

Memo

Aan

Werkgroep Limes

Van

Jan Willem Botter, Shana
Hanoeman en Laura Huntjens

Datum

Bunnik, 28 september 2018

Betreft

Memo afweging rechtsvormkeuze
Siteholder Limes

1. Inleiding en advies

Deze memo is onderdeel van het advies en begeleiding voor de bestuurlijk-juridische vormgeving van het siteholderschap van het Nederlandse gedeelte van de Nedergermaanse Limes. Voor de gewenste status van de Romeinse Limes als werelderfgoed wordt het siteholderschap juridisch vormgegeven en de vraag ligt voor welke vorm en inrichting passend en wenselijk zijn.

leeswijzer

In dit eerste deel beschrijven wij onder a. en b. kort onze werkwijze. Onder c. geven wij ons advies kernachtig weer. Tot slot beschrijven wij onder d. het verdere proces. Het tweede deel van deze memo is de toelichting op het advies en de uitgebreide onderbouwing ervan.

a. Motieven, uitgangspunten en consequenties

Er zijn veel verschillende vormen om een samenwerking – zoals die voor de beoogd siteholder Limes – in onder te brengen. Om vanuit de inhoud tot een geschikte (rechts)vorm te komen, hanteren wij een denkmodel. Het denkmodel gaat ervan uit dat motieven, uitgangspunten en consequenties bepalend zijn voor de vormkeuze. Het model helpt ook met het beargumenteren waarom bepaalde andere denkbare organisatievormen niet of minder aangewezen zijn. Met de werkgroep Limes is op 6 september 2018 een eerste aanzet gegeven voor het invullen van de motieven, uitgangspunten en consequenties die op de siteholder Limes van toepassing zijn. Het resultaat hiervan is op 18 september 2018 aan de Managementgroep Limes voorgelegd. Dit heeft geleid tot de vaststelling van motieven, uitgangspunten en consequenties.

b. Drie mogelijke vormen

Aan de hand van de vastgestelde motieven, uitgangspunten en consequenties hebben wij het denkmodel gevuld. Een goede toepassing van dit denkmodel leidt er toe dat een heel aantal mogelijke (rechts-)vormen afvallen, omdat ze niet of te weinig voldoen aan bepaalde motieven, uitgangspunten en consequenties. Zo vallen bijvoorbeeld alle private rechtsvormen af omdat uitgangspunt is gekozen dat de siteholder Limes zoveel mogelijk moet aansluiten bij de siteholder die voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) in het leven is geroepen. Voor de siteholder NHW is een publieke rechtsvorm gekozen, mede omdat de Provinciewet vraagt om de toepassing van publieke rechtsvormen tenzij private rechtsvormen een bijzondere voorkeur

verdienen vanwege het daarmee te dienen (publieke) belang. Voor zowel de siteholder NHW als voor de siteholder Limes is geen sprake van een dergelijke bijzondere voorkeur voor private rechtsvormen. De verdere toepassing van de motieven, uitgangspunten en consequenties hebben geleid tot de volgende drie mogelijke modellen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen:

1. Centrumregeling;
2. Gemeenschappelijk orgaan;
3. Bedrijfsvoeringsorganisatie.

c. Advies voor gemeenschappelijk orgaan

In de vergelijking tussen de drie mogelijke modellen, komt het gemeenschappelijk orgaan als beste uit de bus. Bij een gemeenschappelijk orgaan ligt de uitvoering van de taakopdracht bij één of meerdere deelnemers en/of er vindt detachering van personeel vanuit en naar deelnemers plaats. Er is sprake van bestuurlijke zeggenschap ten aanzien van de gezamenlijke bevoegdheden. Met gemeenten en RCE kan worden samengewerkt.

Het gemeenschappelijk orgaan biedt bijvoorbeeld, anders dan een centrumregeling, de mogelijkheid dat elke deelnemer aan de samenwerking ook bestuurlijke zeggenschap op de organisatie heeft (in de zin van stemrecht in het bestuur of 'eigenaarsinvloed' op de organisatie). Weliswaar biedt ook de bedrijfsvoeringsorganisatie deze mogelijkheid, maar een gemeenschappelijk orgaan is in vergelijking met de bedrijfsvoeringsorganisatie een 'lichtere' vorm. Dit sluit weer beter aan bij het uitgangspunt dat voor de siteholder Limes 'een zo licht mogelijke vorm' gekozen moet worden. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijke verkeer (zelf contracten afsluiten of mensen in dienst nemen). Dit is niet nodig voor de siteholder Limes. Bij een gemeenschappelijk orgaan is het noodzakelijk dat één (of meer) deelnemers aan de samenwerking namens het gemeenschappelijk orgaan contracten sluit en personeel in dienst neemt (al dan niet via detachering vanuit andere deelnemers). Hierover moet van tevoren wel worden nagedacht en het moet duidelijk zijn welke deelnemer(s) dit namens het gemeenschappelijk orgaan wil(len) doen. Het advies voor de keuze voor een gemeenschappelijk orgaan is daarnaast gebaseerd op de wens om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vormgeving van de siteholder NHW (eveneens een gemeenschappelijk orgaan), zodat ook aan UNESCO eenvoudig en eenduidig is uit te leggen dat dit een geschikte organisatievorm is voor het beschermen en uitdragen van de Universal Outstanding Value van de Romeinse Limes. De hiervoor genoemde punten zijn de meest springende punten uit de vergelijking tussen de drie vormen. Deze vormen de kern van ons advies siteholder Limes vorm te geven als gemeenschappelijk orgaan. In de sfeer van consequenties is er op aanbestedingsrechtelijk terrein een uitzondering te realiseren voor de directe Unesco taken. Dit is niet mogelijk voor de overige taken. Ook de detachering van personeel is daarmee aanbestedingsplichtig.

Het vormgeven van de siteholder als gemeenschappelijk orgaan kan als verbetering ten opzichte van de huidige situatie worden gezien. Op dit moment is er niets formeel (schriftelijk) vastgelegd over de samenwerking tussen de partijen. Op zich kan dat prima werken als de verstandhouding tussen de partijen goed is, maar het is beter om in tijden van goede harmonie duidelijk afspraken te maken voor de tijden dat de verstandhouding – om wat voor reden dan ook – verslechtert. Het vormen van een gemeenschappelijk orgaan betekent dat er concrete afspraken worden gemaakt en vastgelegd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de partijen die in siteholder Limes samenwerken. Tot slot is het veel beter

mogelijk om de siteholder limes een eigen identiteit en daarmee herkenbaarheid te geven als sprake is van een gemeenschappelijk orgaan met een eigen bestuur, dat als zodanig ook naar buiten kan treden. UNESCO hecht ook waarde aan en meer robuuste vormgeving van de siteholder.

d. Het verdere proces

Dit advies bespreken wij op 2 oktober 2018 met de werkgroep Limes. Indien gewenst kan daarna nog een bespreking met een afvaardiging van juristen van de drie provincies plaatsvinden. Wijzigingen die voortvloeien uit de genoemde besprekingen worden verwerkt om tot slot op 29 oktober 2018 aan de Stuurgroep Limes het eindadvies te presenteren.

2. Toelichting en onderbouwing advies

In het tweede deel van deze memo lichten wij ons advies nader toe. Onder a. worden de samenwerkingsvormen verder onderbouwd, onder b. en c. beschrijven wij het denkmodel en de toepassing hiervan, en onder d. geven wij het resultaat van de trechtering van alle mogelijke samenwerkings- en organisatievormen tot de uiteindelijke gewenste vorm voor het siteholderschap Limes.

a. Samenwerkings- en organisatievormen

Er zijn verschillende organisatie- en rechtsvormen waaruit gekozen kan worden. Een eerste keuze die hierin gemaakt dient te worden is de wijze waarop er wordt samengewerkt. Er worden drie samenwerkingsvormen onderscheiden, te weten:

- Afstemming
- Netwerkconstructie
- Zelfstandige organisatie.

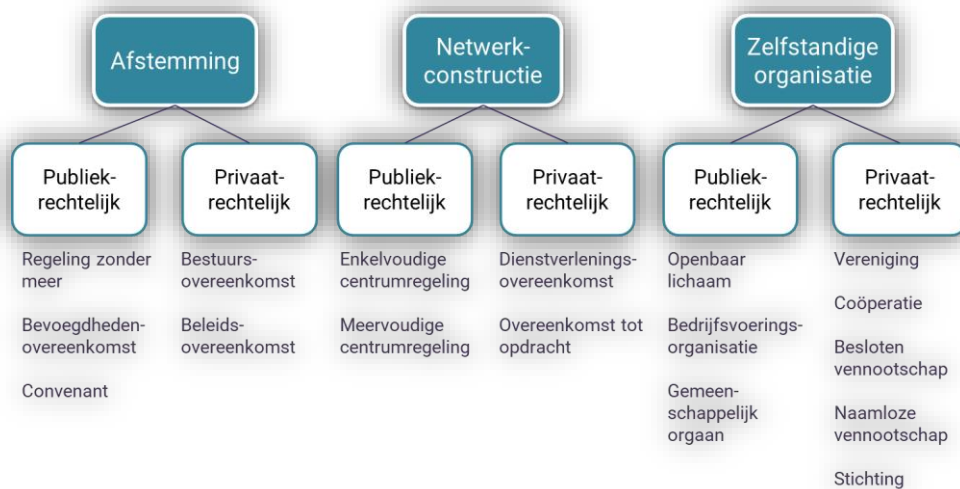
Kenmerk van **afstemming** is dat de betrokken overheden met elkaar om tafel gaan om beleid of bevoegdheidsuitoefening op elkaar af te stemmen. Ieder betrokken bestuursorgaan blijft volledig zelf bevoegd om te beslissen en blijft dus ook volledig politiek verantwoordelijk voor zijn keuzes. Bij een afstemmingssamenwerking is geen sprake van opdrachtgeverschap of opdrachtnemerschap, omdat er geen taken en/of bevoegdheden van de ene naar de andere deelnemer gaan. Daarmee is afstemming de minst vergaande vorm van samenwerking. Afstemming kan zowel publiekrechtelijk (regeling zonder meer, bevoegdheden overeenkomst, convenant) als privaatrechtelijk (bestuursovereenkomst, beleidsovereenkomst) worden ingericht.

Een **netwerkconstructie** gaat verder dan een afstemmingssamenwerking, omdat er ook taken en bevoegdheden over gaan naar de centrumentiteit(en). Ook voor een netwerkconstructie geldt dat zowel sprake kan zijn van publiek rechtelijke varianten (enkelvoudige centrumregeling, meervoudige centrumregeling) als van een privaatrechtelijke variant (dienstverleningsovereenkomst, overeenkomst tot opdracht).

De zwaarste vorm van samenwerking is die waarbij een **zelfstandige organisatie** wordt opgericht. Het gaat daarbij om de instelling van een nieuwe rechtspersoon en/of nieuwe bestuursorganen die door de betrokken deelnemers wordt beheerst. Deze organisatie voert

taken en/of bevoegdheden uit voor de deelnemers. Eveneens geldt voor de zelfstandige organisatie dat deze zowel in een publiekrechtelijk vorm kan worden vormgegeven (openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk orgaan) als in een privaatrechtelijke vorm kan worden vormgegeven (vereniging, coöperatie, besloten vennootschap, naamloze vennootschap, stichting).

Hieronder zijn de hoofdvormen van samenwerking en de daarbij behorende rechtsvormen schematisch weergegeven (figuur 1). Zoals te zien is, kunnen alle drie de samenwerkingsvormen op publiekrechtelijke- en privaatrechtelijk leest worden geschoeid. Nadat de samenwerkingsvorm is gekozen, kan een keuze worden gemaakt voor een bijbehorende rechtsvorm.

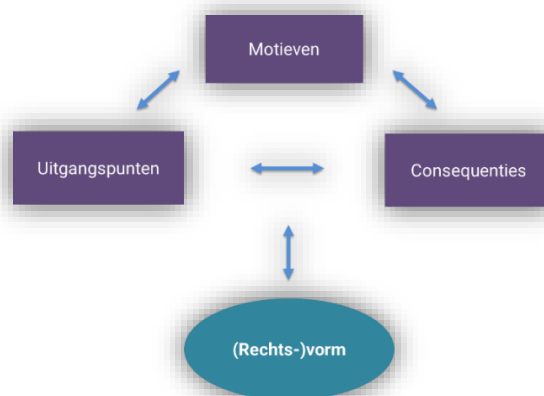


Figuur 1: Overzicht samenwerkingsvormen

Met behulp van het denkmodel wordt kan alvast getrechterd worden zodat uit alle mogelijke vormen een aantal denkbare vormen worden geselecteerd. Die worden vervolgens tegen elkaar afgewogen.

b. Denkmodel

Om te komen tot een geschikte vorm voor het siteholderschap Limes, is gebruikt gemaakt van het volgende denkmodel.



Figuur 2: Het denkmodel

Het denkmodel gaat ervan uit dat motieven, uitgangspunten en consequenties bepalend zijn voor de vormkeuze. **Motieven** zijn de doelstellingen voor de vorm, oftewel de doelen die middels de (rechts-)vorm bereikt moeten worden. **Uitgangspunten** zijn de randvoorwaarden die daarbij gelden. Oftewel, de voorwaarden waar de (rechts-)vorm zeker aan moet voldoen.

Consequenties zijn geen keuzes, maar de gevolgen van een bepaalde (rechts-)vorm. Deze worden bepaald door de bestaande wet en regelgeving.

De pijlen in het denkmodel geven aan dat het model verschillende keren kan worden doorlopen. Zo kunnen bijvoorbeeld uitgangspunten worden bijgesteld indien men verwacht dat daardoor een andere keuze voor de rechtsvorm kan worden gemaakt met beter aanvaardbare consequenties of één die beter passend is bij de motieven.

c. Toepassen denkmodel

Voortbordurend op de afweging zoals die voor de siteholder NHW is gemaakt, heeft de werkgroep Limes en de input die de Werkgroep Limes daarop heeft gegeven, op 18 september 2018 de motieven, uitgangspunten en consequenties voorgelegd en besproken met de Managementgroep Limes. Dit heeft geleid tot het vaststellen van de huidige motieven, uitgangspunten en consequenties die hieronder zijn weergegeven.

Motieven

De motieven die ten grondslag liggen aan het siteholderschap Limes zijn de volgende:

- Beschermen, beheren, uitdragen en werelderfgoedwaarde
- Meer beleving werelderfgoed, stimulatie bekendheid beleving, sturing op publiek
- Coördineren/gezamenlijk vervullen van verplichtingen UNESCO
- Continuïteit bij verkiezingen
- Harmonisatie van beleid en uitvoering bevoegd gezag taken
- Het stroomlijnen van contacten met stakeholders (afstemming met stakeholders zoals rijk/gemeenten/private eigenaren/terrein beherende organisaties);
- Bijeenbrengen van budget voor *siteholderschap*

Uitgangspunten

De uitgangspunten waaraan het te vormen siteholderschap dient te voldoen, zijn de volgende:

- Bestuurlijke betrokkenheid van alle deelnemers;
- Aandacht voor rol Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) en betrokken gemeenten. Waarbij de provincies als deelnemers van de siteholderschap optreden en de gemeente en RCE als adviseurs worden betrokken.
- Niet zwaarder dan noodzakelijk: geen onnodige bestuurlijke drukte;
- Raakt niet aan bevoegdheden van provinciale staten, het gaat om uitvoeringsbevoegdheden van de gedeputeerde staten;
- Geen delegatie van bevoegdheden van gedeputeerde staten, maar waar nodig mandaat
- Betrokkenheid stakeholders (eigenaren etc);
- De vorm moet bijdragen aan de herkenbaarheid van de siteholder;
- De vorm moet geen belemmering vormen voor de ontvangst van middelen van derden;
- Deelnemers aan de samenwerking dragen zorg voor het personeel;
- De vorm moet zoveel als mogelijk aansluiten bij siteholder NHW;

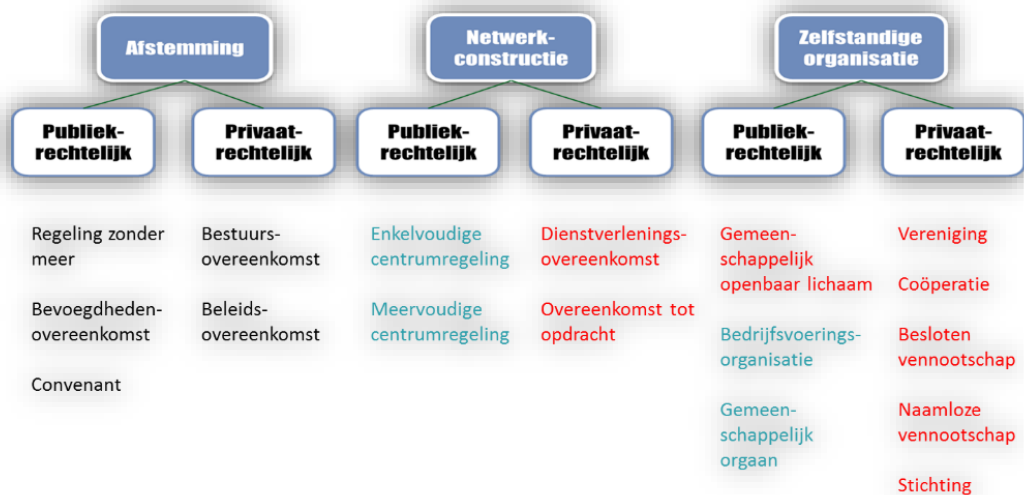
Consequenties

Voor het siteholderschap is bepaald dat de volgende consequenties in kaart moeten worden gebracht:

Kenmerken	Toelichting
Rechtspersoonlijkheid	Wel of niet zelfstandige deelname aan het maatschappelijk verkeer
Governance	Regie, sturing en verantwoording
Personeel	Werkgeverschap, arbeidsvoorwaarden, detachering/flexwet
Financieel	Financiële afspraken
Aanbestedingsrecht	Aanbestedingsvrije samenwerking
Fiscaal recht	Fiscaal optimaal

d. Trechtering samenwerkingsvormen

Hieronder is in figuur 3 schematisch weergegeven welke denkbare samenwerkingsvormen overblijven met toepassing van de vastgestelde motieven, uitgangspunten en consequenties:



Figuur 3: Overzicht 'van samenwerkingsvormen naar denkbare modellen'

De samenwerkingsvormen binnen **afstemming** vallen af. In de eerste plaats valt er een aantal af omdat dit geen publieke rechtsvormen zijn. Anderzijds omdat deze vormen te licht worden bevonden om het siteholderschap in vorm te geven. Het is wenselijk en nodig om bindende afspraken te maken over de uitvoering. Ook is bestuurlijke invloed wenselijk, dit ontbreekt ook.

Wat betreft de **netwerkconstructies** vallen de privaatrechtelijke varianten af. De voorkeur is uitgesproken voor een publiekrechtelijke variant, om aansluiting te houden met de (wettelijke) voorkeur voor publiekrechtelijke varianten op het moment dat een zelfstandige organisatie wordt opgericht (zie ook hierna).

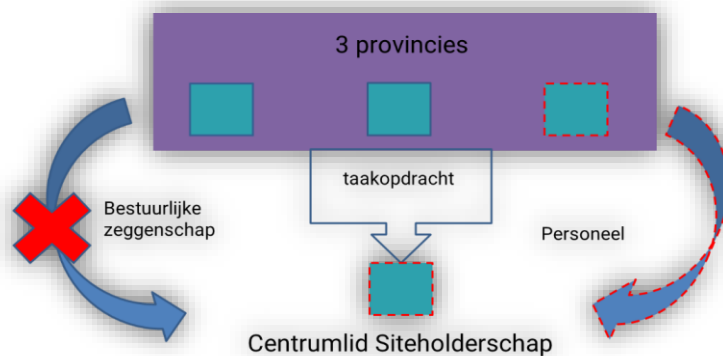
Ook bij de zelfstandige organisatie vallen om dezelfde reden direct de privaatrechtelijke vormen af. Een ander uitgangspunt is dat de samenwerking bij voorkeur zo licht mogelijk wordt ingestoken. Hierom is ervoor gekozen de zwaarste vorm van publieke samenwerking bij de oprichting van een zelfstandige organisatie, te weten het gemeenschappelijk openbaar lichaam, te laten afvallen. Het karakter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, met een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter wordt te zwaar geacht voor een uitvoerende organisatie als de siteholder.

e. Toelichting denkbare modellen

Na de trechtering blijven er drie modellen over die het meest passen bij de motieven, uitgangspunten en consequenties zoals die voor siteholder Limes zijn vastgesteld. Deze modellen lichten wij hieronder toe:

Centrumregeling (of samenwerkingsovereenkomst)

Een centrumregeling is een samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid, waarbij de uitvoering van de taakopdracht bij één of meerdere deelnemers ligt. Het personeel moet in dienst zijn van de centrumprovincie of er dient sprake te zijn van detachering van personeel vanuit en naar deelnemers. Bij deze samenwerkingsvorm is er alleen contractuele sturing vanuit de deelnemers op de centrumprovincie. De deelnemers hebben geen bestuurlijk zeggenschap op de centrumprovincie, maar sturen via contracten die met de centrumprovincie gesloten worden. Hieronder is de centrumregeling visueel weergegeven:



Figuur 4: centrumregeling

In de onderstaande tabel zijn de consequenties voor de centrumregeling op een rijtje gezet.

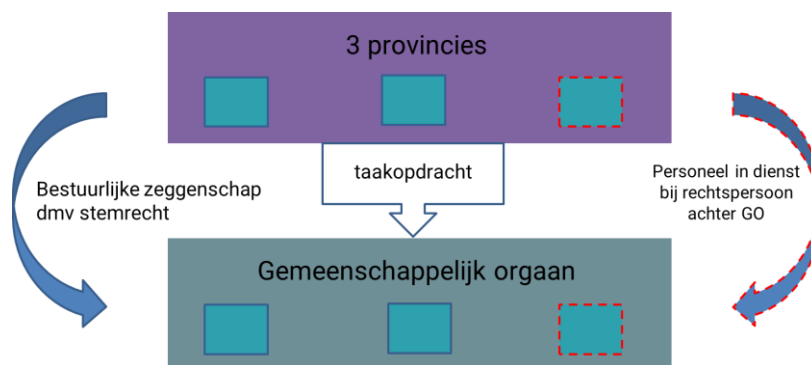
Kenmerken	Toelichting
Rechtspersoonlijkheid	De samenwerkingsvorm zelf heeft geen rechtspersoonlijkheid, er moet gebruik worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de centrumprovincie.
Governance	Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een enkelvoudige (één centrumprovincie) of een meervoudige (twee of meer centrumprovincies) centrumregeling. Een centrumregeling wordt vastgelegd in een GR, waarbij aanvullend dienstverleningsovereenkomsten gesloten kunnen worden tussen de deelnemers en de centrumprovincie(s). In de gemeenschappelijke regeling staan de voorwaarden voor dienstverlening en de wijze waarop de deelnemers invloed hebben op de taakuitvoering. Er is geen bestuurlijke invloed op de centrumprovincie(s) en er is geen sprake van een gemeenschappelijk beslisorgaan. Afspraken over inhoud, dienstverlening en verantwoording worden alleen in een dienstverleningsovereenkomst vastgelegd.
Personeel	Personeel is in dienst bij de centrumprovincie(s) of wordt gedetacheerd naar de centrumprovincies.
Financieel	Deelnemers dragen bij aan kosten die voortvloeien uit het siteholderschap.
Aanbestedingsrecht	Er is sprake van aanbestedingsplichtige dienstverlening.

Kenmerken	Toelichting
	Wel is het mogelijk om een uitzondering op de aanbestedingsplicht te construeren voor de taken die direct voortvloeiend uit de Unesco verplichting. Voor overige taken bestaat aanbestedingsplicht.
Fiscaal recht	Er is sprake van BTW-plichtige dienstverlening. Wel is het mogelijk constructie van kosten voor gemene rekening te construeren of anderszins uitzondering.

Gemeenschappelijk orgaan.

Bij een gemeenschappelijk orgaan ligt de uitvoering van de taakopdracht bij één of meerdere deelnemers en/of er vindt detachering van personeel vanuit en naar deelnemers plaats. Dat laatste kent een risico in verband met het eventueel overgaan van werkgeverschap. Er is sprake van bestuurlijke zeggenschap ten aanzien van de gezamenlijke bevoegdheden.

Hieronder is het gemeenschappelijk orgaan visueel weergegeven.



Figuur 5: het gemeenschappelijk orgaan

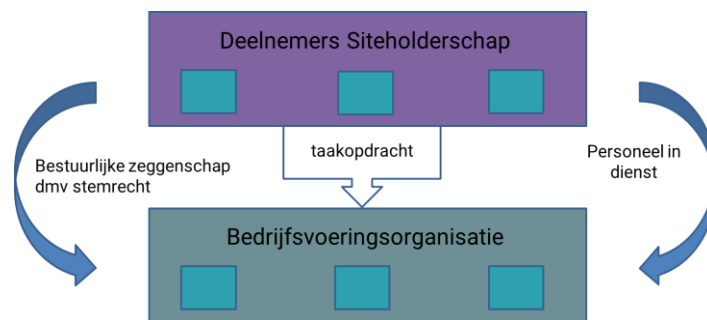
Het voornaamste verschil tussen een centrumconstructie en gemeenschappelijk orgaan is dat bij het gemeenschappelijk orgaan wel sprake is van bestuurlijk zeggenschap door middel van stemrecht. Beide vormen bezitten geen rechtspersoonlijkheid, zodat voor het personeel gebruik moet worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van één of meer deelnemers. Dit kan bijvoorbeeld door het detacheren van personeel vanuit en naar deelnemers. In de onderstaande tabel zijn de kenmerken van een gemeenschappelijk orgaan verder toegelicht.

Kenmerken	Toelichting
Rechtspersoonlijkheid	een gemeenschappelijk orgaan heeft zelf geen rechtspersoonlijkheid. Er moet gebruik worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van een van de deelnemers.
Governance	Het bestuur van een gemeenschappelijk orgaan bestaat uit vertegenwoordigers (Gedeputeerde Staten) van de deelnemers. De deelnemers hebben bestuurlijke invloed in het gemeenschappelijk orgaan door middel van stemrecht.

	Het is mogelijk de besluitvorming zo vorm te geven dat meerderheid van stemmen voldoende is om besluiten te nemen.
Personeel	Personeel is in dienst bij een rechtspersoon achter het gemeenschappelijk orgaan (vergelijkbaar met een centrumprovincie) of wordt gedetacheerd vanuit de deelnemers bij één van de deelnemers.
Financieel	Deelnemers dragen bij aan kosten die voortvloeien uit het siteholderschap met behulp van een bindende begroting. Dit is de zogenoemde begrotingsfinanciering.
Aanbestedingsrecht	De dienstverlening is aanbestedingsplichtig. Het is mogelijk een aanbestedingsrechtelijke uitzondering te construeren voor de taken direct voortvloeiend uit de Unesco verplichting. Voor overige taken bestaat aanbestedingsplicht.
Fiscaal recht	Het betreft BTW-plichtige dienstverlening. Het is mogelijk een constructie van kosten voor gemene rekening te construeren of anderszins een uitzondering op de BTW-plicht te construeren.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie ligt de uitvoering van de taakopdracht bij de nieuwe organisatie. Deze organisatie heeft rechtspersoonlijkheid waardoor deze zelfstandig deel kan nemen aan het rechtsverkeer en bijvoorbeeld personeel in dienst kan nemen. Er is sprake van gezamenlijke bestuurlijke zeggenschap van de deelnemers. Hieronder is de bedrijfsvoeringsorganisatie visueel weergegeven.



Figuur 6: de bedrijfsvoeringsorganisatie

Het voornaamste verschil tussen een gemeenschappelijk orgaan en een bedrijfsvoeringsorganisatie is dat laatst genoemde rechtspersoonlijkheid heeft. Dit betekent dat een bedrijfsvoeringsorganisatie zelfstandig kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en dus geld kan uitgeven en contracten kan afsluiten. Ook is het mogelijk om personeel in dienst van de bedrijfsvoeringsorganisatie te nemen. In onderstaande tabel zijn de kenmerken met toelichting weergegeven voor een bedrijfsvoeringorganisatie.

Kenmerken	Toelichting
Rechtspersoonlijkheid	Een bedrijfsvoeringsorganisatie bezit rechtspersoonlijkheid.

Kenmerken	Toelichting
Governance	<p>Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers (Gedeputeerde Staten) van de deelnemers.</p> <p>De deelnemers hebben bestuurlijke invloed in het enkelvoudig bestuur door middel van stemrecht.</p>
Personeel	<p>Het personeel is in dienst bij de bedrijfsvoeringsorganisatie.</p>
Financieel	<p>De deelnemers dragen bij middels bindende begroting (zogenoemde begrotingsfinanciering), eventueel aangevuld met dienstverleningsovereenkomsten waarin aanvullende afspraken kunnen worden gemaakt.</p>
Aanbestedingsrecht	<p>De dienstverlening is aanbestedingsplichtig.</p> <p>Er kan een beroep worden gedaan op een uitzondering op de aanbestedingsplicht door de deelnemers van de BVO, namelijk de uitzondering van het (verticaal) inbesteden.</p>
Fiscaal recht	<p>Er is sprake van BTW-plichtige dienstverlening.</p> <p>Het is mogelijk een uitzondering te construeren op de BTW-plicht.</p>

Bijlage 1: Governance en rollen in een samenwerking

De term *governance* kent diverse definities. Wij hanteren het in de betekenis van regievoering en onderscheiden daarbij vier elementen en drie dimensies:

Elementen van Governance	Dimensies van Governance
Sturen	Institutioneel
Toezicht houden	Procedureel
Beheersen	Relationeel
Verantwoorden	

Deze elementen en dimensies zijn van belang voor een samenwerkingsverband, los van de vorm. Het betekent onder meer het volgende.

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • De deelnemers moeten kunnen <i>sturen</i> en <i>beheersen</i> hoe het samenwerkingsverband opereert. • Er moet sprake zijn van <i>toezicht</i> op het opereren van de samenwerking. • Er moet sprake zijn van functionerende <i>verantwoordingsrelaties</i>. | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Institutioneel</i>: heeft betrekking op de juridische en bestuurlijke vorm van het samenwerkingsverband en de regels, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die in dat kader gelden. • <i>Procedureel</i>: gaat over de procedurele inrichting van de governance, bijvoorbeeld de overlegstructuren, de vergaderfrequentie, het bepalen de agenda, protocollen voor verantwoording, et cetera. • <i>Relationeel</i>: deze dimensie is de conditio sine qua non, als de betrokken bestuurders en ambtelijke topfunctionarissen elkaar vertrouwen en commitment hebben naar elkaar, zijn de institutionele en procedurele dimensie bijna slechts technische uitwerkingsvraagstukken. |
|--|---|

De governanceprincipes moeten ook vertaald worden in de rollen die bij een samenwerkingsverband horen, namelijk die van **eigenaar**, **opdrachtgever** en **opdrachtnemer**. De rol van eigenaar moet vooral bestuurlijk worden ingevuld maar kan ook ambtelijk worden ingevuld. Het opdrachtgeverschap moet zowel bestuurlijk als ambtelijk worden ingevuld. De rol van opdrachtnemer wordt ambtelijk ingevuld.

Eigenaarschap

De rol van eigenaar richt zich op de instandhouding, stabiliteit en continuïteit van het samenwerkingsverband. Op dit niveau wordt er onder andere voor zorg gedragen dat de financiële randvoorwaarden adequaat door de deelnemers worden ingevuld en worden de meer strategische beslissingen genomen.

Eigenaarschap ziet op het eigenaarschap van de organisatie die de taken uitvoert. Bij samenwerking is ook van belang of er sprake is van een eigenaarsvergadering, die de collectieve bestuurlijke eigenaarsrol kan invullen.

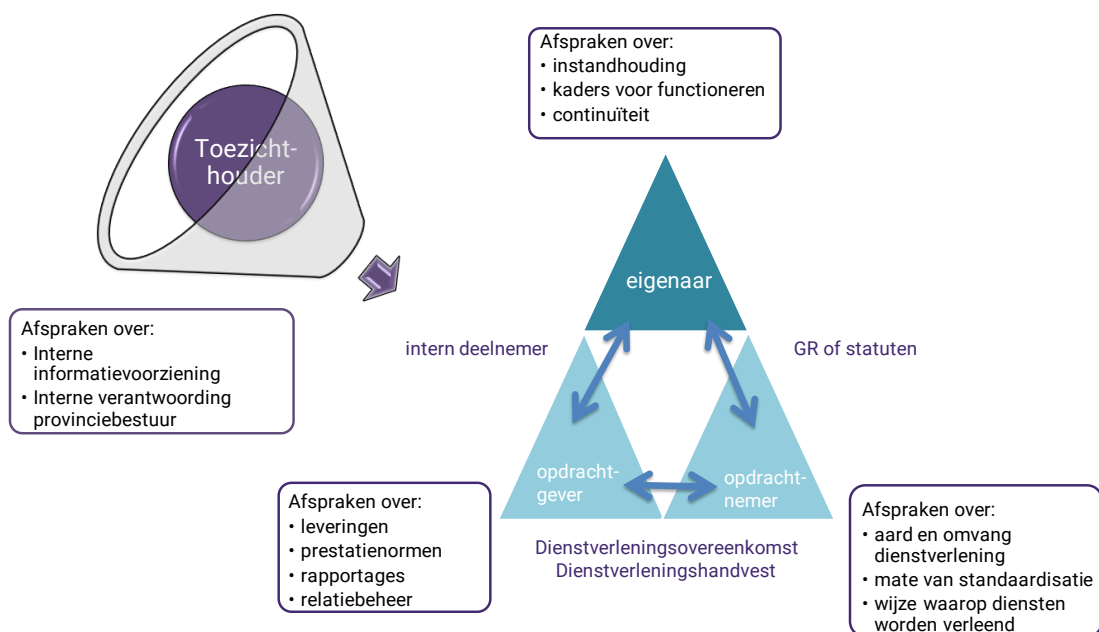
Opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap richt zich de taakuitvoering en de daarmee verbonden prestaties van het samenwerkingsverband en berust bij de individuele leden.

Opdrachtnemerschap

Het opdrachtnemerschap richt zich op de kwaliteit en kwantiteit van producten, binnen de vastgestelde financiële en beleidskaders.

In onderstaand schema is de verhouding van deze rollen tot elkaar en hun hoofdzakelijke verantwoordelijkheid uitgewerkt, los van de juridische vorm.



Figuur 7: Rollen

Memo

Aan

Managementgroep Limes

Van

Laura Huntjens, Jan Willem Botter,
en Shana Hanoeman

Datum

19 maart 2019

Betreft

Memo vergelijking rechtsvormen
'samenwerkingsovereenkomst' en
'gemeenschappelijk orgaan'
Siteholder Limes

1. Inleiding

Een voorwaarde van Unesco voor het bereiken van de status van Unesco-werelderfgoed is een goede managementorganisatie die zorg draagt voor het in stand houden van de Werelderfgoedsite en de uitvoering van het managementplan.

Door de stuurgroep, verantwoordelijk voor de nominatie van het Nederlandse gedeelte van de Limes, is de vraag gesteld welke bestuurlijk-juridische vorm passend en wenselijk is voor de op te richten managementorganisatie. PROOF Adviseurs is in dat kader gevraagd de stuurgroep te adviseren.

1.1 Voorgeschiedenis

Aan de stuurgroep is eerder (29 oktober 2018) geadviseerd het siteholderschap voor Limes vorm te geven als gemeenschappelijk orgaan. Dit advies is gegeven op basis van de motieven, uitgangspunten en consequenties zoals die benoemd zijn door de managementgroep Limes, met daarbij een vergelijking tussen de vormen centrumregeling, gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit advies treft u aan als separate bijlage 1 bij dit memo.

De stuurgroep heeft op 29 oktober de voorkeur uitgesproken voor een zo licht mogelijke vorm die volstaat voor goed beheer en voldoet aan de gestelde kaders door Rijk en Unesco. Tegen die achtergrond is PROOF Adviseurs gevraagd een vervolgmemo op te stellen. Gevraagd is om te beschrijven wat de formele vereisten zijn voor een siteholder, de bestaande samenwerkingsvorm voor Limes (bestuursovereenkomst) toe te voegen aan de vergelijking en een voorbeeld van een gemeenschappelijk orgaan toe te voegen.

1.2 Leeswijzer

Paragraaf 2 omschrijft de randvoorwaarden die worden gesteld aan de managementorganisatie en wordt de wijze waarop de managementorganisatie bij drie andere werelderfgoederen (in wording) is vormgegeven. In paragraaf 3 wordt toegelicht hoe de huidige situatie van samenwerking is vormgegeven en wat de beperkingen daarvan zijn. Paragraaf 4 beschrijft eerst

drie mogelijke vormen die passen bij de wensen voor de siteholder van de Limes, waarna de vormen met elkaar worden vergeleken. Paragraaf 5 bevat de conclusies.

2. Siteholderschap

2.1 Eisen van Unesco aan een siteholder

UNESCO vereist een managementorganisatie die in staat is het managementplan de implementeren¹. Daarbij dienen in ieder geval de volgende aspecten goed gewaarborgd te zijn²:

- Beleidsmatige bescherming van het Werelderfgoed;
- Beheersmatige bescherming van het Werelderfgoed;
- Educatie en communicatie 'Uitdragen van de uitzonderlijke Universele Waarde van het Werelderfgoed'.

Uit de vereisten vloeit voort dat de managementorganisatie voor de lange termijn een waarborg moet bieden voor het behoud en beheer van het betreffende werelderfgoed. UNESCO stelt geen eisen aan de bestuurlijk-juridische vormgeving van de managementorganisatie. Dat is ook in lijn met het feit dat de operational guidelines van toepassing zijn in alle lidstaten. Voor UNESCO zijn de lidstaten de verdragspartner en daarmee eerste aanspreekpunt. In het geval van Nederland is dat het Rijk. Het Rijk kan op haar beurt deze verantwoordelijkheid neerleggen bij andere organisatie, maar blijft voor UNESCO eerste aanspreekpunt.

2.2 Eisen en wensen van het Rijk en provincies aan een Siteholder

2.2.1 Rijk

Vanuit de Nederlandse Rijksoverheid zijn er geen specifieke (harde) eisen die gesteld worden aan de vormgeving van een siteholder van Unesco-werelderfgoed. Wel gelden voor de Nederlandse overheid de volgende (afgeleide) randvoorwaarden:

- Een siteholder dient altijd een duidelijk aanspreekpunt te zijn voor het contact dat het Rijk met Unesco onderhoudt over het in Nederland gelegen Werelderfgoed.
- Een siteholder waarborgt dat het werelderfgoed langdurig geconserveerd blijft en de 'Uitzonderlijke Universele Waarden' van het werelderfgoed uitgedragen worden.

Om dit waar te maken neemt het Rijk in zijn beoordeling van de vormgeving van de siteholder mee dat deze over voldoende draakvlak/representativiteit en draagkracht (voldoende middelen

¹ Operational Guidelines: An appropriate management plan or other management system is essential and shall be provided in the nomination. Assurances of the effective implementation of the management plan or other management system are also expected. Sustainable development principles should be integrated into the management system (132). The purpose of a management system is to ensure the effective protection of the nominated property for present and future generations (108).

² <http://www.unesco.nl/>

voor de uitvoering) beschikt om de continuïteit van het beheer te borgen. Ook het realiseren van één helder aanspreekpunt is van belang.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft, samengevat, eerder aangegeven dat het de voorkeur heeft om voor de Limes, net zoals bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie, te kiezen voor een gemeenschappelijk orgaan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat doet het meeste recht aan de kern van de bestuurlijke samenwerking. Het gaat daarbij vooral om continuïteit qua bestuurlijk commitment en financiële zekerheid.³

2.2.2 Provincies

In algemene zin heeft de wetgever in de Provinciewet opgenomen dat, bij de oprichting van een organisatie, de toepassing van een publiekrechtelijke rechtsvorm de voorkeur heeft, tenzij de oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtsvorm een bijzondere voorkeur verdient vanwege het daarmee te dienen (publieke) belang. Bij het aangaan van een provinciale samenwerking voor het vormen van een siteholder, kan dit reden zijn een bepaalde keuze te maken of te laten.

De stuurgroep heeft eerder aangegeven dat de provincies de managementorganisatie gezamenlijk te willen vervullen. Daarbij zijn de volgende randvoorwaarden aangegeven voor de siteholder, waarbij de invulling van elk van de randvoorwaarden moet passen binnen de eisen die Unesco en het Rijk stellen aan siteholderschap:

- een zo licht mogelijke vorm. Dat betekent dat het eenvoudig moet zijn om de siteholder op te richten en dat het ook relatief eenvoudig moet zijn voor één of meer partijen om er mee te stoppen indien gewenst. Er hoeft geen sprake te zijn van een 'zware' organisatie. Er wordt bijvoorbeeld geen belang gehecht aan het hebben van rechtspersoonlijkheid.
- de vorm komt tegemoet aan het waarborgen van de financiering van de siteholder, en de taken die door de siteholder worden verricht.

2.3 Siteholders in verschillende vormen

Van drie Nederlandse Werelderfgoederen in deze paragraaf toegelicht hoe ze worden of zijn vormgegeven. Deze drie hebben met elkaar gemeen, dat net als bij Limes, meerdere overheidsorganisaties direct betrokken zijn.

2.3.1 Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW)

De NHW is voorgedragen als een uitbreiding van de Stelling van Amsterdam. Hier is gekozen voor een **gemeenschappelijk orgaan**. Dit is een publiekrechtelijke rechtsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er is gekozen voor een publiekrechtelijke rechtsvorm omdat de Provinciewet vraagt om de toepassing van publiekrechtelijke rechtsvormen, tenzij privaatrechtelijke rechtsvormen een bijzondere voorkeur verdienen vanwege het daarmee te

³ RCE geeft het schriftelijk als volgt aan: het heeft de voorkeur om – net als bij NHW- te kiezen voor een gemeenschappelijk orgaan. Dat doet meeste recht aan de kern van de bestuurlijke samenwerking. Maar uiteindelijk is het maar vorm, de inhoudelijke afspraken tellen zwaarder. We hebben continuïteit nodig qua bestuurlijk commitment en financiën. Dat kan ook in een private samenwerkingsovereenkomst. De inhoud telt zwaarder dan de vorm.

dienen publieke belang. De keuze voor een gemeenschappelijk orgaan stoelt op de wens van bestuurlijke betrokkenheid van de deelnemers, in combinatie met een lichtere vorm. Bij een positieve uitkomst van de aanvraag, wordt in *juni 2020* de NHW geplaatst op de Werelderfgoedlijst van Unesco.⁴ In separate bijlage 2 treft u een voorbeeld van een lichte gemeenschappelijke regeling voor een gemeenschappelijk orgaan aan. Deze is gebaseerd op de concept gemeenschappelijke regeling voor NHW.

2.3.2 Koloniën van Weldadigheid

De Koloniën van Weldadigheid is een transnationale erfgoedsite van 7 koloniën verspreid over Nederland (5) en België (2). In januari 2017 is het nominatiedossier ingediend. In 2018 is aan Nederland en België gevraagd het nominatiedossier aan te passen opnieuw in te dienen in 2020.

Nederland en België hebben gekozen voor een gedeeld siteholderschap. Het siteholderschap in Nederland is belegd bij de provincie Drenthe en in België bij de provincie Antwerpen, die deze taak heeft neergelegd het VZW Kempens Landschap. Op dit moment werken partijen op grond van de afspraken die zijn vastgelegd in een Charter 'Het Pact van Merksplas' (5 juli 2012). Deze **samenwerkingsovereenkomst** is ondertekend door 14 partners. Nadere afspraken zijn vastgelegd in het managementplan dat door de betrokken overheden is vastgesteld. Daarin is de provincie Drenthe aangewezen als siteholder, vooral vanwege het feit de meerderheid van de Nederlandse koloniën binnen het grondgebied van de provincie Drenthe liggen. De betrokken partijen zijn zich momenteel aan het herbezinnen op de bestuurlijk juridische vorm voor het siteholderschap, mede vanuit de vraag of de wijze waarop het siteholderschap nu is georganiseerd voldoende duurzaam is.

2.4.3 Waddenzee

Sinds juni 2009 zijn het Nederlandse en het Duitse deel van de Waddenzee erkend als Unesco Werelderfgoed, in juni 2014 is het Deense gedeelte hieraan toegevoegd.⁵ Voor Nederland is het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit siteholder.

Het Gemeenschappelijk Waddenzee Secretariaat (CWSS) is de coördinerende instantie van de Trilaterale Waddenzee Samenwerking (TWSC). Dit Secretariaat is tevens het centrale aanspreekpunt voor het Unesco Werelderfgoed Waddenzee. De wettelijke status, functies en regelgeving van het Secretariaat zijn vastgelegd in een **administratieve overeenkomst** die is gesloten tussen de Deense, Nederlandse en Duitse ministeries (de staat).

Binnen Nederland vindt samenwerking en afstemming tussen overheden en maatschappelijke partners over het Werelderfgoed plaats binnen het Regie College Waddengebied.

⁴ <https://www.unesco.nl/nl/artikel/werelderfgoed-stelling-van-amsterdam-uitgebreid-met-nieuwe-hollandse-waterlinie>

⁵ <https://www.unesco.nl/erfgoed/waddenzee> en <http://www.waddenzeewerelderfgoed.nl/>

2.5 Tussenconclusie randvoorwaarden siteholderschap Limes

UNESCO stelt geen directe eisen aan de juridische vorm, zolang deze (kort gezegd) duurzaam kan zorgen voor het beheer van het werelderfgoed. Het Rijk geeft aan dat een siteholder op een adequate wijze uitvoering dient te kunnen geven aan de uitvoering van het managementplan en dat er sprake dient te zijn van continuïteit qua bestuurlijk commitment en financiën. Er bestaat daarbij een voorkeur om de Limes hetzelfde vorm te geven als NHW (als gemeenschappelijk orgaan).

Dat er geen harde voorwaarden voor de vormgeving van een siteholder zijn gesteld, is zichtbaar in de variëteit van verschillende siteholders in Nederland. Er zijn zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk vormgegeven siteholders. In zoverre is er vrijheid om bij de vorming van een siteholder voor Limes te kijken naar een vorm die het beste aansluit bij de wensen van de stuurgroep én die tegemoetkomt aan de inhoudelijke eisen van UNESCO en Rijk.

In de Provinciewet is een voorkeur opgenomen voor een publiekrechtelijke rechtsvorm, tenzij vanwege het daarmee te dienen (publieke) belang de voorkeur uit gaat naar deelname in- of oprichting van een private rechtsvorm.

De stuurgroep heeft in dit verband aangegeven dat de siteholder zo licht mogelijk moet zijn vormgegeven en een goede waarborg biedt voor de financiering. Het totaal aan wensen en eisen vormt de basis voor de vergelijking van samenwerkingsvormen.

3. Rechtsvorm huidige situatie en risico's daarvan

3.1 Oorspronkelijke samenwerkingsovereenkomst (2011-2014)

Oorspronkelijk is de samenwerking met betrekking tot de Limes vormgegeven in een **bestuursovereenkomst** 'Vervolg Limes Samenwerking 2011-2014'. Deze overeenkomst is gesloten tussen de provincies Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland en het ministerie van OCW en bekrachtigd door de colleges van Gedeputeerde Staten. Na verloop van deze overeenkomst is besloten de samenwerking voort te zetten in een nieuwe overeenkomst.

3.2 Huidige samenwerking (2016-2019)

De huidige samenwerking is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst '*Programma Limes-Samenwerking 2016-2019*' gesloten tussen het Rijk (ministerie OCW) en de Provincies Gelderland, Utrecht en Zuid-Holland. Deze samenwerkingsovereenkomst is vastgesteld door de stuurgroep, die aan het hoofd van de samenwerking staat. Anders dan de overeenkomst van 2011-2014 is deze overeenkomst niet door de colleges van gedeputeerde staten bekrachtigd.

De huidige samenwerkingsovereenkomst dekt, in tegenstelling tot de vorige overeenkomst, uitgebreider aspecten als de wijze waarop de provincies en het Rijk onderling met elkaar samenwerken. Ook omvat de overeenkomst het beschikbaar stellen van middelen voor het

uitvoeren van de gemaakte afspraken.⁶ Hierdoor vormt de huidige samenwerkingsovereenkomst ook een basis voor de uitvoering van twee andere documenten: de in 2014 ondertekende intentieverklaring Limes Werelderfgoed (waarin de samenwerking met gemeenten is vastgelegd) en ten tweede de samenwerkingsovereenkomst met de twee Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Rijnland-Palts van 2015.

3.3 Beoordeling huidige situatie

De in 'Programma Limes-samenwerking 2016-2019' vastgelegde afspraken zijn allemaal op hoofdlijnen. Er zijn bijvoorbeeld geen afspraken opgenomen over de precieze taken die tot de samenwerking behoren en het opdragen (van delen) van deze taken aan de provincie Utrecht door de andere deelnemers, over de voorwaarden en kwaliteit van dienstverlening, nadere specificatie van kosten en zo nog een paar onderwerpen. Met de overeenkomst komt de meeste verantwoordelijkheid bij de provincie Utrecht te liggen, die als uitvoerende partij ook het grootste risico loopt. Omdat de huidige samenwerkingsovereenkomst door het ontbreken van specifieke invulling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, voornamelijk kenmerken heeft van afstemming (convenant), biedt de overeenkomst weinig garanties voor als er iets mis gaat. Partijen lijken er op te vertrouwen dat eventuele risico's gezamenlijk worden opgevangen. In tijden van harmonieuze samenwerking kan dit prima zijn. Het maakt de samenwerking wel kwetsbaar, aangezien dergelijke bepalingen vooral van belang zijn als de samenwerking – om welke reden dan ook – in zwaarder weer belandt. Dit geldt ook voor de duur van de overeenkomst. De aard van de huidige overeenkomst kan passend zijn voor de fase van het nominatietraject. Voor de fase nadat Limes werelderfgoed is zou een aanpassing in de overeenkomst passend zijn om voldoende continuïteit in onder meer bestuurlijk commitment en financiële zekerheid te realiseren. Dit zou afspraken betekenen met een langere duur, met heldere bepalingen over taken, verantwoordelijkheden en financiën, bekrachtigd op bestuurlijk niveau.

4. Overzicht mogelijke vormen siteholder Limes

4.1 Beschrijving 3 mogelijke vormen en onderlinge vergelijking

Gelet op de voorkeuren die de stuurgroep heeft aangegeven, zijn er drie mogelijke vormen voor de siteholder voor de Limes. Het zijn alle drie licht vormgegeven samenwerkingsvormen, zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Zwaardere vormen, waarbij een eigen organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid wordt opgericht blijven buiten beschouwing.

In dit hoofdstuk beschrijven wij in de paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.3 deze drie vormen. Wij starten met de samenwerkingsovereenkomst. Daarna beschrijven wij de centrumregeling en tot

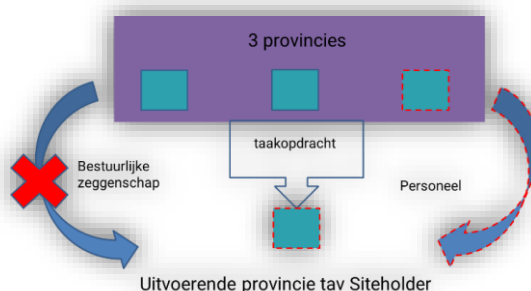
⁶ Programma Limes-samenwerking 2016-2019, pag. 1

slot het gemeenschappelijk orgaan.⁷ In paragraaf 4.2 maken wij een onderlinge vergelijking tussen deze drie mogelijke vormen.

4.1.1 Beschrijving samenwerkingsovereenkomst

De samenwerkingsovereenkomst is een privaatrechtelijk construct. In de samenwerkingsovereenkomst worden afspraken gemaakt over de wijze waarop wordt samengewerkt. De uitvoering van de taakopdracht ligt bij één of meerdere partijen.

De financiering van de taakopdracht gebeurt door middel van het sluiten van contracten tussen de samenwerkende partijen. Het personeel is in dienst van de uitvoerende provincie(s) of er is sprake van detachering van personeel vanuit en naar deelnemers. Dat laatste kent mogelijk een risico in verband met het eventueel overgaan van werkgeverschap.⁸ Bij deze samenwerkingsvormen is er alleen contractuele sturing vanuit de partijen op de uitvoerende provincie. Er is geen bestuurlijke zeggenschap op de provincie die de taken uitvoert. Met behulp van de afspraken in het contract wordt op de uitvoering gestuurd. In de afbeelding hieronder is het construct van een samenwerkingsovereenkomst visueel weergegeven:



Figuur 1: schematische weergave samenwerkingsovereenkomst

4.1.2 Beschrijving centrumregeling

De centrumregeling is een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De centrumregeling is de publiekrechtelijke tegenhanger van de samenwerkingsovereenkomst. In inhoudelijke zin geldt daarvoor grosso modo hetzelfde als voor de samenwerkingsovereenkomst. In de vergelijking tussen de vormen wordt duidelijk dat er in aangaan, uittreden en positie van Provinciale Staten verschillen zitten tussen centrumregeling en samenwerkingsovereenkomst die vooral komen door het verschil in enerzijds het privaatrecht en anderzijds het publiekrecht.

⁷ De bestuursovereenkomst (ook wel convenant genoemd) maakt geen onderdeel uit van de vergelijking. Dit omdat de wens is dat de afspraken verder gaan dan alleen afstemming of het uitspreken van intenties. De passende publiekrechtelijke lichte variant voor het verrichten van taken door één deelnemer voor de anderen is een centrumregeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De privaatrechtelijke variant daarvan is de samenwerkingsovereenkomst.

⁸ Als iemand langdurig werkzaamheden op detachingsbasis verricht bij een inlener dan kan dit mogelijk leiden tot het ontstaan van een dienstverband bij de inlener. Een beoordeling van vergelijkbare feiten als bij Limes is echter nog niet voorgekomen in recente rechtspraak.

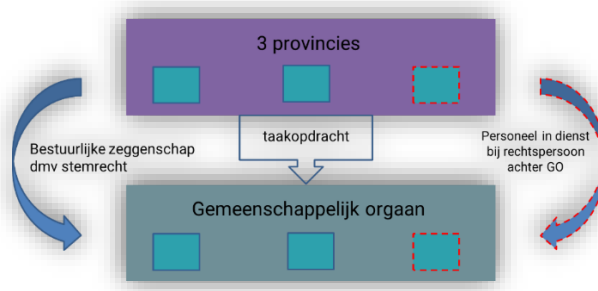
4.1.3 Beschrijving gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan is een publiekrechtelijke rechtsvorm, ook zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Een gemeenschappelijk orgaan is ook een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De uitvoering van de taakopdracht ligt ook hier bij één of meerdere deelnemers en/of er vindt detachering van personeel vanuit en naar deelnemers plaats. Dat laatste kent mogelijk een risico in verband met het eventueel overgaan van werkgeverschap.

Anders in het gemeenschappelijk orgaan is dat er sprake is van bestuurlijke zeggenschap ten aanzien van op- of overgedragen bevoegdheden. Dat betekent dat alle deelnemers vertegenwoordigd zijn in het bestuur van het gemeenschappelijk orgaan en op die wijze direct (bestuurlijke) invloed kunnen uitoefenen op de taakuitvoering door het gemeenschappelijk orgaan. Omdat sprake is van een bestuur (eigenaarsvergadering) dat op basis van stemmen besluiten neemt, is het ook mogelijk dat besluiten met meerderheid van stemmen genomen kunnen worden. Versterkte meerderheid of unanimiteit zijn ook mogelijk. Het gemeenschappelijk orgaan is op die wijze in staat besluiten te nemen die de deelnemers binden en daar uitvoering aan te geven.

Een gemeenschappelijk orgaan wordt gefinancierd door middel van een zogenoemde begrotingsfinanciering, waarbij de vastgestelde begroting leidt tot een verplichte uitgave van de deelnemers. Hieronder is het gemeenschappelijk orgaan visueel weergegeven.



Figuur 2: schematische weergave gemeenschappelijk orgaan

4.2 vergelijking van de samenwerkingsvormen

De drie hiervoor beschreven vormen vergelijken wij in deze paragraaf met elkaar. Bij deze vergelijking betrekken wij de door de stuurgroep aangegeven wensen met betrekking tot de vorm van de siteholder Limes en de eisen vanuit het Rijk en Unesco. Wij beschouwen de drie vormen naar hun juridische aard. Daarbij dient te worden bedacht dat al deze vormen naar wens zwaarder en lichter op te tuigen zijn. De vergelijking presenteren wij eerst in een tabel. Daarna volgt een toelichting.

Uitgangspunten / consequenties	Samenwerkings-overeenkomst	Centrumregeling	Gemeenschappelijk orgaan
1. Zo licht mogelijke vorm			
a. eenvoud aangaan, wijzigen en uittreden	<ul style="list-style-type: none"> Eenvoudig: GS kunnen besluit, met evt voorhangprocedure PS 	<ul style="list-style-type: none"> Minder eenvoudig: GS besluit na toestemming PS 	Minder eenvoudig: GS besluit na toestemming PS
b. detachering mogelijk	Ja	Ja	Ja
2. Representativiteit Gedeputeerde Staten	<ul style="list-style-type: none"> minder, geen bestuurlijke invloed deelnemers binnen uitvoerende provincie besluitvorming op basis van unanimititeit 	<ul style="list-style-type: none"> minder, geen bestuurlijke invloed deelnemers binnen uitvoerende provincie besluitvorming op basis van unanimititeit 	<ul style="list-style-type: none"> Ja, ieder is vertegenwoordigd in het bestuur Besluitvorming op basis van meerderheid uitgangspunt. Versterkte meerderheid of unanimititeit ook mogelijk.
3. Rol Provinciale Staten	<ul style="list-style-type: none"> Geen directe informatie – of verantwoordingsverplichtingen op basis van specifieke wetgeving. Eventueel voorhangprocedure bij aangaan 	<ul style="list-style-type: none"> Informatieverplichtingen conform WGR richting PS toestemming PS voor aangaan, wijzigen en uittreden 	<ul style="list-style-type: none"> Informatie- en verantwoordingsverplichtingen richting PS conform WGR toestemming PS voor aangaan, wijzigen en uittreden
4. Waarborgen continuïteit			
a. aangaan en uitstappen	Meer flexibel in en uit, dus minder waarborg continuïteit	Minder flexibel in en uit, dus meer waarborg continuïteit	Minst flexibel in- en uit. Meeste waarborg continuïteit
b. doorzettingsmacht besluitvorming	Geen doorzettingsmacht besluitvorming	Geen doorzettingsmacht besluitvorming	Ja. Mogelijkheid tot deelnemers bindende besluitvorming
c. waarborg dat gefinancierd wordt	Minder. Geen doorzettingsmacht besluitvorming	Minder. Geen doorzettingsmacht besluitvorming	Meer. Door begrotingsfinanciering
d. mogelijkheid langdurig aangaan	ja	ja	ja
5. Juridische risico's			
a. Personeel	Risico's ivm detachering	Risico's ivm detachering	Risico's ivm detachering

Uitgangspunten / consequenties	Samenwerkings-overeenkomst	Centrumregeling	Gemeenschappelijk orgaan
b. Aanbesteding	aanbestedingsvrije constructie alleen mogelijk voor alle directe 'Unesco-taakuitvoering'. Niet voor overige taken.	aanbestedingsvrije constructie alleen mogelijk voor alle directe 'Unesco-taakuitvoering'. Niet voor overige taken.	aanbestedingsvrije constructie alleen mogelijk voor alle directe 'Unesco-taakuitvoering'. Niet voor overige taken.

Tabel 1: Vergelijking samenwerkingsvormen

Zo licht mogelijke vorm

Een samenwerkingsovereenkomst, een centrumregeling en een gemeenschappelijk orgaan lijken in essentie behoorlijk op elkaar en zijn alle drie lichte vormen waarbij geen nieuwe organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid wordt opgericht. Voor alle drie de vormen geldt dat voor zover er een organisatie (rechtspersoonlijkheid) nodig is daarvoor de organisatie (rechtspersoon) van een (of meerdere) van de deelnemende provincies kan worden aangewezen. Tot nu toe heeft de provincie Utrecht deze rol op zich genomen.

De procedure om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten is eenvoudiger dan het aangaan van een gemeenschappelijke regeling (gemeenschappelijk orgaan en centrumregeling). Dit zit hem vooral in het toestemmingsvereiste van Provinciale Staten (bij een gemeenschappelijk orgaan en een centrumregeling) voordat Gedeputeerde Staten de GR kan aangaan, tegenover de mogelijkheid tot het indienen van wensen en bedenkingen door Provinciale Staten (in het geval de samenwerkingsovereenkomst ingrijpende gevolgen voor de provincie kan hebben).

Daarnaast is ook het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling (dus bij een gemeenschappelijk orgaan of een centrumregeling) over het algemeen met meer waarborgen omkleed dan het opzeggen van een samenwerkingsovereenkomst. Dit betekent dat het opzeggen van een samenwerkingsovereenkomst over het algemeen sneller en tegen minder 'frictiekosten' kan dan bij het uittreden uit een gemeenschappelijk orgaan of een centrumregeling.

Op een andere punt van zo licht mogelijke vorm zijn de drie vormen gelijk. In alle gevallen is het mogelijk om gebruik te maken van detachering voor de inzet van personeel. Daarin verschillen de vormen niet van elkaar.

Representativiteit Gedeputeerde Staten

Omdat een gemeenschappelijk orgaan een bestuur heeft (eigenaarsvergadering), is sprake van de meeste representativiteit van de deelnemers in de organisatie. Dit is anders bij een centrumregeling en een samenwerkingsovereenkomst. Alhoewel in alle drie de gevallen sprake is van een helder aanspreekpunt, is een gemeenschappelijk orgaan 'van allemaal'. Eigenaarschap kan leiden tot meer betrokkenheid bij de taakuitvoering.

Ander onderdeel hiervan is de wijze waarop besluitvorming tot stand komt. Zowel bij de samenwerkingsovereenkomst als bij centrumregeling is dat op basis van unanimititeit. Er is geen gezamenlijk bestuur dat kan beslissen. Bij een gemeenschappelijk orgaan neemt het bestuur

een besluit ten aanzien van de gezamenlijke taken. Het uitgangspunt van de Wet gemeenschappelijke regelingen is besluiten bij meerderheid van stemmen. Hier kan van worden afgeweken door bijvoorbeeld vast te leggen dat wordt besloten bij versterkte meerderheid of bij unanimiteit.

Rol Provinciale Staten

Bij het gemeenschappelijk orgaan zijn de informatie- en verantwoordingsplichten richting Provinciale Staten verplicht op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voor de centrumregeling geldt dit alleen ten aanzien van informatieplichten. De samenwerkingsovereenkomst, als privaatrechtelijke vorm, kent deze verplichting niet.

Waarborgen continuïteit

Waar de samenwerkingsovereenkomst het lichtst is, is de andere kant van de medaille dat deze de minste waarborgen biedt voor de continuïteit. Omdat het beëindigen van een samenwerkingsovereenkomst eenvoudiger is en waarschijnlijk tegen minder kosten kan gebeuren, is de drempel voor partijen minder hoog om uit te samenwerking te stappen op het moment dat daar redenen voor aanwezig worden geacht. Het gemeenschappelijk orgaan biedt op dit onderdeel meer waarborgen voor continuïteit.

Dit komt ook tot uitdrukking in het feit dat het gemeenschappelijk orgaan als enige besluiten kan nemen die alle deelnemers binden, op onderwerpen die in de regeling zijn vastgelegd en hier uitvoering aan kan geven. Dit kan bij meerderheid, versterkte meerderheid of unanimiteit. Deze mogelijkheid is er niet bij de samenwerkingsovereenkomst als bij de centrumregeling.

Ook vanwege de wijze van financiering biedt het gemeenschappelijk orgaan de meeste waarborgen voor de continuïteit van de siteholder. Een gemeenschappelijk orgaan wordt namelijk gefinancierd door middel van een zogenoemde begrotingsfinanciering. De begroting van een gemeenschappelijk orgaan geldt daarmee als een verplichte uitgave voor de deelnemers. Bij een samenwerkingsovereenkomst en een centrumregeling is dit een onderdeel van de tussen de deelnemers te sluiten contracten.

Als laatste onderdeel van het waarborgen van de continuïteit noemen we de mogelijkheid om voor langere tijd de samenwerking vast te leggen. Hierin bestaat geen verschil. Bij alle drie de vormen is het mogelijk om de samenwerking voor een (zeer) lange termijn vast te leggen.

Juridische risico's

Er zijn bij alle drie de vormen dezelfde twee juridische risico's te onderscheiden. Omdat bij geen van de drie vormen sprake is van rechtspersoonlijkheid van de siteholder zelf, kan personeel nooit in dienst zijn bij de siteholder zelf. Personeel dient dan ook altijd in dienst te zijn bij de uitvoerende provincie, of daar gedetacheerd te zijn. Op het moment dat het samenwerkingsverband voor de siteholder opgeheven wordt loopt de uitvoerende provincies het risico ten aanzien van personeel, aangezien het daar in dienst is. Dit risico kan in financiële zin worden afgedekt. Indien wordt gekozen voor detachering is bij alle drie de vormen sprake van een gelijke mate van 'detacheringsrisico', zoals hiervoor bij de omschrijving van de drie vormen al is aangegeven.

Ten slotte het aanbestedingsrecht. Bij alle drie de vormen geldt dat een uitzondering op het aanbestedingsrecht kan worden gerealiseerd voor de wettelijke taken die voortvloeien uit de taken van die Unesco oplegt. Dit geldt niet voor de overige taken. Dat betekent dat er een restrisico overblijft, bijvoorbeeld ten aanzien van de detachering van personeel, als daarvoor wordt gekozen. De omvang van dit risico hangt uiteraard af van de bedragen die met de overige taken gemoeid zijn.

5. Conclusie

Unesco, Rijk en stuurgroep geven een aantal eisen en wensen ten aanzien van het siteholderschap. Unesco stelt geen directe eisen aan de juridische vorm, zolang deze (kort gezegd) duurzaam kan zorgen voor het beheer van het werelderfgoed.

Vanuit het Rijk worden dezelfde voorwaarden gesteld aan een siteholder. De door Unesco aangegeven belangen moeten door de siteholder worden gediend. Wel is in de Provinciewet een voorkeur opgenomen voor een publiekrechtelijke rechtsvorm, tenzij vanwege het daarmee te dienen (publieke) belang de voorkeur uit gaat naar deelname in- of oprichting van een private rechtsvorm. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft, samengevat, eerder aangegeven dat het de voorkeur heeft om voor de Limes, net zoals bij NHW, te kiezen voor een gemeenschappelijk orgaan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat doet meeste recht aan de kern van de bestuurlijke samenwerking. Het gaat daarbij vooral om continuïteit qua bestuurlijk commitment en financiële zekerheid.

Daarbij staat vast dat de taken en verplichtingen die Unesco aan een siteholder oplegt, betrekking hebben op de langdurige instandhouding van het werelderfgoed en het op een goede manier uitdragen van de bijzondere waarden die het werelderfgoed in zich heeft. Die instandhouding zal altijd de samenwerking tussen de provincies vergen. Als er niet wordt samengewerkt, komt de Werelderfgoedstatus in gevaar. Dit maakt dat de samenwerking, ongeacht de vorm, in bestuurlijke zin altijd een vorm van robuustheid nodig heeft.

Er zijn drie lichte samenwerkingsvormen met elkaar vergeleken. Binnen elk van deze vormen is het juridisch mogelijk om de eisen van Unesco en Rijk te waarborgen, afhankelijk van de specifieke afspraken (financiering, taken en verantwoordelijkheden, duur van de samenwerking, afdekken risico's etc) die erin worden vastgelegd om de langdurige instandhouding van het werelderfgoed te waarborgen. Er zijn alleen vormen in de vergelijking meegenomen die boven de (denkbeeldige) ondergrens kunnen blijven. De verschillen tussen deze vormen dienen beoordeeld te worden binnen het feit dat het elk reeds lichte vormen zijn.

In elk van de drie vormen is het van belang de afspraken zo concreet mogelijk te maken, bestuurlijk te borgen, taken en bevoegdheden te specificeren, financiële verlichtingen te borgen, de looptijd langdurig te maken en de risico's die de uitvoerende provincie loopt zo goed mogelijk af te dekken. Dit is inherent aan elke vorm van samenwerking die steunt op de rechtspersoonlijkheid van een van haar deelnemers.

De publiekrechtelijke vormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (centrumregeling en gemeenschappelijk orgaan), zijn naar hun aard iets minder licht en iets meer robuust/duurzaam dan de samenwerkingsovereenkomst. Zodra er meer waarborgen voor

duurzaamheid van de samenwerking komen, wordt de vorm minder licht en omgekeerd. In die zin kan de randvoorwaarde voor een zo licht mogelijke vorm ook tegenstrijdig zijn aan de duurzaamheid van de samenwerking.

Het gemeenschappelijk orgaan biedt vanuit bestuurlijk juridisch oogpunt de meeste intrinsieke waarborgen voor een duurzaam siteholderschap, gecombineerd met een lichte vorm. Financiering door middel van een begrotingsfinanciering biedt zekerheid, voor de partners maar ook voor de organisatie waar het gemeenschappelijk orgaan wordt gevestigd. Provinciale Staten hebben daarbij invloed bij het aangaan, wijzigen en uittreden uit een gemeenschappelijk orgaan. Ook hebben zij de informatie- en verantwoordingsplichten uit de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals bijvoorbeeld de zienswijzeprocedure bij de begroting. Voor zover de intrinsieke waarborgen minder van belang of minder noodzakelijk worden geacht om een duurzaam siteholderschap te borgen en er meer waarde wordt gehecht aan de lichte vorm, kan ook een samenwerkingsovereenkomst of centrumregeling passend zijn. Gelet op de voorkeur van de wetgever voor een publiekrechtelijke vorm, ligt een centrumregeling het meest voor de hand. Daarbij hebben Provinciale Staten rechten op informatie conform de Wet gemeenschappelijke regelingen en geven zij toestemming voor aangaan, wijzigen en uittreden. Als er reden is om te kiezen voor het privaatrechtelijk kader, bijvoorbeeld omdat dit de vorm is waarbinnen aangaan, wijzigen en uittreden over het algemeen het meest licht en flexibel is en de duurzaamheid toch geborgd kan worden, behoort deze ook tot de mogelijkheden.