
ADVIES MAASTRICHT GOVERNANCE REGIODEAL

DOSSIERNAAAM:	Maastricht / Governance Regiodeal
DOSSIERNUMMER:	290422
CONTACTPERSOON:	Dorothe van den Bosch en Bart Prince
NOTITIE DOOR:	John Huppertz en Rob Schobben
DATUM:	3 mei 2024
BETREFT:	Advies juridische entiteit programmabureau

I. INLEIDING

Vijf ministeries (BZK, LNV, IenW, EZK en VWS) hebben met tien Zuid-Limburgse gemeenten (Maastricht, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Meerssen, Beek, Sittard-Geleen, Stein en Beekdaelen) de Regio Deal Zuid Limburg (verder: “RDZL”) gesloten.

In deze RDZL worden de te bereiken doelen verder uitgewerkt langs vier programmalijnen, verder onderverdeeld in projecten (zogenaamde fiches).

Het rijk draagt 20 miljoen euro bij voor uitvoeringsactiviteiten, de regionale publieke en private partners dragen ook 20 miljoen euro bij.

Als uitwerking van de getroffen Regio Deal moet worden zorggedragen voor een organisatie- en governance-structuur met daarin mogelijk een nieuwe juridische entiteit.

Volgens het onderliggende adviesmemo¹ wordt daarbij in eerste instantie gedacht aan een stichting, vereniging of een gemeenschappelijke regeling.

Door Van de Bunt Adviseurs is eerder een memo geschreven: “Governance en organisatiemodel voor de Regio Deal Zuid – Limburg”². Hierin worden verschillende van belang zijnde thema’s belicht en worden ontwerpeisen geformuleerd voor het organisatie- en governance-model.

Uit de geformuleerde eisen is naar voren gekomen dat sprake is van verschillende gradaties van betrokkenheid van de diverse publieke en private partners. Dit heeft Van de Bunt Adviseurs ertoe gebracht te adviseren om te werken met een modulair en schaalbaar systeem, waarbij tevens moet worden betracht dat niet alle betrokkenen zeggenschap over alles dienen te krijgen. Er dient sprake te zijn van een getrapte vorm van besluitvorming.

Hieruit is een governance model naar voren gekomen bestaande uit diverse entiteiten, elk verschillende taken en bevoegdheden. Van de Bunt noemt: regiegroep, bestuurlijke klankbordgroep, programmabureau, uitvoeringsallianties en coalitie regiodeal.

¹ Adviesmemo Organisatie en Governance Model Regio Deal Zuid-Limburg.

² Niels Büller en Maikki Huurdeman, *Governance en organisatiemodel voor de Regio Deal Zuid-Limburg*, Van de Bunt Adviseurs, Amsterdam, 11 maart 2024.

II. VRAAGSTELLING

De centrale vraag luidt: op welke wijze kan het voorgestelde organisatie-en governancemodel juridisch worden vormgegeven en welke variant geniet daarbij de voorkeur?

De daarbij door Van de Bunt vastgestelde ontwerpeisen luiden:

1. Het governance vehikel is gebouwd om de huidige doelstellingen te realiseren;
2. Het organisatiemodel is schaalbaar om bij ervaren succes door te ontwikkelen voor het realiseren van een breder/ nieuw programma;
3. De governance borgt de verantwoordelijkheid van de betrokken overheden waarbij kennispartijen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven betrokken worden bij het realiseren van resultaten;
4. Het multihelix principe is een aanvulling op het basisprincipe dat de overheden hun overheidstaken, de bijbehorende verantwoording en de aangegane verplichting in de context van de Regio Deal kunnen nakomen;
5. De governance is responsief voor de uiteenlopende belangen van de betrokken partijen;
6. In de kaderstelling worden de implicaties expliciet gemaakt voor de bijsturing en verantwoording tussentijds en achteraf. In het bijzonder ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke gemeenteraden;
7. Heldere spelregels ten aanzien van de bevoegdheden van de uitvoeringsorganisatie binnen en buiten de gestelde kaders;
8. Gedurende de uitvoering input ophalen over de relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van de Regio Deal bij de partners en de gemeenteraden;
9. Op basis van het principe dat er een koppeling moet zijn tussen verantwoordelijkheid en zeggenschap, zijn er verschillende vormen van betrokkenheid met bijbehorende verschillen in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit betekent dat partijen zich (in lijn met de bevindingen in het BRE-onderzoek) in meer of mindere mate laten vertegenwoordigen door anderen;
10. De organisatie biedt flexibiliteit, zowel op het niveau van de overall regie als van de uitvoering;
11. De organisatie bevordert de slagkracht door in de uitvoering partijen de ruimte te geven om bij te dragen aan de realisatie van de doelen (waarbij zoveel mogelijk de koppeling is tussen verantwoordelijkheid, zeggenschap en het beschikbaar maken van de capaciteit die daarvoor nodig is (zie ook ontwerp 9).

III. HET GOVERNANCEMODEL

In het governancemodel, aldus het rapport van Van de Bunt adviseurs, pagina 8-11). worden diverse actoren benoemd:

1. *De regiegroep*
Hierin zitten vertegenwoordigers van de organisaties die direct en structureel betrokken zijn bij de Regio Deal Het betreft hier een vertegenwoordigende groep van de betrokken gemeenten.
2. *De klankbordgroep*
Hierin zijn alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd.
3. *Het programmabureau*
Het programmabureau ondersteunt de samenwerkende organisaties. Het programmabureau staat onder leiding van een programmadirecteur.

4. *Uitvoeringsalliantie*
Uitvoeringsallianties zijn georganiseerd rondom een programmalijn.
5. Coalitie Regio Deal
Hierin zitten alle deelnemers aan de Regio Deal.
6. De kassier³
De gemeente Maastricht vervult de rol van regiokassier

IV. AFWEGINGEN

Als wordt gekeken naar de mogelijke juridische vormgeving dan kunnen verschillende beginopmerkingen worden gemaakt.

Om te beginnen kan worden gedacht aan een vormgeving waarbij geen separate rechtspersoon wordt opgericht. Dat betekent dat de gehele samenwerking in het kader van de Regio Deal juridisch wordt vastgelegd in **overeenkomsten**.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid wel een aparte organisatie in het leven te roepen, al dan niet beschikkend over rechtspersoonlijkheid. Er is daarbij nog een onderscheid tussen een vormgeving langs **publiekrechtelijke**- of langs **privaatrechtelijke** weg.

Langs publiekrechtelijke weg kan de samenwerking worden vormgegeven met gebruikmaking van de mogelijkheden die de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) biedt.

Langs privaatrechtelijke weg kan met name worden gedacht aan het oprichten van een stichting of een B.V. Hierna wordt eerst aandacht geschonken aan de mogelijkheid van het vastleggen van de samenwerking in overeenkomsten.

Daarna wordt ingegaan op het in leven roepen van een specifieke organisatie, waarbij de verschillen tussen een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke inrichting worden belicht.

IV.1 Samenwerking door middel van overeenkomsten

Het is denkbaar de samenwerking uitsluitend te laten verlopen via overeenkomsten tussen de betrokken partijen.

Zo is er de Regio Deal Foodvalley⁴. Op basis van een voorgaande Regio Deal (ook gesloten met de vijf ministeries waarmee de RDZL is gesloten) is een samenwerkingsovereenkomst (SOK) tot stand gekomen om uitvoering te geven aan de Regio Deal.

Als de gewenste actoren uit het governance-model van van de Bunt naast de actoren uit de samenwerkingsovereenkomst Regio Deal Foodvalley (SOK)⁵ worden gehouden dan ontstaat het volgende beeld:

³ De kassier wordt niet direct in het rapport van Van de Bunt genoemd maar in artikel 6 van de Regio Deal. De regiokassier draagt zorg voor het nakomen van de financiële kaders, zoals verwoord in de Regeling uitkering Regio Deals vierde tranche. Volgens artikel 7, lid 1 van deze Regeling draagt de regiokassier er zorg voor dat de specifieke uitkering (dat zijn de door de ministeries ter beschikking gestelde gelden) uitsluitend voor uitvoeringsactiviteiten wordt besteed.

⁴ De Regio Foodvalley is een samenwerkingsverband van acht gemeenten in de vorm van een openbaar lichaam. Vanuit dit samenwerkingsverband wordt samengewerkt met ondernemers en onderwijs- en kennisinstellingen (triple helix). Het openbaar lichaam Regio Foodvalley heeft, tezamen met de provincies Gelderland en Utrecht, LTO Noord en het Waterschap Vallei en Veluwe de Regio Deal Foodvalley gesloten. Er zijn ook betrokken organisaties die steunverklaringen hebben afgegeven: Wageningen University, Stichting Wageningen research, Universiteit Utrecht en VNO-NCW Midden.

⁵ De samenwerkingsovereenkomst evenals het organogram Regio Deal Foodvalley worden als bijlage bij deze notitie gevoegd.

Governancemodel Van de Bunt	Foodvalley
Rijk-Regio-overleg (art. 7 Regiodeal Zuid-Limburg)	Het overleg (art. 6 Regio Deal Food Valley) ⁶
Regiegroep	Regionale stuurgroep (art. 8 SOK)
Klankbordgroep	Regionaal directeurenoverleg (art. 9 SOK)
Programmabureau	Regio Deal manager (met uitvoeringsunit) (art. 10 SOK)
Uitvoeringsalliantie	Stakeholders-overleggen (art. 15 SOK)
Coalitie Regio Deal	Regionaal partneroverleg (art. 7 SOK)
Kassier	Kassier (art. 11 SOK)

De financiële bijdragen van de overheden zijn opgesomd in de samenwerkingsovereenkomst (artikel 4). De door private partijen geleverde bijdragen gelden als co-financiering of als in-kind bijdragen (artikel 6). Deze bijdragen worden geformaliseerd in zogenaamde Letters of support.

Er is dus een situatie denkbaar waarin de afspraken uitsluitend in een overeenkomst (of enkele overeenkomsten) worden vastgelegd met daarnaast gelieerde overeenkomsten of letters of support.

Daarbij is ook overeengekomen dat de uitvoeringsorganisatie ook kan blijven bestaan na afloop van de regiodeal waarbij ook een regeling is opgenomen over toetreding van nieuwe partners (artikel 3.1 SOK en 17.3 SOK).

Belangrijk zijn de artikelen 19 SOK (opzegging) en 22 SOK (toetreding nieuwe partijen).

Elke partij kan de overeenkomst opzeggen tegen het einde van de termijn van de regiodeal. De opzegging brengt geen wijziging in de verplichting de overeengekomen bijdrage te voldoen (art. 19.2).

Andere partijen kunnen toetreden tot de regeling, waarbij toetreders zich dienen te verbinden ten aanzien van de ambities en doelstellingen (art. 22.1 sub a) en dienen te omschrijven welke bijdrage – financieel of in kind- zij aanbieden (art. 22.1 sub b)

Let wel: de SOK Regio Deal Food Valley is er dus zowel door het openbaar lichaam Food Valley als door de de aan deze gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten ondertekend. Het is de vraag, als voor de RDZL zou worden gekozen voor een SOK, of een separaat openbaar lichaam zou moeten worden opgericht, naast de deelnemende gemeenten. Noodzakelijk is dat ons inziens niet. Het openbaar lichaam Food Valley wordt in artikel 4 van de SOK ook niet apart genoemd als partner die zich verplicht tot het leveren van een financiële bijdrage.

Er is een regionale stuurgroep (art. 8 SOK) die bestaat uit drie leden; deze is vergelijkbaar met de regiegroep vanuit het perspectief van de RDZL. Ook de regionale stuurgroep bestaat uit de kern van de betrokken partners, drie in totaal. De regionale stuurgroep heeft een besluitvormende functie (art. 8.4 SOK) op basis van adviezen van het overleg en functioneert daarnaast als opdrachtgever voor de Regio Deal Manager.

Het regionale directeurenoverleg (art. 9 SOK)⁷ is een adviserend orgaan richting de regio deal manager. De regionale stuurgroep wijst een deelnemer van het regionaal directeurenoverleg aan als ambtelijk gedelegeerde opdrachtgever. Deze fungeert als opdrachtgever en aanspreekpunt namens de Regionale Stuurgroep voor de

⁶ Deze artikelen zijn grotendeels gelijklopend.

⁷ In het model van Van de Bunt komt deze figuur niet terug. Het regionaal directeurenoverleg bestaat immers uit adviserende ambtenaren. Wel is een bestuurlijke klankbordgroep in het schema van Van de Bunt opgenomen; hierin zitten ook vertegenwoordigers van de gemeenten. Het is niet helemaal duidelijk of deze uit politieke of ambtelijke vertegenwoordigers bestaat. Het wezen van beide organen is echter vergelijkbaar; het gaat om een met name adviserend orgaan in de richting van de uitvoerende organisatie (regio deal manager in SOK, programmabureau in RGZL).

Regio Deal Manager (art. 9.3 SOK).

De Regio Deal Manager is een algemeen programmamanager die zorgdraagt voor de uitvoering van het programma. Dit wordt gevormd door de Regiodeal, het Uitvoeringsprogramma, de Subsidieregeling⁸ en nadere overeenkomsten (NOK's⁹). Hij beschikt over een uitvoeringsunit.

Artikel 10.3 van de SOK bepaalt hierover:

“ De Regio Deal Manager zal daarbij worden ondersteund door een uitvoeringsunit, waarin onder andere de volgende functies zijn ondergebracht: a. de Kassiersfunctie; b. een communicatiemedewerker; c. een controller; en d. een secretariaat. Een minimale invulling van genoemde uitvoeringsunit behelst een bezetting van bovengenoemde functies in een nog nader te bepalen omvang.”

De Regio Deal Manager werkt nauw samen met de spoorleiders¹⁰ van de diverse sporen en met de kassier (art. 10.4); dit zijn personen die werkzaam zijn bij de organisaties die als penvoerder optreden in de aparte sporen. Geëxtrapoleerd naar de RDZL zijn de sporen, waarbinnen dus de nadere overeenkomsten (NOK's) zijn gesloten, de uitvoeringsallianties. De sporen zijn dan de programmalijnen. Deze zijn weer opgedeeld in werkpakketten (met werkpakketleiders); in het kader van de RDZL zijn dit de fiches.

De stakeholdersoverleggen vinden plaats op spoorniveau (art. 15 SOK). Geëxtrapoleerd naar de RDZL zouden dit soort overleggen in de uitvoeringsallianties per pijler kunnen worden ingesteld, waarbij zij betrokken worden bij de voortgang in de afzonderlijke fiches.

In het regionaal partneroverleg (art. 7 SOK) zitten alle betrokken partijen. Dit orgaan heeft goedkeurende rol voor wat betreft de algehele voortgang.

De kassier heeft, aldus art. 11 SOK, “een faciliterende rol zonder besluitvormingsbevoegdheid, als informatieverstrekker en administrateur ter ondersteuning van de Regio Deal Manager. De Kassier is daarbij het knooppunt van informatie, financiële stromen en contractering van de Uitvoeringsorganisatie van de Regio Deal, namens de Regio Deal Manager”.

Uit diverse artikelen uit de SOK volgt dat de financiering vanuit de overheden wordt gezien als subsidieverstrekking (art. 5, 11 en 12 SOK).

Wanneer het werken met overeenkomsten wordt gelegd naast de door Van de Bunt vastgestelde ontwerpeisen dan ontstaat het volgende beeld:

⁸ De betaling van de financiële bijdragen door de partners wordt geregeld in artikel 4 (de partners die zich verplichten tot financiële bijdragen) en artikel 5 (betaling financiële bijdragen partners) van de SOK. In artikel 5 wordt geregeld dat de financiële bijdragen (grotendeels) door middel van een subsidie worden toegekend aan de gemeente Ede als kassier. Volgens artikel 5.1 van de SOK kennen alle publiekrechtelijke partners een subsidie toe aan de kassier. Waarom ervoor is gekozen de overdracht van de financiële middelen van de andere deelnemers aan de gemeente Ede in de vorm van een subsidie is niet geheel duidelijk. In ieder geval dienen de gelden ter beschikking te worden gesteld aan de kassier. Volgens artikel 5.5 verstrekt de kassier de subsidies middels subsidiebeschikkingen. Er zijn daartoe binnen Food Valley subsidieregelingen vastgesteld. Ook RDZL is bezig met dergelijke regelingen.

⁹ NOK's zijn nadere overeenkomsten op spoor-en werkpakket niveau, ook wel consortium agreements genoemd.

¹⁰ Volgens artikel 12.1 van de SOK is een penvoerder een van de Kennis-en Onderwijsinstellingen. Uiteraard dient en kan RDZL zelf ook per pijler een penvoerder aan te wijzen. De Spoorleider is een persoon werkzaam bij de betreffende penvoerder. Indien voor een SOK wordt gekozen, zou voor wat de uitvoeringsorganisatie – en daarbinnen de programmalijnen en fiches-betreft, moeten worden bekeken wie aan het hoofd van een programmalijn respectievelijk van een fiche opereert.

1. Het governance vehikel is gebouwd om de huidige doelstellingen te realiseren;

Opmerking: Met de constructie van het werken met overeenkomsten kunnen de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd.

2. Het organisatiemodel is schaalbaar om bij ervaren succes door te ontwikkelen voor het realiseren van een breder/ nieuw programma;

Opmerking: Artikel 17 van de SOK Food Valley gaat over inwerkingtreding, duur en beëindiging. Artikel 17.2, tweede volzin, luidt: *"Indien de Regio Deal wordt verlengd, worden deze Overeenkomst en de in de Artikelen 16.2, 17.7 en 23.1 van deze Overeenkomst genoemde termijnen alsmede de in het Uitvoeringsprogramma genoemde termijnen met dezelfde periode verlengd."*

Artikel 17.3 luidt: *"Partijen hebben de intentie om de samenwerking ook na de beëindiging van de Regio Deal voort te zetten. Partijen treden in het voorlaatste jaar van de Regio Deal met elkaar in overleg om vast te stellen (of en) hoe zij hier invulling aan willen geven."*

Artikel 17.5 luidt: *"Indien Partijen ervoor kiezen om na de beëindiging van deze Overeenkomst de samenwerking voort te zetten, dan kan deze Overeenkomst door Partijen bij formeel besluit worden verlengd dan wel vernieuwd. In de verlengde/ vernieuwde overeenkomst kan een nieuwe structuur worden toegepast, waarin ook andere (nieuwe) deelnemers kunnen toetreden."*

In artikel 22 van de SOK Food Valley is een regeling opgenomen voor toetreding van andere partijen. Ook is een evaluatie opgenomen in artikel 23 SOK Food Valley.

Kortom, het organisatiemodel is schaalbaar.

3. De governance borgt de verantwoordelijkheid van de betrokken overheden waarbij kennispartijen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven betrokken worden bij het realiseren van resultaten;

Opmerking: in de SOK Food Valley, en het daaruit voortvloeiende organisatiemodel, zijn de andere partijen uit de triple helix vertegenwoordigd, met name in het Regionaal partneroverleg. Op spoorniveau zijn er stakeholdersoverleggen waarin kennispartijen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven vertegenwoordigd zijn. De samenstelling van de stakeholdersoverleggen kan per spoor verschillen. In de RDZL kan dit worden ingeregeld in de uitvoeringsallianties die langs de programmalijnen kunnen worden vormgegeven.

4. Het multihelix principe is een aanvulling op het basisprincipe dat de overheden hun overheidstaken, de bijbehorende verantwoording en de aangegane verplichting in de context van de Regio Deal kunnen nakomen;

Opmerking: in de SOK Food Valley ligt het zwaartepunt bij de publiekrechtelijke partijen, zowel in de regionale stuurgroep als in het regionaal directeurenoverleg, evenals in de financiering. De maatschappelijke partijen, de onderwijsinstellingen en de bedrijven treden aanvullend op. Bij RDZL kan dit in de organisatiestructuur op vergelijkbare wijze worden ingevuld.

5. De governance is responsief voor de uiteenlopende belangen van de betrokken partijen;

Opmerking: in aansluiting op de vorige opmerking kan worden gesteld dat met de uiteenlopende belangen van alle betrokken partijen rekening wordt gehouden. Dat volgt uit de beoogde doelstellingen

van de diverse sporen en werkpakketten, evenals uit de wijze waarop alle stakeholders op diverse niveaus worden betrokken.

6. In de kaderstelling worden de implicaties expliciet gemaakt voor de bijsturing en verantwoording tussentijds en achteraf. In het bijzonder ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke gemeenteraden;

Opmerking: de regionale stuurgroep heeft de mogelijkheid tussentijds bij sturen van het uitvoeringsprogramma (art. 14 SOK). Geëxtrapoleerd naar de situatie bij de RDZL zou die bijsturing door de regiegroep en/of de klankbordgroep kunnen plaatsvinden.

Er is ook een monitoringsplan met verschillende meetniveaus, indicatoren en rapportagelijnen. Iets vergelijkbaars zou kunnen worden opgesteld voor de RDZL.

7. Heldere spelregels ten aanzien van de bevoegdheden van de uitvoeringsorganisatie binnen en buiten de gestelde kaders;

Opmerking: de spelregels staan in het uitvoeringsprogramma en de sporen (in termen van RDZL; de uitvoeringsallianties met programma's).

8. Gedurende de uitvoering input ophalen over de relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van de Regio Deal bij de partners en de gemeenteraden;

Opmerking: het ophalen van de input is in de SOK Food Valley geregeld in de governance op spoor- en werkpakketniveau (artikel 12).

9. Op basis van het principe dat er een koppeling moet zijn tussen verantwoordelijkheid en zeggenschap, zijn er verschillende vormen van betrokkenheid met bijbehorende verschillen in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit betekent dat partijen zich (in lijn met de bevindingen in het BRE-onderzoek) in meer of mindere mate laten vertegenwoordigen door anderen;

Dit is ingeregeld in de SOK Food Valley. Ook in het model voor de RDZL is sprake van vertegenwoordiging: in de regiegroep zitten vertegenwoordigers van de twee stedelijke gemeenten en één vertegenwoordiger van de landelijke gemeenten.

10. De organisatie biedt flexibiliteit, zowel op het niveau van de overall regie als van de uitvoering;

Opmerking: dit is ingeregeld doordat op alle niveaus ruimte is gelaten voor aanpassing en reflectie. Dit kan ook in de beoogde structuur voor RDZL worden geregeld.

11. De organisatie bevordert de slagkracht door in de uitvoering partijen de ruimte te geven om bij te dragen aan de realisatie van de doelen (waarbij zoveel mogelijk de koppeling is tussen verantwoordelijkheid, zeggenschap en het beschikbaar maken van de capaciteit die daarvoor nodig is (zie ook ontwerp 9).

Opmerking: in de SOK Food Valley is dit op diverse niveaus (regionaal partneroverleg, sporen en werkpakketten) geregeld. Indien binnen RDZL voor een SOK met uitvoeringsovereenkomsten wordt gekozen kan dat ook in die constructie worden gewaarborgd.

Concluderend kan worden gesteld dat binnen de Food Valley wordt gewerkt met een governancestructuur die volledig bestaat uit overeenkomsten. Het voordeel van deze wijze van samenwerking is dat op relatief korte termijn de overeenkomst kan worden gemaakt. Met het werken via een SOK en uitvoeringsovereenkomsten wordt voldaan aan de in het rapport van Van de Bunt gestelde ontwerpeisen. De combinatie van SOK, uitvoeringsovereenkomsten, letters of support, uitvoeringsprogramma, monitoringsplan geeft op alle genoemde ontwerpeisen zekerheid.

De uitvoeringsorganisatie is in RDZL het programmabureau.

In het advies van Van de Bunt wordt daarover opgemerkt, bovenaan pagina 10:

“ De keuze voor een dedicated programmabureau dat zich zichtbaar en merkbaar inzet voor alle partners brengt de vervolgvraag met zich mee waar het programmabureau wordt ondergebracht. In de praktijk zijn er twee smaken voorstelbaar: een gemeente fungeert als ‘host’ voor het programmabureau. Of er wordt een aparte rechtsvorm voor de uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen, zoals een stichting waar de regiegroep sturing aan geeft. Beide smaken brengen andere juridische, financiële, arbeidsrechtelijke en fiscale consequenties met zich mee. Een logische vervolgstap op deze uitwerking is dat de voor-en nadelen van beide opties tegen elkaar afgewogen worden.”

Hierna wordt bij de verschillende vormen van samenwerking in een organisatie teruggekomen op de voorgestelde twee opties: een gemeente als host of een stichting.

IV.2 Samenwerking in een organisatie (al dan niet met rechtspersoonlijkheid)

Publiekrechtelijke of privaatrechtelijke inrichting?

IV.2.1. Publiekrechtelijk:

De Gemeentewet gaat in beginsel uit van publiekrechtelijke rechtsvormen voor de behartiging van publieke belangen. Artikel 160 lid 2 Gemeentewet bepaalt dat het college slechts tot de oprichting van en de deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen (bijvoorbeeld stichtingen, vennootschappen, verenigingen of coöperaties) besluit, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. De reden dat de wetgever de publiekrechtelijke rechtsvorm als uitgangspunt heeft gesteld, is de wettelijke toepasselijkheid van publiekrechtelijke waarborgen bij de behartiging van overheidstaken, zoals democratische controle en openbaarheid. Een andere reden om voor een publiekrechtelijke vormgeving te kiezen kan zijn dat in privaatrechtelijke rechtspersonen in beginsel geen publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen worden ingebracht.

Op zich is het denkbaar dat samenwerking in het kader van de regiodeal plaatsvindt in een publiekrechtelijke constructie. Hierbij is echter van belang op te merken dat er veel private partners betrokken moeten worden bij de uitvoering van de regiodeal. Het is duidelijk de bedoeling bij de uitvoering van de regiodeal vanuit publiek, maatschappelijk en privaat belang tot gecoördineerde samenwerking te komen. Overheid, ondernemingen en onderwijs werken in een triple helix-structuur samen.

De Wgr biedt verschillende mogelijkheden:

1. Een openbaar lichaam (artikel 8, lid 1, Wgr);
2. Een gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, lid 2, Wgr);
3. Een bedrijfsuitvoeringsorganisatie (artikel 8. Lid 3, Wgr);

4. Een centrumgemeenteregeling (artikel 8, lid 4, Wgr)
5. De gemeenschappelijke regeling zonder meer (artikel 1, lid 1, Wgr)

Een korte toelichting op deze diverse mogelijkheden:

Ad 1.

Een openbaar lichaam¹¹. Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen vrijwel alle taken en bevoegdheden (zowel raadstaken als college taken) delegeren aan het openbaar lichaam. Dit is echter een “zware” vorm van een GR, met een Algemeen Bestuur (AB), een Dagelijks Bestuur (DB) en een voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam en mag zich richten naar het eigen/gemeentelijk belang.¹² Het dagelijks bestuur behartigt het organisatiebelang. Het algemeen en dagelijks bestuur alsook de positie van voorzitter wordt (afhankelijk van de vormgeving van het openbaar lichaam en het orgaan dat de regeling heeft ingesteld) gevormd door raadsleden, collegeleden en/of burgemeesters van de deelnemende gemeenten.¹³ Zo kunnen de verschillende gemeenten sturing en invloed houden. De bestuurlijke druk(te) kan echter als een nadeel worden gezien.

Ad 2.

Een gemeenschappelijk orgaan¹⁴. Dit zijn regelingen van een eenvoudige aard, veelal met een enkelvoudige, beperkt omschreven doelstelling. Ze kennen geen geleed bestuur en ook geen rechtspersoonlijkheid. Door het ontbreken van rechtspersoonlijkheid kan het gemeenschappelijk orgaan als zodanig niet deelnemen aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer en dus geen privaatrechtelijke overeenkomsten aangaan.

Ad 3.

De bedrijfsvoeringsorganisatie is bedoeld voor uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken, die naar hun aard, vanwege hun beleidsneutrale karakter niet vragen om een zware bestuurlijke aansturing. Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft een enkelvoudig bestuur. De regeling mag alleen worden getroffen “ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers.”¹⁵ De regeling wordt uitsluitend getroffen tussen colleges van B&W. Het gaat bij een bedrijfsuitvoeringsorganisatie dus om ondersteunende processen (personeelsadministratie, ICT, huisvesting) of om uitvoerende taken (afvalverwijdering, inkoop)

Ad 4.

Een centrumregeling¹⁶ is een constructie waarbij een gemeente (of eventueel meerdere gemeenten) als “centrumgemeente” wordt aangewezen en de overige deelnemende gemeenten bestuursbevoegdheden mandateren aan die centrumgemeente. Hierbij hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgezet en is er geen sprake van rechtspersoonlijkheid van de GR. Door het ontbreken van rechtspersoonlijkheid kan de Centrumregeling als zodanig niet deelnemen aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer en dus geen privaatrechtelijke overeenkomsten aangaan. Alle activiteiten worden in feite ondergebracht binnen de centrumgemeente of in een organisatie die wordt aangestuurd door de centrumgemeente (bijvoorbeeld een stichting waarvan de centrumgemeente enig bestuurder wordt of meerdere vennootschappen waarvan de centrumgemeente aandeelhouder wordt). Het is de centrumgemeente die de regie heeft. Deze heeft geen specifieke toestemming nodig voor ieder besluit dat binnen het mandaat past. Er is geen sprake van een

¹¹ Artikel 8 lid 1 Wgr.

¹² Artikel 12 Wgr.

¹³ Artikel 13 en 14 Wgr.

¹⁴ Artikel 8 lid 2 Wgr

¹⁵ Artikel 8 lid 3 Wgr.

¹⁶ Artikel 8 lid 3 Wgr.

gemeenschappelijk afstemmings- of beslisorgaan, zodat de overige deelnemende gemeenten bij de uitvoering geen bestuurlijke zeggenschap hebben. Dit neemt niet weg dat de centrumgemeente wel steeds namens de overige deelnemende gemeenten (mandaatgevers) handelt. De overige deelnemende gemeenten blijven daarom ook zelf juridisch verantwoordelijk. Het is om die reden dan ook van belang om de taken in het kader van het verleende mandaat duidelijk te omschrijven, zij het dat het niet mogelijk zal zijn om bij voorbaat in alle situaties te voorzien. Overigens zou een deelnemende gemeente een besluit opnieuw kunnen nemen als deze het met het door de centrumgemeente genomen besluit niet eens is.

Ad 5.

Bij een gemeenschappelijke regeling zonder meer¹⁷ kunnen bestuursorganen van verschillende gemeenten afspreken hoe zij met hun bevoegdheden zullen omgaan. Er is geen sprake van overdracht of mandatering van bevoegdheden. Het is bruikbaar in het geval twee of meer gemeenten gezamenlijk een belang willen behartigen dat geen zelfstandige bestuurlijke voorziening vereist. Dit lijkt voor de Regio Deal geen optie.

Intermezzo: redenen om niet voor een gemeenschappelijke regeling te kiezen.

In een opdracht van het ministerie van BZK heeft BMC Advies in 2016 een onderzoek verricht naar de ervaringen met de deelname van private partijen aan een gemeenschappelijke regeling¹⁸.

De hoofdvraag luidde:

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

Hierover wordt opgemerkt:

*“Voor de beantwoording van de 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.”*¹⁹

In de bevindingen van het onderzoek wordt het volgende geschreven²⁰:

“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).”

¹⁷ Artikel 1 lid 1 Wgr

¹⁸ Dr. J.M.E. Traag, J. de Wit Msc., “Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden”, BMC Advies, april 2016.

¹⁹ Idem, blz. 2/24.

²⁰ Idem, blz. 16/24.

Vervolgens worden redenen aangegeven waarom niet is gekozen voor een gemeenschappelijke regeling:

- *De wijze van democratische controle die een 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...het niet snel kunnen schakelen in een GR*
- *Te veel overheidsgestuurd. Werken in projecten past niet bij de structuur van een meer bureaucratische gemeenschappelijke regeling*
- *In een GR kunnen kleinere partijen via de besluitvorming (gewogen stemming) worden gedwongen. In een stichting hebben alle partijen eenzelfde stem*
- *PPS brengt onzekerheid met zich mee. Dat kan niet worden dichtgemetseld in een gemeenschappelijke regeling. Het ontbreekt aan flexibiliteit*
- *Het belang van zachte factoren. Samenwerking op basis van vertrouwen en gezag heeft de voorkeur boven het formaliseren via een gemeenschappelijke regeling*
- *Waarom voor een ingewikkeld construct kiezen?: veel partijen geven aan de samenwerking lean and mean te willen borgen en dan ligt een stichtingsvorm meer voor de hand.*

Daarnaast zijn er ook nog wettelijke belemmeringen voor private partijen om deel te nemen aan een GR:

- *Artikel 20 Wgr besteedt aandacht aan ‘verboden handelingen’. Leden van het bestuur van een openbaar lichaam mogen geen werk aannemen, leveranties doen en buiten dienstbetrekking verrichtingen doen voor het openbaar lichaam tegen betaling. Deze bepaling kan nadelig zijn voor marktpartijen die deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling. 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 (artikel 93, lid 2 Wgr- zie ook hierna);*
- *Ook aanbestedingsrechtelijke aspecten kunnen een drempel vormen voor private partijen om op basis van de Wgr te gaan samenwerken met publieke partijen. Een gemeenschappelijke regeling is doorgaans te kwalificeren als een aanbestedende dienst.*
- *Daarnaast geldt de Algemene wet bestuursrecht in geval van een gemeenschappelijke regeling en dat betekent dat een private partij dan te maken krijgt 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.*

In het onderzoek van BMC wordt geconcludeerd:

“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 en 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)²¹ en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in geval van een gemeenschappelijke regeling kunnen voor private partijen redenen zijn hier niet voor te kiezen.

²¹ Inmiddels de Wet open overheid (Woo)

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

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

Een belangrijk element van de Regio Deal is de samenwerking in triple helix-verband; overheid, onderwijs en private partijen werken samen.

Uit het onderzoek van BMC Advies komt naar voren dat samenwerking alleen door middel van een gemeenschappelijke regeling in het kader van deniet de voorkeur geniet. Wij delen die mening. Als er al met een Wgr-structuur wordt gewerkt dan is dat hoogstens aanvullend en kan dat niet de enige structuur zijn waarbinnen de samenwerking in het kader van de RGZL plaatsvindt.

De Wgr is in feite een wet die samenwerking tussen met name publiekrechtelijke partijen regelt. Het is wel mogelijk dat private partijen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling. Hoofdstuk VIII van de WGR, met name de artikelen 93 en 96 WGR, biedt daartoe de mogelijkheid. Voor deze private partijen geldt dat de bevoegdheid om deel te nemen aan samenwerkingsverbanden op grond van de WGR moet volgen uit hun statuten. Alvorens private partijen kunnen deelnemen aan een WGR-regeling moet eerst een machtiging aan de regering worden gevraagd; dat dient te geschieden bij Koninklijk Besluit (KB). Vanwege deze omslachtige wijze van het betrekken van private partijen bij een op te richten gemeenschappelijke regeling, en het feit dat private partijen wel een plek dienen te krijgen in de samenwerking, is samenwerking onder de gr geen voor de hand liggende optie. Daar komt, los van deze omslachtigheid van het betrekken van private partijen bij een gemeenschappelijke regeling, nog bij dat het vaststellen van een gemeenschappelijke regeling een langdurig proces is met vereiste goedkeuring van alle deelnemende gemeenten en de noodzakelijke KB's.

Uitwerking door middel van centrumregeling

Als wordt gedacht aan het publiekrechtelijk institutionaliseren van het programmabureau dan lijkt een centrumregeling het meest voor de hand te liggen. De gemeente Maastricht is ook al aangewezen als regiokassier (art. 6 Regio Deal Zuid Limburg).

Het is voorstelbaar dat, naast het tot stand brengen van een samenwerkingsovereenkomst waarin de afspraken tussen de diverse publieke en private partners worden vastgelegd, tussen de deelnemende gemeenten een centrumregeling tot stand wordt gebracht. De gemeente Maastricht is dan de centrumgemeente. Het programmabureau wordt dan ingebed in de organisatie van de gemeente Maastricht. Zoals hiervoor aangegeven beslist de gemeente Maastricht op basis van door de andere gemeenten gegeven mandaat. Feitelijk ontstaat dan een soort hybride structuur:

- Het programmabureau als centrumgemeenteregeling.
Daar moet dan een constituerende regeling voor worden gemaakt. In deze regeling kunnen de taken en verantwoordelijkheden en de verantwoordingsrelaties met de gemeenten worden uitgewerkt. Nadeel hiervan is dat de centrumgemeenteregeling geen eigen rechtspersoonlijkheid bezit maar dat kan worden opgelost door in de centrumgemeenteregeling en/of in de daarnaast te sluiten samenwerkingsovereenkomst de uitvoeringsorganisatie in te regelen bij de gemeente Maastricht en mandaat dan wel volmacht te geven.
- Een civielrechtelijke samenwerking uitgewerkt in een samenwerkingsovereenkomst waarin de rechten en plichten van de betrokken partijen worden uitgewerkt. Daarnaast per pijler aangevuld met nadere overeenkomsten.

Met een centrumgemeenteregeling, mits gecombineerd met een uitwerking in een samenwerkingsovereenkomst, kan ons inziens, evenals bij een keuze voor uitsluitend het werken met overeenkomsten, worden voldaan aan de ontwerpeisen van Van de Bunt. Aangezien er, naast het inrichten van

een centrumregeling, toch ook de noodzaak zal bestaan voor het maken van de samenwerkingsovereenkomst kan op dat punt worden verwezen naar de bespreking hiervoor van de ontwerpeisen in geval van een keuze voor een samenwerkingsovereenkomst.

Wij vragen ons hier wel af of een centrumregeling toch niet te zeer de indruk wekt dat alles draait om de centrumgemeente, ook al wordt in de samenwerkingsovereenkomst geregeld dat deze mede afhankelijk is van de andere partners. Het nadeel van een centrumgemeenteregeling is immers dat alles met mandaat moet worden neergelegd bij één uitvoerende gemeente en dat zo'n regeling geen rechtspersoonlijkheid bezit. Dat bemoeilijkt het optreden in het rechtsverkeer.

In het BRE-advies wordt specifiek voor de twee deelregio's van Zuid-Limburg waarvoor de RDZL geldt opgemerkt:

“In de Westelijke Mijnstreek en in Maastricht Heuvelland is de samenwerking losser georganiseerd, met onderlinge afstemming maar zonder gezamenlijke coördinatie of uitvoering. In deze subregio's lijkt een 'centrumgemeentedynamiek' te gelden, hetgeen minder geldt voor Parkstad Limburg.”²²

Verder staat in het BRE-advies ten aanzien van het werken met een centrumgemeenteregeling:

“We zien een gebrek aan echt gelijkwaardige samenwerking tussen de gemeenten en subregio's. Dit uit zich in de vereniging van de centrumgemeenten 'tegenover' het Middengebied – en andersom. Het lukt niet goed om samen gelijkwaardig één richting te bepalen en daar samen op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid mensen en middelen aan te koppelen.”²³

en

“Échte gelijkwaardigheid in de samenwerking brengen.

Het staat vast dat de centrumgemeenten in de regio een belangrijke rol spelen vanwege beschikbare kennis, kunde en slagkracht. Maar om de 'wij-zij' dynamiek te doorbreken is het volgens ons belangrijk om richting de toekomst meer aandacht te hebben voor gelijkwaardigheid in de onderlinge samenwerking.”

In het BRE-advies wordt dus gewezen op de (mogelijke) nadelen van het werken met een centrumgemeenteregeling; met name een gebrek aan gelijkwaardigheid wordt daarbij genoemd. Wat ons betreft een reden om voor de RDZL eerder niet voor een centrumgemeenteregeling te opteren.

IV.2.2. Privaatrechtelijk:

Ook het werken met privaatrechtelijke partijen komt in de praktijk zeker voor bij de uitwerking van Regiodeals, bijvoorbeeld bij Brainport Eindhoven.

Intermezzo: De actoren bij een stichting of naamloze of besloten vennootschap.

Ter voorkoming van verwarring bij de onderbouwing welke privaatrechtelijke rechtspersoon het meest passend is, benoemen wij hierna eerst kort de relevante actoren.

1. Het bestuur / de bestuurder(s):

Het bestuur is belast met de leiding van de rechtspersoon (stichting of vennootschap) en vertegenwoordigt deze, waarbij het bestuur zich primair op het belang van de rechtspersoon dient te richten. Meer specifiek dient het bestuur zorg te dragen voor het goed functioneren van de NV/BV, het bepalen en tot uitvoering brengen van

²² Peter Teunisse e.a., Eindrapport Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Zuid-Limburg, Berenschot, 2023 (verder: BRE-advies), pag. 9 en verder ook op pagina 13.

²³ BRE-advies, pagina 18.

strategie en beleid, het beheren van het vermogen en het voeren van de dagelijkse leiding van de NV/BV.

2. De aandeelhouder:

Deze komt bij een stichting niet voor maar alleen bij een naamloze of besloten vennootschap. De aandeelhouder houdt de aandelen in de vennootschap en is in feite de eigenaar van vennootschap. De algemene vergadering van aandeelhouders (hierna: “AVA”) is het hoogste orgaan binnen de vennootschap en benoemt en ontslaat de bestuurder(s) (waarbij nog sprake kan zijn van een voordracht door de raad van commissarissen). De aandeelhouder/AVA richt zich primair op zijn eigen belang, maar mag daarbij het belang van de vennootschap ook niet volledig uit het oog verliezen. De aandeelhouder/AVA kan geen initiatief nemen als het om de ontwikkeling en vaststelling van strategie en beleid gaat en kan ook niet deelnemen in de besluitvorming ter zake. In principe kan de AVA niet meer dan achteraf zijn opvattingen hierover aan bestuur en de RvC kenbaar maken en daar zo nodig consequenties voor de positie van het bestuur en RvC aan verbinden. In de praktijk zal de bestuurder – met het ook op een succesvolle uitvoering van strategie en beleid en omdat hij hierover verantwoording aan de AVA moet afleggen – wel rekening houden met de opstelling en wensen van de aandeelhouders (zolang het belang van de rechtspersoon niet in het gedrang komt). Bovendien heeft de AVA tot op zekere hoogte het recht om aanwijzingen aan de bestuurder te geven²⁴ en kan in de statuten een regeling worden neergelegd op grond waarvan voor bepaalde besluiten van het bestuur voorafgaande goedkeuring van de AVA vereist is.

3. De raad van commissarissen (bij vennootschappen) / raad van toezicht (bij stichtingen) (hierna: “RvC/RvT”):

Deze houdt – kort gezegd – toezicht op het beleid en de strategie van het bestuur. De RvC/RvT richt zich dan ook primair op het belang van de rechtspersoon.

Stichting:

Een stichting heeft geen winstoogmerk, maar een maatschappelijk, sociaal of ideëel doel.

Wanneer winst wordt gemaakt, dan dient deze te worden gebruikt voor het bereiken van het maatschappelijke, sociale of ideële doel van de stichting. Winstgevendheid is dan ook zeker niet onwenselijk, omdat daarmee tekorten kunnen worden aangevuld en meer geld beschikbaar komt voor het bereiken van het doel, zonder dat de deelnemende gemeenten extra geld hoeven bij te storten. Eventuele winst kan niet worden uitgekeerd aan de gemeenten die deelnemen in de stichting, hetgeen als een nadeel kan worden beschouwd.

Als de organisatiestructuur in een stichtingsvorm zou moeten worden gegoten dan kunnen daarbij diverse bij een stichting passende organen in beeld die uitdrukking zouden geven aan het organisatiemodel zoals dat volgt uit de memo van Van de Bunt:

Governancemodel Van de Bunt	Stichting bestuursmodel	Stichting Raad van Toezichtmodel
Rijk-Regio-overleg (art. 7 Regiodeal Zuid-Limburg)	Het overleg (art. 6 Regio Deal Food Valley) ²⁵	
Regiegroep	Dagelijks bestuur	Dagelijks bestuur
Klankbordgroep	Algemeen bestuur	Raad van Toezicht
Programmabureau	Kantoor Regiodeal / directie	Kantoor Regiodeal/ directie
Uitvoeringsalliantie	Stakeholders-overleggen	Stakeholders-overleggen
Coalitie Regio Deal	Raad van Advies	Raad van Advies
Kassier	Kassier	Kassier

Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een stichting met een traditioneel bestuursmodel en een

²⁴ Bij de NV is die mogelijkheid beperkter dan bij de BV.

²⁵ Deze artikelen zijn grotendeels gelijklopend.

stichting met een Raad van Toezichtmodel.

Stichting met bestuursmodel

De regiegroep, bestaande uit drie²⁶ aangewezen portefeuillehouders, kan het dagelijks bestuur vormen. De bestuurlijke klankbordgroep vormt het algemeen bestuur waarin alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn.

Het programmabureau is hier geen separate juridische entiteit maar valt onder de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur. Er kan overwogen worden een separate directeur aan te stellen met een volmachtregeling.

De Coalitie regiodeal, waarin naast de publieke ook de private partijen vertegenwoordigd zijn, kan worden vormgegeven als een Raad van Advies.

De positie van de kassier en de inbedding van de uitvoeringsalliantie moet verder worden uitgewerkt.

Alle onderlinge verhoudingen kunnen in de oprichtingsstatuten en eventueel in uitvoeringsregelingen worden vastgelegd.

Stichting met Raad van Toezichtmodel

Ook hier vormt de Regiegroep het dagelijks bestuur. De klankbordgroep vervult hier de rol van Raad van Toezicht. De rest van de organisatie blijft hetzelfde als bij de Stichting met bestuursmodel.

In dit stichtingsmodel neemt het programmabureau met de directeur-bestuurder een centrale positie in. De regiegroep en zeker de Coalitie Regio deal komen iets verder op afstand te staan.

De precieze invulling hiervan moet verder worden uitgedacht, maar ook hier moet statutair goed worden geborgd dat zowel de publieke deelnemers (de gemeenten), qua besluitvorming, en de private deelnemers (de bedrijven, de onderwijsinstellingen en de maatschappelijke partners), qua participatie, een positie verkrijgen. Ook hier geldt weer dat aandacht dient te worden gegeven aan de wijze waarop de financiering verloopt, met andere woorden het verstrekken van de subsidies.

Samenvattend is dus denkbaar:

- De gehele samenwerking wordt vormgegeven in een stichting waarbij nog een keuze kan worden gemaakt voor een bestuursmodel of een raad van toezichtmodel;
- De samenwerking wordt verder geregeld via een samenwerkingsovereenkomst en nadere overeenkomsten. In dit geval moet in de statuten van de stichting en in de samenwerkingsovereenkomst worden vastgelegd hoe de verhouding is tussen de betrokken partijen en hoe het zit met de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse partijen.

Evenals hiervoor met betrekking tot een centrumgemeenteregeling, gecombineerd met een uitwerking in een samenwerkingsovereenkomst, werd geconcludeerd kan bij een keuze voor een stichting ons inziens, evenals bij een keuze voor het uitsluitend werken met overeenkomsten, worden voldaan aan de ontwerpeisen van Van de Bunt. Aangezien er, ten behoeve van de werking en inrichting van een stichting, toch ook de noodzaak zal bestaan voor het maken van de samenwerkingsovereenkomst kan op dat punt worden verwezen naar de bespreking hiervoor van de ontwerpeisen in geval van een keuze voor een samenwerkingsovereenkomst.

In geval van de oprichting van een stichting door gemeenten geldt artikel 160, lid 2, Gemeentewet:

²⁶ Er kan ook worden gekozen voor vijf leden van de regiegroep. Het gaat met name om een oneven aantal, gelet op de stemverhouding (met normale meerderheid van stemmen).

“ Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.”

Het College van B&W is dus bevoegd tot het oprichten van een stichting maar dient daarvoor, in een zogenaamde voorhangprocedure, wel de gemeenteraden te consulteren.

De keuze voor oprichting van een deelneming in – in dit geval- een stichting dient “in het bijzonder aangewezen te worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.” Er is dus een voorkeur voor publiekrechtelijke taakbehartiging. In het geval van de RDZL, waar het doel van de samenwerking niet alleen in het publieke domein ligt maar ook samenwerking met de triple helix partners wordt beoogd, wordt ons inziens voldaan aan het in de wet gestelde criterium. Zou de samenwerking uitsluitend tussen de deelnemende gemeenten plaatsvinden dan zou het oprichten van een separate stichting minder goed verdedigbaar zijn. In verhouding tot het uitsluitend samenwerken door middel van overeenkomsten, biedt het oprichten van een stichting meer institutionele zekerheid en in het vormgeven van de onderlinge verhoudingen tussen de diverse gremia van de op te richten stichting kunnen ook de publieke- en de private belangen, elk op basis van inbreng, zeggenschap, financiering etc, worden geborgd.

Naamloze of besloten vennootschap:

In een NV/BV²⁷ zullen de gemeenten als aandeelhouders, dus als (mede-)eigenaren van de NV/BV, samenwerken. Aangezien aandeelhouders in de AVA hun stemrecht in principe mogen gebruiken om hun eigen belangen te dienen, bestaat in geval van een samenwerking via aandeelhouderschap in een NV/BV wel meer ruimte voor het eigen belang van de gemeenten.

De aandeelhouders benoemen het bestuur dat uit één of meer bestuurders kan bestaan. Het bestuur is belast met het besturen van de NV/BV en bepaalt de strategie en het beleid. Daarbij dient het bestuur zich primair naar het belang van de NV/BV en niet naar dat van de aandeelhouders/gemeenten te richten. Wel zal het bestuur verantwoording moeten afleggen aan de aandeelhouders. Indien er een verschil van inzicht over de strategie en het te voeren beleid bestaat, kan de AVA daaraan consequenties verbinden voor de positie van de bestuurder en bijvoorbeeld tot ontslag overgaan. In de praktijk zal de bestuurder doorgaans dan ook rekening houden met de wensen en belang van de aandeelhouders, zolang dat niet botst met het belang van de NV/BV (anders riskeert de bestuurder bestuurdersaansprakelijkheid). In een NV/BV bestaat tot op zekere hoogte dus wel degelijk ruimte voor het belang van de gemeenten als aandeelhouders. Overigens is het mogelijk om voor bepaalde bestuursbesluiten zelfs te bepalen dat voorafgaande goedkeuring van de AVA noodzakelijk is.

In tegenstelling tot de stichting, heeft een NV/BV als onderneming in beginsel wel winstoogmerk. De winst kan uiteraard worden aangewend voor de ondernemingsactiviteiten, maar ook als dividend aan de aandeelhouders worden uitgekeerd als deze te hoog oploopt.

Of een NV/BV voor de hand ligt voor de gewenste samenwerking is de vraag. Om te beginnen is de vraag of er sprake is van een winstoogmerk van de Regio Deal. Volgens de in de considerans van de RDZL opgenomen algemene overwegingen lijkt dat niet het primaire doel.

Bovendien is het de vraag in hoeverre de verschillende belangen van de gemeenten en van de deelnemende civiele partners binnen de structuur van een NV/BV voldoende kunnen worden gewaarborgd.²⁸

²⁷ De verschillen tussen BV en NV zijn voor dit memo niet van belang.

²⁸ Dat wil overigens niet zeggen dat niet op bepaalde uitwerkingsniveau's toch nog met een BV of NV wordt gewerkt. Dat zien men bijvoorbeeld bij Brainport, waar een combinatie van BV, NV en stichting plaats vindt. In de RDZL zien wij daar vooralsnog

V. SAMENVATTING

In deze notitie stond de volgende vraag centraal:

Op welke wijze kan het voorgestelde organisatie-en governance-model juridisch worden vormgegeven en welke variant geniet daarbij de voorkeur?

Wij hebben een tableau geschetst van samenwerking enerzijds via overeenkomsten en nadere overeenkomsten en anderzijds via op te richten structuren al dan niet met rechtspersoonlijkheid.

Op grond van een situatie in een andere regio (Food Valley)²⁹ is geschetst hoe de samenwerking vorm zou kunnen worden gegeven, uitsluitend langs de weg van het sluiten van overeenkomsten en nadere overeenkomsten. Dit heeft als voordeel dat deze wijze van samenwerking relatief snel zou kunnen worden vormgegeven zonder dat nog nadere besluitvorming zou moeten plaatsvinden, zoals wel vereist is indien nieuwe structuren worden gevormd.

Andere mogelijkheden zijn het tot stand brengen van een separate organisatie waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen samenwerkingsvormen op grond van de Wgr en samenwerking in het kader van een civielrechtelijke rechtspersoon.

Daarbij is ook nog aandacht gegeven aan de bijzondere en belangrijke positie van het programmabureau. Hierbij zijn twee voorstelbare modellen geschetst om het programmabureau in te bedden:

- Het programmabureau als centrumgemeenteregeling met daarnaast een samenwerkingsovereenkomst en uitvoeringsovereenkomsten;
- Het programmabureau als onderdeel van een afzonderlijke stichting, ook hier met daarnaast een samenwerkingsovereenkomst en uitvoeringsovereenkomsten.

Daarnaast is ook nog aandacht gegeven aan het vormgeven van de gehele organisatie in NV/BV. Dit laatste model geniet niet de voorkeur.

VI. CONCLUDEREND

Wij menen te kunnen concluderen dat het niet goed voorstelbaar is dat de samenwerking in het kader van de RDZL alleen wordt vormgegeven binnen een Wgr-constructie. Dit biedt toch te weinig armslag voor de deelname door de private partijen. Daarnaast worden in het aangehaalde BMC-advies ook nog diverse nadelen van het werken in Wgr-verband genoemd, voor zover dat dient samen te gaan met private partijen.

Samenwerking uitsluitend door middel van het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst (met uitvoeringsovereenkomsten) lijkt, mede omdat dit in een andere Regio Deal al is uitgevoerd, een goede optie. Dit is zeker een goed startpunt om mee te beginnen. Als eerst een samenwerkingsovereenkomst en

geen noodzaak toe.

²⁹ Er zijn ook andere voorbeelden van samenwerking door middel van overeenkomsten bekeken, bijvoorbeeld de SOK Regio Deal Zuid-en Oost Drenthe, de SOK Regiodeal Nordwest-Fryslan, SOK Regiodeal Veluwe. De samenwerkingsconstructie binnen de Regio Deal Food Valley geeft, onder meer vanwege de **gehele structuur** met SOK, uitvoeringsprogramma, monitoringsplan, organogram en roadmap, een format op basis waarvan de samenwerking binnen de RDZL kan worden vormgegeven. Indien wordt gekozen voor een vormgeving door middel van een SOK dan verdient het aanbeveling de verschillende samenwerkingsovereenkomsten te bekijken en daarbij te zoeken naar de structuur die het best aansluit bij de RDZL.

uitvoeringsovereenkomsten worden gemaakt dan kan ervaring worden opgedaan met het werken binnen deze structuur en dan kan dit tevens de opmaat vormen naar het oprichten van een stichting. De diverse gremia uit de samenwerkingsovereenkomst kunnen dan in de stichtingsstructuur worden opgenomen en verder worden uitgewerkt. Op die manier wordt ook beter gewaarborgd dat de samenwerking na afloop van de Regio Deal kan worden voortgezet en is het voor toekomstige partners duidelijker waarbij ze aanhaken. Bovendien kan zo'n stichting gemakkelijker worden ingezet voor eventuele derde-geldstromen en voorts vergroot een stichting de zichtbaarheid naar buiten toe. Een alternatief voor het oprichten van een stichting is verlenging van de overeenkomsten. Ook daarmee kan de samenwerking schaalbaar zijn, maar wij neigen als uiteindelijk model toch meer naar de stichting, die dan voortbouwt op c.q. mede wordt gereguleerd door het bepaalde in de samenwerkingsovereenkomst.

Dat betekent dan wel dat hiertoe besluitvorming dient plaats te vinden in de diverse betrokken gemeenten. Zoals gezegd ligt, als voor een dergelijke structuur wordt gekozen, een stichting het meest voor de hand. Er dient dan wel nog een keuze te worden gemaakt voor een bestuursmodel dan wel een raad van toezichtmodel (Rvt-model). Gelet op de onderliggende verhoudingen tussen de deelnemende gemeenten ligt een bestuursmodel met een AB en een DB meer voor de hand dan een RvT-model, maar een RvT-model kan zeker ook.

De slotconclusie luidt ons inziens dat het werken met (alleen) een samenwerkingsovereenkomst (met nadere overeenkomsten) in eerste instantie een zeer werkbaar model kan zijn. Die samenwerking is dan de opmaat naar de samenwerking binnen een rechtspersoon die dan later wordt opgericht.

Daarbij kan worden gedacht aan het oprichten van een stichting. Als alternatief voor die laatste constructie kan worden gewerkt met een centrumgemeenteregeling voor het programmabureau. Bij dat laatste dienen wel de hiervoor gemaakte opmerkingen uit het BRE-advies met betrekking tot centrumgemeenteregelingen in ogenschouw te worden genomen.
