesorgaan voor een enkelvoudig belang op bijvoorbeeld het terrein van welzijn of de volkshuisvesting.

Centrumconstructie

In deze constructie (art. 8 lid 4 Wgr) wordt (doorgaans) één gemeente aangewezen die namens de deelnemende gemeenten bepaalde bevoegdheden van die deelnemende partijen uitoefent. Hoewel het wettelijk niet uitgesloten is dat een provincie of een waterschap deelneemt in een centrumgemeenteconstructie, ligt deze rechtsvorm niet erg voor de hand voor de organisatie van provinciale en waterschapsbelangen. Een centrumconstructie heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid.

Gemeenschappelijke regeling zonder meer

Een 'regeling zonder meer' of lichte regeling is een overeenkomst aangegaan op basis van de Wgr, waar geen sprake is van mandateren of delegeren. Deze vorm is niet expliciet in de Wgr geregeld, maar wordt ook niet door de Wgr uitgesloten. Feitelijk komt deze vorm van samenwerking neer op een enkele afspraak tussen bestuursorganen; een daadwerkelijke organisatievorm kan deze variant niet worden genoemd. Een 'regeling zonder meer' heeft betrekking op lichte vormen van samenwerking, zoals een convenant, een intentieverklaring en bestuursafspraken.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Vanuit de samenwerkingspraktijk van gemeenten, provincies en waterschappen is de afgelopen jaren de wens geuit om in de Wgr een minder 'zware' bestuursvorm met rechtspersoonlijkheid op te nemen voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. Inmiddels is daarom ook een aanvullende vijfde, lichte samenwerkingsvorm mogelijk gemaakt door de wetgever: de bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8, lid 3). Aan deze regeling kunnen uitsluitend colleges van B&W deelnemen en de bedrijfsvoeringsorganisatie heeft rechtspersoonlijkheid. Het mag bij de uitvoeringstaken in elk geval alleen gaan om taken die naar hun aard geen of weinig bestuurlijke sturing en controle vragen en waarbij geen beleidsmatige keuzes gemaakt hoeven te worden. Het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit hun midden zijn aangewezen (artikel 14a Wgr). Raadsleden kunnen niet participeren in het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie.

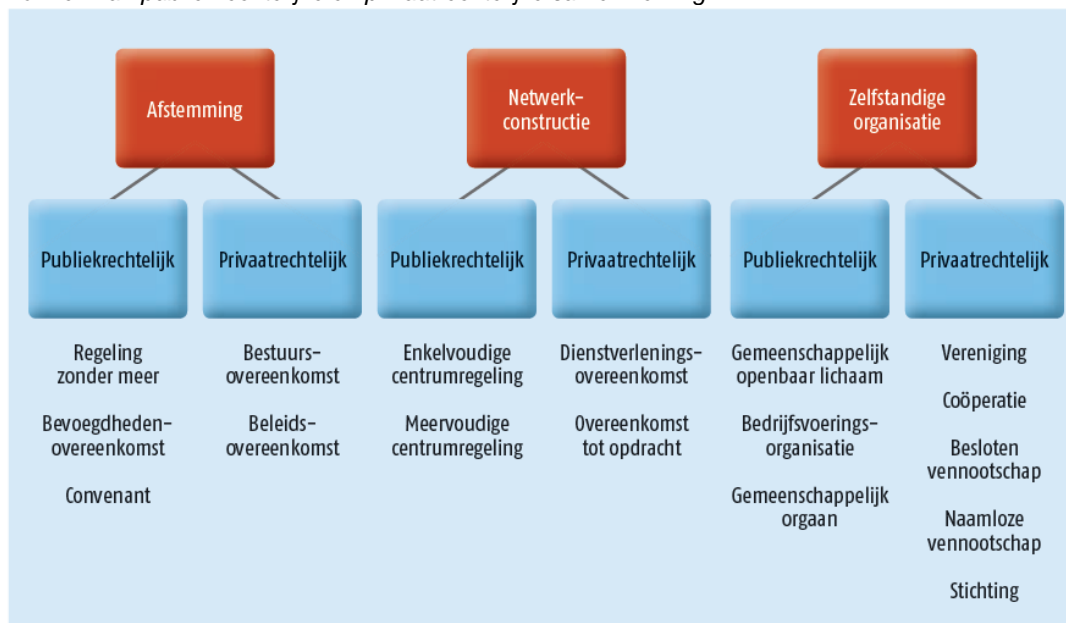
2.4 Privaatrechtelijke en publiek-private samenwerking: arrangementen

Als we de bestuurlijke werkelijkheid goed willen beschrijven en begrijpen moeten we oog hebben voor het gemengde publiek-private karakter ervan. De keuze voor privaatrechtelijke samenwerkingsvormen komt meestal voort uit het nastreven van financiële en/of fiscale (efficiency)voordelen. De private samenwerkingsvorm wordt ook gekozen als de uitvoering van bepaalde activiteiten op afstand kan plaatsvinden van de (gemeentelijke) overheid.

De Wgr biedt de mogelijkheid voor private partijen om deel te kunnen nemen aan publiekrechtelijke vormen van samenwerking, mits hun bestuur daar bij Koninklijk Besluit toe is gemachtigd. Het Koninklijk Besluit dient in de Staatscourant te worden geplaatst (artikel 92, lid 2 Wgr). Tevens kunnen private partijen deelnemen aan een regeling tussen een gemeente, provincie of waterschap (artikel 96 Wgr). Ook hiervoor geldt dat het bestuur bij Koninklijk Besluit gemachtigd moet en dat dit besluit wordt geplaatst in de Staatscourant.

Daarnaast zijn er vanzelfsprekend andere juridische vormen van publiek-private samenwerking. Zo kunnen partijen ervoor kiezen afspraken vast te leggen in een bestuursovereenkomst of een intentieverklaring (lichte samenwerking). Wat zwaardere vormen zijn dienstverleningsovereenkomsten waarin is afgesproken welke diensten de partij(en) aan de opdrachtgever leveren. En verder zijn er nv's of bv's, coöperaties, stichtingen of verenigingen. In onderstaand schema zijn de verschillende publiek- en privaatrechtelijke vormen van samenwerking opgenomen.

Vormen van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking⁵



Als een college van B&W (het bevoegde orgaan inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen) van een gemeente wil overgaan tot privaatrechtelijke rechtshandelingen met andere gemeenten, is een *voorhangprocedure* nodig bij de gemeenteraad.⁶

De term publiek-private arrangementen wordt steeds meer gebruikt en vormt het overkoepelende begrip om alle mengvormen van publiek en privaat aan te duiden. Publiek-private arrangementen kunnen bestaan binnen organisaties (publiek-private profielen) en tussen organisaties (verbindingen). Dus bij een zelfstandig bestuursorgaan dat naast wettelijke taken ook marktactiviteiten ontplooit is sprake van een publiek-privaat arrangement, evenals bij een gemeente die samen met een privaat consortium een publiek-private samenwerking aangaat, bij een marktpartij die het publieke belang behartigt of bij een netwerk of consortium waarin publieke en private partijen (of beter: partijen met een verschillend publiek-privaat profiel) samen de publieke dienstverlening op zich nemen. Publiek-private arrangementen kunnen tot stand komen als gevolg van overheidsbeleid (*top-down*), maar kunnen ook van onderop, relatief los van beleid ontstaan.⁷

2.5 De doorontwikkeling en toename van publiek-private samenwerking: van contractant naar partner

Publiek-private samenwerking is een verzamelnaam voor verschillende vormen van samenwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties en (semi)private ondernemingen. Van oorsprong is publiek-private samenwerking met name bekend uit de wereld van infrastructurele projecten en gebiedsontwikkeling, via diverse contractvormen zoals DBFM (Design, Build, Finance & Maintain). Het gaat dan met name om concessies en contractvormen in het fysieke domein en bij infrastructurele projecten met een duidelijke opdrachtgever en opdrachtnemer en een concrete einddatum.

⁵ Schema uit BZK/VvG, *Grip op regionale samenwerking*, p. 17.

⁶ Een voorhangprocedure geeft de gemeenteraad de gelegenheid wensen en bedenkingen te uiten, alvorens het college gebruikmaakt van zijn bevoegdheden besluiten te nemen tot privaatrechtelijke handelingen.

⁷ Montfort, C., *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, 2008, p. 3.

De afgelopen decennia is er steeds meer sprake van *partnerships*: vaak vanuit een strategische visie (programma), met daaronder projecten die deelnemers in gezamenlijkheid willen realiseren. De meerwaarde ontstaat door synergie die wordt bereikt doordat verschillende projecten aan elkaar kunnen worden gekoppeld en zo interessante inhoudelijke uitkomsten (slimme verbindingen) kunnen worden gerealiseerd.

Publiek-private samenwerking beschouwen we als een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld.

De belangrijkste verschillen tussen contractarrangementen en partnershiparrangementen zijn in onderstaande tabel samengevat:⁸

Kenmerken	Contractarrangementen	Partnershiparrangementen
Type relatie	Opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij)	Gezamenlijke besluitvorming (zoeken naar verbindingen)
Soort probleem en specificatie van oplossingen	Publieke partij specificeert probleem en oplossing/product	Publieke en private partij betrokken in gezamenlijk proces van probleem en oplossingspecificatie
Scope van project	Neiging naar zoeken van heldere scheidingen; eventuele scopeverbredingen moeten binnen die afgebakende verantwoordelijkheden vallen	Neiging naar zoeken scopeverbreding en verbinding elementen
Succes voorwaarden	Heldere contract en aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde probleemstelling/project eisen	Verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie creëren van commitment en lonende samenwerking
Management principes	Sterk geënt op principes van projectmanagement (doelen specificeren, tijdsplanning organiseren, menskracht organiseren)	Meer geënt op principes van procesmanagement (doel zoeken, verbinden en koppelen van actoren activiteiten, en verbinden van beslissingen)
Soort coproductie	Beperkt en vooral voorafgaand aan de aanbesteding; daarna alleen controle, geen coproductie	Uitgebreid gedurende hele proces; in begin vooral over aard van ambities en zoeken naar verbindingen, later meer coproductie bij gezamenlijk realiseren van ambities

Een analyse van de ervaringen van publiek-private samenwerking in de afgelopen tien tot vijftien jaar laat daarnaast zien dat onder de noemer publiek-private samenwerking verschillende ideeën schuilgaan.

⁸ Bewerking van Teisman, 1998 en Klijn/Teisman 2000.

Aan de ene kant is er de stroming vanuit het *New Public Management* met daarin de gedachte dat private betrokkenheid bij overheidsbeleid leidt tot meer efficiëntie en doelgerichtheid.⁹ Aan de andere kant is er een stroming afkomstig uit de *governance*-literatuur: het betrekken van externe dan wel private stakeholders leidt tot meer synergie, innovatie en betere producten/dienstverlening (kwaliteit).

Mede ingegeven door de decentralisaties ontstaan er in het sociale domein steeds meer publiek-private samenwerkingsvormen tussen gemeenten, maatschappelijke instellingen, ondernemers en vrijwilligersorganisaties met als doel om gezamenlijk de vraagstukken aan te kunnen pakken. Denk bijvoorbeeld aan de Werkgeversbenadering vanuit de Participatiewet, waarbij in besturen van werkvoorzieningen ook ondernemers deelnemen.

Zoals gezegd richten we ons in dit onderzoek op deelname van private partijen aan publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (gemeenschappelijke regeling). Als er andere (privaatrechtelijke) vormen aan de samenwerking ten grondslag liggen, onderzoeken we waarom hiervoor gekozen is en niet voor een gemeenschappelijke regeling. Het gaat in dit onderzoek om publiek-private samenwerking als er ten minste aan de volgende kenmerken is voldaan¹⁰:

- De samenwerking richt zich op het doen ontwikkelen en (doen) uitvoeren van gezamenlijke strategie voor realiseren en uitvoeren van beleid.
- Er is sprake van actieve betrokkenheid van publieke en private partijen.
- De basis is een publiek- of privaatrechtelijke juridisch gestructureerd samenwerkingsverband.

Tegenwoordig zijn er zoals gezegd talrijke vormen van publiek-private samenwerking op allerlei beleidsterreinen en niveaus. De pluraliteit van samenwerkingsverbanden waarin economische, sociale en politieke actoren en processen een rol spelen leidt in de praktijk tot spannende sturings- en *governance*-vraagstukken. Vanuit de theorie over netwerken en allianties valt het volgende op te maken:

- Samenwerken is complex, vervaagt bestaande (organisatie)grenzen en rolopvattingen en vraagt om wederzijdse afhankelijkheid, vertrouwen en een zekere mate van gelijkwaardigheid.
- Partners verhouden zich tot elkaar zowel door continue onderhandelingen alsook door elkaar wat te willen gunnen.
- Het wetenschappelijke discours over de effectiviteit van samenwerken in netwerken is relatief jong.

2.6 Publiek-private samenwerking en democratische legitimiteit: verplaatsing van de politiek

Macht, controle en verantwoording zoals dat via de Wgr is vormgegeven komt onvoldoende tegemoet aan de praktijk waarin publieke partijen samenwerken met private partijen. In een context waarin publieke instituties samenwerken met andere publieke en private partners waarbij onderhandelen, beslissen en gedeelde verantwoordelijkheid centraal staan, is de exclusieve publiekrechtelijke controle door bijvoorbeeld de gemeenteraad niet langer houdbaar. Wanneer private actoren (mede)verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid of projecten (en dus ook de resultaten), verschuift ook de verantwoordingsplicht naar bijvoorbeeld een Raad van Commissarissen van een bedrijf of een Raad van Toezicht van een maatschappelijke instantie.

⁹ Zie O.E. Hughes, *New Public Management*, 1998.

¹⁰ We volgen hiermee de beschrijving van M. Sanders in *Publiek-private samenwerking; kunst van het evenwicht*, 2015, p. 12.

Mede door de recente decentralisaties in het sociale domein, de aandacht voor innovatie-stimulering en gemeentelijke bezuinigingen heeft er een toename plaatsgevonden van het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden waarbij beslissingsbevoegdheid overdragen is en publieke middelen ‘op afstand’ besteed worden. Deze *regionalisering* stelt raadsleden voor uitdagingen op het gebied van controle en verantwoording. Veel raadsleden maken zich zorgen over de democratische controle van samenwerkingsverbanden.¹¹ Als het gaat om publiekrechtelijke samenwerkingen is er in de Wgr een aantal waarborgen opgenomen, enerzijds tussen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeenten en anderzijds binnen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling tussen het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van de desbetreffende gemeenschappelijke regeling. In de praktijk een min of meer ‘getrapte’ verantwoording daar waar het gaat om democratische legitimiteit.

Democratische legitimiteit is een begrip dat vele aspecten kent. In de kern bestaat het beginsel democratische legitimiteit uit drie delen:¹²

1. *de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht*: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen;
2. *de eis van democratische sturing*: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden;
3. *de eis van democratische verantwoording*: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Tussen de verschillende soorten democratische legitimiteit kan daarnaast onderscheid worden gemaakt tussen input-, throughput-, output- en feedbacklegitimiteit.

Bij inputlegitimiteit zijn politieke keuzes legitiem als de wil van het volk wordt weerspiegeld. In het geval van throughputlegitimiteit gaat het om proceslegitimiteit: transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het politieke besluitvormingsproces verlenen legitimiteit aan de gemaakte keuzes. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen belang bevorderen. Feedbacklegitimiteit bestaat uit verantwoording en terugkoppeling. Aan democratische organen en kiezers wordt over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd; het overheidsoptreden kan worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd.

Schematisch kan het begrip democratische legitimiteit als volgt worden weergegeven:¹³

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

¹¹ Raadslid.nu, 2014

¹² ROB, *Wisselwerking*, december 2015.

¹³ ROB, *Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, 2015, p. 17.

Als het gaat om publiek-private samenwerking op basis van privaatrechtelijke grondslag is de mogelijkheid om als raadslid invloed en controle uit te oefenen beperkt(er). Wanneer voorheen publieke taken (mede) door private partijen worden uitgevoerd om het openbaar belang (beter) te dienen – een ontwikkeling die wel wordt geduid met de term *vermaatschappelijking* – zal de uitvoering op afstand van de lokale politiek komen te staan, zeker als de publiek-private samenwerking een privaatrechtelijke grondslag heeft. De eerdergenoemde instrumenten in de Wgr die een raadslid kan inzetten, gelden dan immers niet. En een raadslid zal een andere manier moeten vinden om betrokken te blijven bij de uitvoering van de taken die in publiek-privaatrechtelijk verband worden opgepakt.

Hoofdstuk 3

Werkwijze

Zoals in het vorig hoofdstuk toegelicht blijkt publiek-private samenwerking aanvankelijk vooral te worden ingezet in de infrastructuur, bouw en vastgoed en tegenwoordig ook steeds meer in het ruimtelijk-economisch beleid, het onderwijs, de zorg en het sociaal domein. Het gaat veelal om complexe maatschappelijke opgaven, wat tot uiting komt in het type vraagstuk, de inhoud van het vraagstuk en de benodigde transacties in het maatschappelijk domein. Anders gezegd: complexiteit heeft een omvangs-, een inhouds- en een tijdsdimensie.¹⁴

Met deze kenschets in ons achterhoofd hebben we websites geraadpleegd alsmede wetenschappelijke artikelen, boeken en handreikingen onder andere van de VNG, Platform31 en de Vereniging van Griffiers. We hebben ons in onze zoektocht georiënteerd op alle beleidsterreinen van gemeenten. Daarbij hebben we gezocht naar publiek-private samenwerkingsvormen op basis van de Wgr en op basis van een privaatrechtelijke grondslag. De beleidsterreinen waar we geen voorbeelden hebben gevonden van publiek-private samenwerking hebben we buiten beschouwing gelaten.¹⁵

In onze zoektocht hebben we slechts één samenwerkingsverband gevonden waaraan een private partij deelneemt en een gemeenschappelijke regeling de juridische grondslag vormt. We hebben wel veel verbanden gevonden waar publieke en private partijen samenwerken op grond van een privaatrechtelijke vorm. En deze vormen komen op uiteenlopende terreinen voor, zoals afval, economie, arbeidsmarkt, sociale werkvoorziening, zorg, gezondheid, sport, sociale domein. Wat vooral opvalt is dat er vooral veel publiek-private samenwerkingsverbanden op gebied van economie rondom de (grote) steden in Nederland zijn ontstaan (*economic boards*). Onze indruk is ook dat dit aantal toeneemt door ontwikkelingen zoals een kleinere doelmatige overheid en toename van horizontalisering en netwerksamenwerking tussen diverse partijen.

Gezien deze opbrengst van onze zoektocht hebben we de vraagstelling, na afstemming met de opdrachtgever, voor de interviews uitgebreid en hebben we de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- Welke juridische vorm is voor de samenwerking gekozen en waarom juist deze?
- Als er voor een gemeenschappelijke regeling is gekozen, wat zijn de ervaringen hiermee?
- Als er niet voor een gemeenschappelijke regeling is gekozen, wat waren daarvoor de beweegredenen?
- Hoe verloopt de samenwerking en speelt de gekozen rechtsvorm daar een rol in?
- Lopen partijen aan tegen belemmeringen in de samenwerkingsvorm?
- Hoe wordt de besluitvorming ervaren door de samenwerkende partners?
- Is de samenwerking effectief en efficiënt?

¹⁴ M. Bult & G. Van Engen, *Interventies voor het managen en evalueren van publiek-private samenwerking*, 2015, p. 79.

¹⁵ Arbeidszaken & personeelsbeleid, asiel & integratie, belastingen, bestuurlijke organisatie, burgerparticipatie, communicatie, dienstverlening, Europa, gemeentefinanciën, informatiebeleid, recht, sport, veiligheid.

In ons onderzoek hebben we uiteindelijk vijftien samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen onderzocht. We hebben daarbij gekozen voor een geografische spreiding en samenwerkingsverbanden die verschillende beleidsterreinen betreffen.

Tot slot hebben we nog gesproken met een advocatenkantoor actief op het gebied van de Wgr, PPS Netwerk en een lector van een Hogeschool die zich bezighoudt met publiek-private samenwerking. Voorafgaand aan de interviews hebben we een *quickscan* gemaakt van het samenwerkingsverband om inzicht te krijgen in onder andere de doelstellingen, de deelnemende partijen, de juridische vorm en de wijze waarop de governance vormgegeven is.

Hoofdstuk 4

Bevindingen

Zoals vermeld in het vorige hoofdstuk hebben we in ons onderzoek slechts één samenwerkingsverband kunnen onderzoeken dat gebaseerd is op een gemeenschappelijke regeling en waaraan private partijen deelnemen. Dit is Nieuw Land Erfgoedcentrum Flevoland, dat zich richt op het leven met water. De missie van Nieuw Land is in de ruimste zin het actief en attractief informeren van een breed scala van doelgroepen over het cultureel erfgoed van Flevoland en het Zuiderzeeproject in al zijn aspecten, passend in de Nederlandse traditie van inpoldering, winning van nieuw land, ontwikkeling en inrichting van een maatschappij. Er zijn op dit moment nog drie taken die het Erfgoedcentrum uitvoert (onderzoek, museum, archiefbeheer), maar deze worden afgebouwd. Alleen de wettelijke publieke taak archiefbeheer blijft behouden. Aangezien de deelnemende stichtingen, te weten Stichting Bevolkingsonderzoek in de Drooggelegde Zuiderzeepolder en Stichting Nieuw Land, beide volledig publiek gefinancierde stichtingen zijn, is er geen sprake van een zuiver voorbeeld. Ook heeft er geen Koninklijk Besluit plaatsgevonden om dit formeel te bestendigen. Vanuit het bestaande juridische construct van de gemeenschappelijke regeling wordt gebruikgemaakt van dienstverleningsovereenkomsten.

Uit de interviews met de overige veertien samenwerkingsverbanden zijn de volgende bevindingen op te tekenen.

4.1 Juridische vormgeving van de onderzochte cases

Van de andere veertien samenwerkingsverbanden hebben er zes een stichting als juridische grondslag, twee een bv, drie een convenant, één een hoofdlijnenakkoord en één een intentieverklaring. Tot slot is één samenwerkingsverband gestoeld op een coöperatievorm.

Publiek-private samenwerking op het gebied van economische structuurversterking en innovatie vindt met name plaats via stichtingen. Een van de onderzochte samenwerkingsverbanden in dit verband betrof een nv. Daarmee is duidelijk dat de juridische vormgeving van publiek-private samenwerking aanzienlijk diffuus is. Dat geldt voor alle beleidsvelden en niveaus van de onderzochte samenwerkingen (strategisch, tactisch, operationeel).

4.2 Redenen om niet voor een gemeenschappelijke regeling te kiezen

Vermeldenswaardig is dat in een aantal samenwerkingsverbanden wel overwogen is om de samenwerking publiekrechtelijk vorm te geven, bijvoorbeeld bij de Achterhoek2020 samenwerking, Limburg Economic Development (LED) en Slimmer Leven (Brainport). Uit de gesprekken kwamen verschillende overwegingen en gepercipieerde problemen (beelden) naar voren om (uiteindelijk) niet te kiezen voor een gemeenschappelijke regeling als juridische grondslag voor de samenwerking.

- De wijze van **democratische controle** die de Wgr met zich meebrengt. Private partijen voelen zich niet geroepen om verantwoording te moeten afleggen aan de gemeenteraden.
- De **bureaucratie**, de lange besluitvormingsprocessen en de daarmee gepaard gaande uitvoeringslasten waren een andere reden om niet te kiezen voor een gemeenschappelijke regeling. Dat begint al bij het formeel instellen van de GR.

Daar kwam nog bij dat partijen zich onmachtig voelen om snel te kunnen schakelen bij een GR. Immers, veel zaken moeten eerst weer teruggelegd worden bij de gemeenten (gemeenteraden) en dat belemmert een snelle schakeling en aanpassing van de strategie of uitvoering.

- Een ander argument om niet te kiezen voor een gemeenschappelijke regeling is dat een gemeenschappelijke regeling te veel **overheidsgestuurd** is en te veel publiek overkomt: een *publiek imago*. Bovendien past werken vanuit projecten, wat veel private partijen willen en enige flexibiliteit vraagt, niet in de structuur van een meer bureaucratische gemeenschappelijke regeling.
- Een gemeenschappelijke regeling kan met zich meebrengen dat een groep kleinere partijen een grote partij kan 'dwingen' om via besluitvormingsregels bepaalde standpunten in te nemen, bijvoorbeeld via gewogen stemmen, waarbij het inwonertal het aantal stemmen bepaalt. We omschrijven dit als **slagkracht van besluitvorming**. In een stichting of coöperatieve vorm hebben alle partijen eenzelfde stem, ongeacht grootte, en behouden de partijen hun autonomie. Bovendien is de besluitvorming eenvoudiger in een stichting of coöperatie, omdat er slechts een besluitvormend orgaan is en geen dagelijks bestuur, commissies en algemeen bestuur, zoals op grond van de Wgr is vereist.
- Publiek-private samenwerking brengt onzekerheid en flexibiliteit met zich mee; dat kan niet 'dichtgeroged' worden in een gemeenschappelijke regeling. De inhoud en het niveau van de samenwerking vragen om *aanpassingsvermogen*, wat een gemeenschappelijke regeling niet kan bieden. Daarmee ontbreekt het aan **flexibiliteit**. Immers, als partijen door nieuwe ontwikkelingen eerder gemaakte afspraken willen wijzigen, is dat sneller te regelen in een stichtingsvorm dan wanneer hier een gemeenschappelijke regeling aan ten grondslag ligt. Een gemeenschappelijke regeling kan immers alleen gewijzigd worden met instemming van de gemeenteraden en voorstellen hiervoor moeten via de colleges van B&W aan de gemeenteraden worden voorgelegd. Dat vraagt de nodige tijd en inzet en kan snel handelen in de weg staan.
- Het belang van **zachte factoren**. Samenwerken op basis van *vertrouwen* en gezag en durven erkennen dat ieder zijn of haar eigen belang heeft in de samenwerking heeft bij veel gesprekspartners de voorkeur in plaats van formaliseren via een gemeenschappelijke regeling.
- En waarom zou je voor een **ingewikkeld construct** kiezen: veel partijen gaven aan de samenwerking *lean en mean* te willen borgen en dan ligt een stichtingsvorm meer voor de hand. Deelnemers van samenwerkingsverbanden geven ook duidelijk aan dat welke juridische vorm er ook gekozen wordt, deelnemers in de loop der tijd pragmatisch op zoek gaan wat het beste werkt (binnen de formele, bestaande afspraken).

4.3 De wettelijke belemmeringen

In de Wgr zelf staan enkele artikelen die belemmeringen opwerpen voor private partijen om deel te nemen. Artikel 20 van de Wgr besteedt aandacht aan 'verboden handelingen'. Leden van het bestuur van een openbaar lichaam mogen geen werk aannemen, leveranties doen en buiten de dienstbetrekking verrichtingen doen voor het openbaar lichaam tegen betaling.

Deze bepaling kan nadelig zijn voor marktpartijen, die deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling. Weliswaar kan er ontheffing worden verleend, maar of deze werkwijze voor de marktpartijen praktisch en acceptabel is, is de vraag.¹⁶ Zo kan een private partij die deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling geen opdrachten doen in het gebied waarop de regeling betrekking heeft.

Bovendien kan een private partij alleen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling als deze hiervoor een machtiging van de Kroon verkrijgt (zie artikel 93, lid 2 Wgr) en dat wordt door private partijen als omslachtig gezien. Dit dient tevens statutair geborgd te zijn.

Ook de aanbestedingsrechtelijke aspecten van de Wgr kunnen voor private partijen een drempel vormen om op basis van een gemeenschappelijke regeling te gaan samenwerken met publieke partijen. Een gemeenschappelijke regeling is doorgaans te kwalificeren als een aanbestedende dienst. Indien een publiek-private samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling is vormgegeven, dient bij de keuze van een private partij nauwkeurig te worden nagegaan of de keuze niet gepaard gaat met de vergeving van een opdracht die onder de werking van de Bao valt.¹⁷ Weliswaar gelden dergelijke aanbestedingsrechtelijke aspecten ook in die situaties van publiek-private samenwerking met een andere juridische grondslag, maar de private partijen kunnen dit toch als een complicatie ervaren.

Daarnaast geldt de Algemene Wet Bestuursrecht in geval van een gemeenschappelijke regeling en dat betekent dat een private partij dan te maken kan krijgen met bezwaar- en beroepsprocedures: iets waar private partijen van terugschrikken en (liever) niet mee te maken willen hebben.

Ook de Wet openbaarheid van bestuur die geldt voor gemeenschappelijke regelingen kan voor private partijen lastig zijn, zeker als er bepaalde bedrijfsbelangen spelen die concurrentiegevoelig zijn.

4.4 Hoe verloopt de huidige samenwerking?

Uit de documentenanalyse en de interviews blijkt dat er op de onderscheiden terreinen veel wordt gerealiseerd in de samenwerking tussen publieke en private partijen. Wel valt op dat bedrijven soms wat extra stimulans nodig hebben om te *blijven* samenwerken met de overheid. Private partijen vinden samenwerking met de overheid soms stroperig en lang duren, waardoor ze dreigen af te haken (belang en urgentie om samen te werken verdwijnt). Ook leeft er een beeld dat de overheid niet altijd haar afspraken nakomt en het gevaar dreigt dat zij haar koers kan verleggen (na verkiezingen), wat de continuïteit van de samenwerking niet ten goede komt (*betrouwbare partner*).

Uit de interviews werd duidelijk dat het belangrijk is, zoals meerdere respondenten dat verwoordden, in publiek-private samenwerking helder af te spreken wie waarvoor verantwoordelijk is en tevens helderheid te bieden over de sturing en governance. Verder is het goed te erkennen dat de overheid een andere rol heeft in de samenwerking dan de private partijen. De overheid is veelal de partij die de samenwerking (financieel) ondersteunt door middel van subsidie of investeringen, terwijl private partijen veelal *in kind* hun bijdragen leveren. De overheid kan ook als *launching customer* optreden.

¹⁶ Zie hierover ook O. Laan, *Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen*, 2011, pag. 60, in: Vastgoed.

¹⁷ Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten.

‘Voor publiek-private samenwerking is het veel beter een alliantie te sluiten, een netwerk met robuuste afspraken ... en een stroppenpot.’¹⁸

Voor een succesvolle samenwerking tussen publieke en private partijen is het van belang dat de samenwerkende partijen met elkaar helder afspreken wie waarvoor gaat, wie stuurt, wie welke bijdragen levert en wie welke risico's kan en durft te nemen. Tegelijkertijd is er bij de onderzochte samenwerkingen het besef dat de effecten van samenwerking, zeker daar waar het gaat om strategisch-tactische samenwerking, abstract en niet volledig of onvoldoende meetbaar zijn. Dat komt overeen met de literatuur over de effectiviteit van netwerken.

Effectiviteit van samenwerking in netwerken is lastig omdat niet evident is welke inspanningen leiden tot welke effecten. Er moet tevens onderscheid gemaakt worden tussen *de effectiviteit voor de netwerkparticipanten* en *de effectiviteit van het netwerk*. Het kan best zijn dat een deelnemend bedrijf haar lobbydoelstelling bereikt door de contacten met overheden, terwijl het doelstelling van de samenwerking (bijvoorbeeld werkgelegenheids-groei) niet behaald wordt. Daarbij speelt ook mee dat aan samenwerking ook *coördinatie- en transactiekosten* verbonden zijn: hoe meer en des te diffuser de partners, des te meer coördinatie- en transactiekosten er zijn om de samenwerkingsdoelen te bereiken.

De onderzochte samenwerkingsverbanden (op basis van een andere juridische grondslag dan een gemeenschappelijke regeling) laten het volgende zien:

- Samenwerking ontstaat door urgentie en vertrouwen tussen mensen.
- Een heldere afspraak tussen de publieke en private partijen over sturing en controle is noodzakelijk.
- Welke vorm er ook gekozen wordt, iedere samenwerking wordt pragmatisch vormgegeven en aangepast op basis van de wensen en behoeften van de participanten (flexibiliteit).
- Het werken met prestatieafspraken creëert een heldere en duidelijke verstandhouding tussen de samenwerkende partijen.
- Een eenvoudige juridische grondslag voor samenwerking heeft nadrukkelijk de voorkeur; de inhoud is leidend.

‘Samenwerken kan alleen succesvol zijn als er sprake is van een constante dialoog, ongeacht de juridische vorm.’¹⁹

¹⁸ Quote door een geïnterviewde.

¹⁹ Idem.

Hoofdstuk 5

Conclusies en doorkijk

In dit onderzoek stond de vraag centraal: waarom kiezen samenwerkende overheden en private partijen voor privaatrechtelijke samenwerking en niet voor een publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wgr?

Met dit onderzoek zou inzicht gegeven worden in de ervaringen van deelname van private partijen aan gemeenschappelijke regelingen.

Omdat we slechts één gemeenschappelijke regeling met deelname van een private partij in onze zoektocht hebben gevonden hebben we, in overleg met de opdrachtgever, de vraagstelling uitgebreid: *als er geen sprake is van een gemeenschappelijke regeling, wat waren dan de achterliggende beweegredenen om hier niet voor te kiezen en te kiezen voor private samenwerking als alternatief?*

Uit de documentenanalyse en de interviews met de publiek-private samenwerkingsverbanden kunnen we de volgende conclusies trekken:

5.1 Er zijn nauwelijks voorbeelden van publiek-private samenwerking op basis van het publiekrecht

De wereld om ons heen is niet publiek óf privaat, maar publiek én privaat. De werkelijke wereld is *hybride*. Er zijn nauwelijks samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen die een gemeenschappelijke regeling als juridische rechtsvorm hebben.

De voornaamste redenen om niet te kiezen voor een gemeenschappelijke regeling zijn de democratische controle, de lange besluitvormingsprocessen, verlies aan autonomie en het niet snel kunnen schakelen in een gemeenschappelijke regeling. Overigens kwamen deze geluiden niet alleen van de kant van de private partijen. Ook de overheden zelf gaven nogal eens om die reden de voorkeur aan een stichting in plaats van aan een gemeenschappelijke regeling.

De Wgr zelf biedt verschillende belemmeringen voor private partijen om deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling. Ook de werking van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) in geval van een gemeenschappelijke regeling kunnen voor private partijen redenen zijn hier niet voor te kiezen.

De voornaamste achterliggende redenen om te kiezen voor een private grondslag voor de samenwerking als alternatief voor een publieke grondslag waren:

- In een stichting, covenant of coöperatievorm behouden deelnemers hun *autonomie*.
- De *besluitvormingsprocessen* zijn eenvoudiger.
- Men is *wendbaarder* bij nieuwe ontwikkelingen en kan daar sneller op inspelen.
- Een stichting, covenant of coöperatie heeft niet het *imago* van een overheidsgestuurde organisatie.

5.2 Inhoudelijke opgaven vormen de basis van samenwerking

Meestal zoeken publieke en private partijen elkaar op vanuit een gezamenlijke 'sense of urgency'. Zoals in het geval van een verslechterend economisch klimaat (werkloosheid of vertrek van een belangrijk bedrijf) in een gebied. In dat geval zoeken de gemeenten, ondernemers en kennisinstellingen elkaar op om daar gezamenlijk iets aan te doen.

De juridische grondslag voor de samenwerking is daaraan echt volgend en moet ook vooral pragmatisch en eenvoudig zijn.

‘Een feestje kun je alleen creëren op basis van de inhoud, niet op basis van een structuur.’²⁰

Uiteindelijk draait succesvolle samenwerking om vertrouwen, om erkenning van elkaars belangen en om in dialoog met elkaar op basis van gelijkwaardigheid de gezamenlijke opgaven te realiseren. ‘En daar is elke juridische vorm ondergeschikt aan’, zoals een geïnterviewde dat verwoordde.

Tegelijkertijd is een (lichte) juridische structuur wel handig en noodzakelijk om gemaakte afspraken vast te kunnen leggen en bepaalde zekerheid te hebben. Het markeert tevens de (intentie) tot samenwerking. Wil samenwerking tussen publiek en private partijen kunnen slagen, dan is het van belang oog te hebben voor de zogenaamde ‘zachte’ factoren:

Succesfactoren voor samenwerking

- Gezamenlijke missie/ambitie (inhoud)
- Urgentie
- Boegbeelden
- Eigenaarschap bij deelnemers
- Ruimte voor belangen
- Aandacht voor vertrouwen en informele ontmoetingen
- Vieren van (deel)successen
- Zekere mate van gelijkwaardigheid en wederkerigheid
- Doorzettingsmacht en leiderschap
- Verschillende partners die niet in te veel samenwerkingen tegelijk actief zijn

‘Een juridische structuur is gestold wantrouwen. Voor goede samenwerking moet je een beetje verliefd zijn.’²¹

5.3 De tendens van het concessie- naar het partnershipmodel is duidelijk waarneembaar

Samenwerken is niet meer weg te denken uit de hedendaagse samenleving. Samenwerking zit in de sociale aard van mensen en dus ook organisaties. Terreinen waarop veelal door publieke en private partijen wordt samengewerkt waren, zoals eerder vermeld, aanvankelijk grote infrastructurele projecten, bouwprojecten, gebiedsontwikkelingsprojecten (industrie, groen, stedelijk). In dit onderzoek spraken we in dat kader over het *concessiemodel*. Er is duidelijk sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, met daarin afspraken over inzet en resultaten, binnen een bepaalde termijn met een concrete einddatum.

²⁰ Quote van een geïnterviewde uit het bedrijfsleven.

²¹ Quote van een geïnterviewde uit de maatschappelijke sector.

De laatste jaren richt samenwerking tussen publieke en private partijen zich steeds vaker ook op andere beleidsterreinen (met name in het sociaal domein, economie en ook veiligheid) en diverse niveaus, waarbij geen einddatum gekozen wordt of resultaten beschreven staan. Er wordt zodoende gewerkt aan duurzame partnerships op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid: het *alliantiemodel*.

Beide stromingen passen in de 21e eeuw, waarin horizontale coördinatie en netwerk-samenwerking centraal staan. Publieke organisaties ontwikkelen zich door naar professionele opdrachtgever, samenwerkings- of netwerkpartner. Ze werken daarbij in (tijdelijke) coalities met andere overheden (*multi scalar*) en tegelijkertijd met private partijen (*multi actor*). Publiek-private samenwerking wordt dan vaak gezien als een instrument om publieke doelen effectiever en efficiënter te realiseren. Overheden en private actoren concentreren zich vooral op die kwaliteiten waar ze goed in zijn en de verbinding van die kwaliteiten levert synergie op.

Uit het onderzoek blijkt dat er een sterke behoefte is, zowel vanuit publieke als private partijen, om in de toekomst *vaker en intensiever* te gaan samenwerken. Vanuit ieders rol en verantwoordelijkheden, met ruimte voor belangen, op basis van maatwerk en pragmatische oplossingen, waarbij de overzichtelijke rolopvattingen (publiek versus privaat) steeds vaker verlaten worden. Er wordt *grenzeloos samengewerkt*.

5.4 Verplaatste politiek, governance en consequenties voor de democratische legitimatie

De invloed van de gemeenteraad is afhankelijk van de soort rechtsvorm die wordt gekozen bij samenwerking. Als het gaat om het aangaan of het wijzigen van een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr, is altijd en in ieder geval de toestemming van de gemeenteraden nodig.

Als het gaat om privaatrechtelijke afstemmingsoverleg, hoeft de raad hier niet mee in te stemmen. Bij privaatrechtelijke netwerkconstructies of rechtspersonen beslist het college en kan de raad alleen wensen en bedenkingen kenbaar maken via een voorhangprocedure. Als het gaat om privaatrechtelijke rechtspersonen in de vorm van zelfstandige organisaties, hebben de raadsleden geen echte sturingsmogelijkheden.

Raadsleden kunnen wel experimenteren met nieuwe manieren van controle en verantwoording bij publiek-private samenwerking.²² Zo kan men ervaring opdoen met het verbreden van de werkingssfeer van de paragraaf 'Verbonden partijen', die sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur (2002) verplicht in de begroting moet worden opgenomen. De raad kan meer en gericht informatie vragen over de partijen waarmee het gemeentebestuur samenwerkt. Ter versterking van de controlerende en sturende rol bij de publiek-private samenwerking kan een raad ervoor kiezen een governancecharter te formuleren, wat wil zeggen dat de raad naast procedurele kaders ook inhoudelijke en financiële kaders kan meegeven voor de publiek-private samenwerkingsprojecten.

²² Denters, S.A.H., *Controle en verantwoording in een veranderd lokaal bestuur*, Raadslid.Nu, 2015.

Ten slot kan een gemeenteraad in aanvulling op het reguliere controle en verantwoordings-instrumentarium een 'democratische omsingeling' van de publiek-private samenwerking organiseren.²³ Bijvoorbeeld door burgergroeperingen, cliëntenraden en experts de gelegenheid te bieden bij publiek-private samenwerkingsprojecten hun opvattingen in een vroeg stadium kenbaar te maken.

5.5 Tot slot: reflectie

Samenwerking behoort tot de essentie van het lokaal bestuur en gaat terug tot de Gemeentewet van 1851. Tegelijkertijd is het democratische gehalte van intergemeentelijke samenwerking al decennialang onderwerp van discussie.

Door de twee trends van *regionalisering* en *vermaatschappelijking* wordt de directe invloed van gemeenteraden minder, anders gezegd: samenwerken leidt tot minder of een andere vorm van zeggenschap. Dat samenwerken gebeurt met andere gemeenten in de (sub)regio, maar ook doordat taken en beleidsvorming vaker worden uitgevoerd met of door maatschappelijke of private partners.

In dit onderzoek is duidelijk geworden dat er grenzeloos wordt samengewerkt. Publiekrechtelijk over gemeentegrenzen en meer en meer ook over publieke grenzen. Publiek-private samenwerking in functionele verbanden neemt toe, zowel in aantal als op het gebied van intensiteit. Die samenwerking vindt veelal plaats van onderop, door de nieuwsgierigheid naar wederzijdse belangen en durf om een deel van de beslissings-bevoegdheid en sturingsmogelijkheden af te staan. Met als uitgangspunt om publieke en private belangen te vervlechten. Dit past in een tijd waarin netwerksamenwerking en horizontalisering dominant wordt. Publiekrechtelijke samenwerking kent een aantal waarborgen die privaatrechtelijke samenwerking niet kent.

Onze slotconclusie is dat private partijen en zeker ook publieke partijen de Wgr onvoldoende aantrekkelijk vinden om als juridische grondslag te kiezen voor publiek-private samenwerking. De wettelijke belemmeringen, het imago, de langere besluitvormingsprocessen en mindere flexibiliteit zijn enkele overwegingen die hieraan ten grondslag liggen, zoals dit onderzoek heeft laten zien.

Aanpassing van de Wgr is daarom niet noodzakelijk, omdat er voldoende andere privaatrechtelijke samenwerkingsvormen zijn die lean en mean zijn en die in de praktijk hun meerwaarde al meer dan voldoende hebben bewezen als grondslag voor publiek-private samenwerking. Nieuwe *governance*-vraagstukken in het kader van democratische legitimatie en effectmeting (evaluatief onderzoek) dienen zich wel aan. Daarbij moet opgemerkt worden dat de rolopvatting en bijbehorende (publieke) mechanisme van controle en verantwoording een zoektocht vormt om de gewenste balans te vinden tussen efficiëntie en democratische legitimiteit. Dat betekent enerzijds mogelijkerwijs de publiekrechtelijk waarborgen van bijvoorbeeld gemeenteraden bij andere juridische samenwerkingsvormen versterken. Anderzijds is ook bewustzijn en een eigentijdse besturingsfilosofie wenselijk. Immers, boven- of 'buitengemeentelijk' samenwerken vraagt om een andere rol- en taakopvatting. Een veranderende houding (van statisch naar dynamisch), focus en spelregels van de samenwerking zijn hierbij cruciaal.

²³ Denters, S.A.H., idem, p. 14.

Bijlage 1

Overzicht van geïnterviewde personen

Naam organisatie	Geïnterviewde
Erfgoedcentrum	Laura Bouwmeester
Larcom	Henk Blaauw
Achterhoek 2020	Foppe Atema
InnovationQuarter	Mirjam Visscher
MRDH - Economie	Lukas Vokurka
Greenport Aalsmeer	Sander van Voorn
Regionale arbeidsplatform Zuid-oost Brabant	Paul van Leeuwen
Limburg Economic Development	Leo Bardorf
Economic Board Utrecht	Hans Rijnten
Afvalverwerking Regio Nijmegen	Gerard van Gorkum
Slimmer leven Brainport coöperatie	Peter Portheine
Lekker Fit Rotterdam	Ruth de Hoog
JOGG Nunspeet	Renske Toebes-Reijers
Cleantech Delta	Fred van Beuningen
Social Impact Factory	Janny Udo
Regio Achterhoek	Rik Swierenga
Saxion	Maurits Sanders, associate lector
Pels Rijcken landsadvocaat	Heinrich en Wouter Admiraal
PPS Netwerk	Harry Sterk