

# To PPS or not to PPS? (Publiek-)private samenwerking rond groen gas

Maurits Sanders & Michiel Heldeweg

*In de beleidspraktijk krijgen verbanden tussen organisaties gestalte die zich in eerste instantie manifesteren als samenwerkingsrelaties louter tussen particulieren, maar waarbij bij nader inzien de vraag kan worden gesteld of toch sprake is van een actieve inbreng van overheidszijde. Dat is onder meer aan de orde bij de aanleg van biogasinfrastructuren. In onze bijdrage wordt besproken of het dan toch niet gaat om PPS. In het debat over governance is deze vraag van belang, omdat bij de vormgeving van PPS het betrokken publieke belang qua zeggenschap en qua verantwoording voldoende moet zijn gewaarborgd. Op basis van een confrontatie tussen de resultaten uit literatuurstudie en empirisch onderzoek naar de casus Biogasleiding Noordoost Fryslân, concluderen wij dat publieke aansturing in de praktijk een verholde vorm kan aannemen. Door ‘tussengeschakelde’ privaatrechtelijke rechtspersonen, kan en wordt binnen de samenwerking feitelijk wel degelijk overheidsinvloed uitgeoefend. Vooral het recht stelt bijzondere eisen aan zeggenschap in en verantwoordelijkheid voor de behartiging van publieke belangen, zoals bevordering van gebruik van hernieuwbare energie. Soortgelijk moet in dit type projecten, met name in vergelijking tot louter privaat-private samenwerking, de publieke en mogelijk zelfs de publiekrechtelijke normering goed zijn geborgd, zoals door transparantie inzake vorm en inhoud van de aansturing, uiteraard met behoud van het samenwerkingskarakter dat eigen is aan PPS.*

## 1 Inleiding

Door de Nederlandse overheid wordt werk gemaakt van het benutten van alternatieve energiebronnen. In 2020 moet 16% van het *nationale bruto finaal eindverbruik* van energie, afkomstig zijn uit hernieuwbare bronnen. Voor het realiseren van dit beleidsdoel heeft de overheid hoge verwachtingen van de ontwikkelingen rond *groen gas* (Sanders & Hoppe, 2013). Bij groen gas gaat het om tot aardgas-kwaliteit opgewaardeerd biogas. Aangezien de helft van het primaire energieverbruik in Nederland uit aardgas bestaat (45 miljard Nm<sup>3</sup> per jaar), kan door een grootschalige productie en levering van groen gas een grote stap worden gezet bij het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie (Stichting Groen Gas Nederland, 2011: 3). Om de productie en distributie van groen gas van de grond te krijgen zijn publieke en private organisaties van elkaar afhankelijk (Sanders & Heldeweg, 2013; Sanders & Hoppe, 2013). De coördinatie tussen hen komt echter niet automatisch tot stand, maar moet worden georganiseerd in samenwerkingsverbanden.

De verwevenheid tussen het publieke en het private domein wordt in de bestuurswetenschappen gezien als een thema dat thuishoort in het *governance-debat*. Eén van de belangrijkste inzichten die in de literatuur over governance een rol speelt, is dat de overheid niet moet worden opgevat als de centrale sturingsinstantie voor maatschappelijke ontwikkeling, maar dat zij haar functie ter zake deelt met private partijen, zeker waar het gaat om complexe beleidsuitdagingen (Van Heffen e.a., 2000; Klijn, 2008; Sanders & Heldeweg, 2012). De institutionele vormgeving van Publiek-Private Samenwerking (PPS) is daartoe een belangrijke factor (Heldeweg & Sanders, 2013; Sanders, 2013).<sup>1</sup>

Het valt op dat in de groengaspraktijk verbanden tussen organisaties gestalte krijgen die zich in eerste instantie manifesteren als samenwerkingsrelaties louter tussen particulieren, maar waarbij bij nader inzien de vraag kan worden gesteld of *toch* sprake is van een actieve inbreng van overheidszijde. Dergelijke verbanden komen tot stand bij projecten die gericht zijn op de aanleg van biogasinfrastructuur. Biogasinfrastructuur zijn de pijpleidingen die de productielocaties van biogas verbinden met de afnamelocaties van groen gas (Sanders & Hoppe, 2013). De organisaties die bij dergelijke initiatieven betrokken zijn (te weten: (i) agrariërs, (ii) energiebedrijven en (iii) netwerkbedrijven), bezitten allen een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. In de samenwerking tussen deze partijen is het echter alsof de netwerkbedrijven het van overheidswege geformuleerde publieke belang (van hernieuwbare energie) inbrengen, wellicht zelfs *namens* de overheid. In dit artikel staat de vraag centraal of het dan toch niet gaat om PPS. In het debat over governance is deze vraag van belang omdat bij de vormgeving van PPS het betrokken *publieke* belang qua zeggenschap en qua verantwoording voldoende moet zijn gewaarborgd, bijvoorbeeld door toepasselijkheid van publiekrechtelijke normen (Heldeweg & Sanders, 2011; Sanders & Heldeweg, 2013).

Voor het beantwoorden van de bovenstaande vraag, wordt in dit artikel een analyse uitgevoerd waarin enerzijds het begrip PPS en in samenhang daarmee het bestuursrechtelijk kernbegrip ‘openbaar gezag’ aan de orde komen. Laatstgenoemd begrip is (met name vanuit de Awb) van groot belang voor de juridische kwalificatie van (het handelen van) organisaties in de publieke sector. Deze analyse wordt aangelegd tegen resultaten uit eigen empirisch (sociaalwetenschappelijk) gevalsonderzoek. In de periode van december 2011 tot en met februari 2012 is de casus *Biogasleiding Noordoost Fryslân* onderzocht. Dat is gebeurd door: (i) documentstudie en (ii) interviews. Sleutelfiguren uit de praktijk van het openbaar bestuur werden geïnterviewd. Het ging hierbij om beleidsadviseurs van politieke gezagsdragers, directeuren van energiebedrijven, bestuurders van netbeheerders en tot slot projectontwikkelaars. De respondenten waren doelgericht geselecteerd op de positieve verwachting dat zij, vanwege hun functionele betrokkenheid bij het project, bruikbare informatie over de aard en wijze van samenwerking konden geven. De interviews zijn gehouden aan de hand van een semigestructureerde vragen-

1 Maurits Sanders is op 4 december 2013 aan de Universiteit Twente (te Enschede) gepromoveerd op een onderzoek naar de vorm en legitimiteit van publiek-private samenwerking in de Nederlandse energiesector (Sanders, 2013). Michiel Heldeweg was één van de twee promotoren.

lijst. De resultaten uit de vraaggesprekken zijn verwerkt in interviewverslagen, die ten slotte nog ter goedkeuring aan de respondenten zijn voorgelegd.

Op basis van de confrontatie tussen de resultaten van de analyse (uit de juridische en bestuurskundige literatuurstudie) en de uitkomsten uit het empirisch onderzoek, concluderen wij dat in projecten zoals Biogasleiding Noordoost Fryslân, de publieke aansturing een verholde vorm kan aannemen. Door ‘tussengeschakelde’ *privaatrechtelijke* rechtspersonen, zoals netwerkbedrijven, kan en wordt binnen de samenwerking feitelijk wel degelijk *overheidsinvloed* uitgeoefend. Vooral in het recht worden bijzondere eisen gesteld aan zeggenschap in en verantwoordelijkheid voor de behartiging van publieke belangen, zoals die van de bevordering van gebruik van hernieuwbare energie. Soortgelijk moet naar onze opvatting in dit type projecten, met name in vergelijking tot louter privaat-private samenwerking, de publieke en mogelijk zelfs de publiekrechtelijke normering goed zijn geborgd, zoals door transparantie inzake vorm en inhoud van de aansturing, uiteraard met behoud van het samenwerkingskarakter dat eigen is aan PPS.

## 2 Beknopte beleidscontext

Door biomassa (zoals mest of bermgras) te vergisten of te vergassen, is het mogelijk om biogas te produceren. Op het platteland zijn er inmiddels heel wat agrariërs die hebben geïnvesteerd in vergistingsinstallaties om van mest energie te maken. Via warmtekrachtkoppeling kunnen zij het biogas omzetten in warmte en elektriciteit en vervolgens aanwenden voor de eigen productieprocessen. Maatschappelijk gezien is het echter veel interessanter om van het biogas *groen gas* te maken (Sanders & Hoppe, 2013). Om deze functie mogelijk te maken, zijn in rurale gebieden *biogasinfastructuren* nodig die de mestvergisters op de boerenerven verbinden met verzamelplaatsen waar het biogas wordt opgewarehouseerd tot aardgaskwaliteit en vervolgens als groen gas in het reguliere gasnet wordt ingebracht (Sanders & Hoppe, 2013). Dergelijke biogasinfastructuren maken een grootschalige productie en levering van groen gas mogelijk. Op een groot aantal plaatsen in Nederland (onder meer: De Peel, Salland en Noordoost Friesland) wordt door bestuurders onderzocht of het mogelijk is om een biogasinstructuur te realiseren. Voor de ontwikkeling, de aanleg, het beheer en het onderhoud van dergelijke leidingen koestert de overheid hoge verwachtingen van de netwerkbedrijven.

Na de splitsing<sup>2</sup> van de geïntegreerde energiebedrijven zijn de netwerkbedrijven door publiek aandeelhouderschap afhankelijk van hiërarchisch georganiseerde besluitvorming binnen de kring van de overheid. Hiermee werd beoogd de betrouwbaarheid van de energienetten te waarborgen (Van Beuningen & Bergenhenegouwen, 2013), terwijl de productie en handel in energie is overgelaten aan

2 Krachtens de in 2006 in werking getreden Wet onafhankelijk netbeheer (Won) waren geïntegreerde energiebedrijven verplicht voor 1 januari 2011 de elektriciteits- en gasnetten af te scheiden van de productie en levering van elektriciteit en gas (Kist e.a., 2008: 5-11).

energiebedrijven die werken onder de tucht van vraag en aanbod (Van Beuningen & Bergenhenegouwen, 2013). Door een *actief publiek aandeelhouderschap* (o.a. Heldeweg, 2010: 128) tracht de overheid de netwerkbedrijven ertoe te bewegen om deel te nemen aan samenwerkingsverbanden waarbinnen biogasinfrastructuren worden gerealiseerd. Dat blijkt onder meer uit het energierapport dat periodiek door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt opgesteld. In het energierapport 2011 stelt haar voorganger, het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I), dat de toename van het aandeel decentraal opgewekte energie nieuwe functies van de energienetten vraagt (2011: 52). Deze nieuwe functies brengen volgens het departement omvangrijke uitbreidingsinvesteringen met zich mee. Het ministerie verwacht dat de netwerkbedrijven deze investeringen doen, omdat zij een wettelijke taak hebben om te zorgen voor een efficiënte en betrouwbare infrastructuur (Ministerie van EL&I, 2011: 55). Door een wetswijziging worden de mogelijkheden voor netwerkbedrijven verruimd om te investeren in netten ten behoeve van de voorzieningszekerheid (vgl. art. 10a Gaswet) en het inpassen van hernieuwbare energie. (Ministerie van EL&I, 2011: 52-56). In 2012 is een afwijkingsbepaling voor 'duurzame decentrale experimenten' aan de Gaswet toegevoegd (art. 1i e.v.), maar deze heeft nog uitwerking bij AMvB. Overigens bevat art. 40, derde lid, Gaswet reeds een vrij algemene bepaling over 'bevordering van duurzame energie', waarin voor transport-ondersteunende-diensten en netwerkbedrijven is bepaald dat zij bij het afsluiten van overeenkomsten inzake transport van gas onder andere het belang van een duurzame en milieuhygiënische energievoorziening in acht nemen. Tijdens de interviews is door verschillende respondenten uitgesproken dat de Rijksoverheid een inspanning van de netwerkbedrijven verwacht om bij te dragen aan de geformuleerde beleidsambities op het terrein van klimaat en energie. Onder meer door bij te dragen aan het ontwikkelen van biogasinfrastructuren.

In het actief publiek aandeelhouderschap ligt een belangrijk aanknopingspunt voor onze analyse van de publieke aansturing en de publiekrechtelijke normering van PPS in groengasprojecten en de kritische reflectie op de borging daarvan. De casus *Biogasleiding Noordoost Fryslân* is ons centrale voorbeeld in deze bijdrage. Eerst analyseren we het verschijnsel PPS, omdat de publieke dimensie van de casus zich daarna beter laat problematiseren.

### 3 Wat en hoe van PPS

Niet iedere interactie tussen de overheid en private partijen is aan te merken als PPS. Bij PPS gaat het om een specifieke samenwerkingsvorm. In wisselwerking

tussen de overheid en een private partij wordt bepaald hoe het publieke belang<sup>3</sup> kan worden gerealiseerd. Eerst dan krijgt PPS de gedaante van een (meer) geïnstitutionaliseerde vorm van beleidsinteractie, respectievelijk van een ‘verband’ tussen (één of meer) organisaties uit de publieke sector en (één of meer) organisaties uit de private sector. Daarmee wordt een onderscheid gemaakt met andere, slechts op verwerving van overheidsutensiliën gerichte of slechts op de eenzijdige vaststelling van rechten en plichten van betrokken particulieren betrokken<sup>4</sup> en minder gestructureerde samenwerkingsvormen tussen de overheid en particulieren. Om dit onderscheid goed te kunnen duiden, is een begripsomschrijving van PPS noodzakelijk.

In de literatuur bestaat allermintst eenduidigheid over de betekenis van PPS (Zijlstra, 2008; Sanders & Heldeweg, 2012; Eversdijk, 2013). Voor het bestuderen van PPS is het dan ook van betekenis om allereerst scherp te krijgen over de inhoud van het begrip. Dat is mogelijk door aandacht te besteden aan de kenmerken waarmee PPS zich onderscheidt van de meer vrijblijvende interacties tussen de overheid en particulieren. Wij onderscheiden drie – cumulatieve – voorwaarden (Sanders & Heldeweg, 2012).

Als *eerste* voorwaarde geldt dat de samenwerking zich richt op het realiseren van *beleid*<sup>5</sup> dat binnen de samenwerking door ten minste één deelnemende *publieke* partij gezaghebbend wordt vertegenwoordigd. Dit houdt allereerst in dat bij PPS politiek-bestuurlijk gezien een bepaald publiek belang<sup>6</sup> wordt omarmd, omdat de behartiging daarvan door de overheid als nastrevenswaardig wordt beschouwd.<sup>7</sup> Het maakt daarbij geen verschil of het initiatief voor de samenwerking door een publieke organisatie of een private organisatie is genomen. Het houdt in de tweede plaats in dat er een publieke partij is die borgt dat het realiseren van beleid daadwerkelijk strekt ter behartiging van het publieke belang dat reden was om van overheidszijde de samenwerking te zoeken. Die publieke partij kan een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon zijn, zoals een gemeente of waterschap, maar ook een rechtspersoon krachtens het burgerlijk recht, zoals een

- 3 Een gezaghebbende begripsomschrijving van publiek belang is afkomstig van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In het rapport ‘Het borgen van publiek belang’ maakt de WRR een onderscheid tussen drie typen belangen, namelijk: (i) individuele belangen, (ii) maatschappelijke belangen en (iii) publieke belangen (2000: 19). De WRR omschrijft maatschappelijke belangen als belangen waarbij de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is (2000: 20). Bij publieke belangen heeft de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aangetrokken op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet tot zijn recht komt (WRR, 2000: 20).
- 4 Vergunningverlening of subsidiatoekenning vraagt ook interactie, maar gebruik van de term ‘samenwerking’ zou ten onrechte doen denken aan meervoudig rechtshandelen.
- 5 Een gezaghebbende definitie van beleid is afkomstig van Hoppe e.a. (2004). Zij definiëren beleid als een politiek bekrachtigd plan voor de aanpak, liefst een oplossing van een maatschappelijk probleem.
- 6 Vergelijk de WRR-definitie van ‘publiek belang’ (WRR, 2002).
- 7 Wat PPS onderscheidt van louter private samenwerking is dat, ongeacht private motieven van betrokken private partijen, het verband (tenminste ook) een publiek belang dient – anders heeft de overheid er niets te zoeken (want de overheid mag geen private belangen behartigen).

stichting of een vennootschap. Cruciaal is dat de inhoudelijke aansturing van de publieke partij zodanig publiekrechtelijk is ingebed, dat deze ook politiek afdoende is gelegitimeerd (Sanders & Heldeweg, 2012).

Om beleid ook daadwerkelijk te realiseren, geldt als *tweede* voorwaarde een actieve betrokkenheid van *private* partijen. Deze betrokkenheid bij het ontwikkelen, respectievelijk het (doen) uitvoeren van beleid, kan namelijk de sleutel zijn tot de private inbreng om beleidsdoeleinden te halen. De private partijen kunnen onder meer zorgen voor financiële middelen, technische expertise, ondernemerschap en draagvlak. Door de overheid wordt aangenomen dat het beleid zonder deze private inbreng niet zal slagen. Private partijen veronderstellen dat afstemming op overheidsdoelen noodzakelijk of bevorderlijk is voor het realiseren van eigen doelen (die overigens ook een maatschappelijke inhoud kunnen hebben). Aldus is sprake van een gezamenlijke en wederzijds actief gesteunde strategie die getuigt van een functionele gemeenschappelijkheid van achterliggende belangen (Sanders & Heldeweg, 2012).

Tot slot geldt, als *derde* voorwaarde, dat het moet gaan om een *juridisch* gestructureerd samenwerkingsverband (Bregman & De Win, 2005: 3). Door dit laatste criterium vallen de meer vrijblijvende, dat wil zeggen wederzijds tot niets verplichtende, interacties tussen de overheid en private partijen buiten het bereik van de definitie. Bij een juridische structuur, die wel een wederkerige verplichting impliceert, kan het (onder meer) gaan om contractuele samenwerking, participatie in een rechtspersoon of deelname in bestuursrechtelijke organisatievorm (Bregman & De Win, 2005).<sup>8</sup> Voor elke van die verbanden geldt bovendien dat zij structureel zijn omdat zij een 'duurverband' impliceren, waarbinnen samenwerking (als constructieve interactie in functie van een gemeenschappelijk doel) zich kan voltrekken – een enkel, *discreet* contract tot het onmiddellijk leveren van goederen of verlenen van diensten, voldoet niet aan deze eis (Sanders & Heldeweg, 2012).

De onderscheidende kenmerken van PPS, komen samen in de volgende begripsomschrijving:

'PPS is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid' (Sanders & Heldeweg, 2012: 41-42).

De relevantie van deze definitie is dat aandacht wordt gevraagd voor het gegeven dat bepaalde ordenings- en sturingsprocessen ter behartiging van publieke belan-

8 Voor de fijnproever: natuurlijk zijn ook 'pre-contractuele' verplichtingen denkbaar, maar als de structuur van het contract (en eventueel de rechtspersoon) niet volgt, is er geen verband. Vertrouwelijk overleg is een grensgeval, men kan betogen dat dit rust op een impliciet contract (tot geheimhouding van het besprokene). Er is een (grijs) gebied van interacties waarin uitingen van de ene partij (reputatie- en/of economische) schade kunnen berokkenen aan een andere partij, met een schadevergoedingsplicht tot gevolg, maar het bestaan van een risico op onrechtmatig handelen maakt nog geen (structureel) rechtsverband.

gen plaatsvinden in een verband dat een wederzijds *verplichtend* karakter heeft voor betrokken partijen. Vanaf dat een PPS-verband wordt aangegaan, wordt, al naargelang de concrete vorm van PPS, de formulering, vaststelling of realisatie van private en/of publieke belangen (in enige mate; naar wijze of inhoud ervan) dwingend beïnvloed door, respectievelijk, publieke en private partijen. Vanuit private belangen en vanuit het privaatrecht bezien is deze zelfbinding een niet ongebruikelijke uitkomst van algemeen aanvaard consensualisme (lees contractsvrijheid) (Hijma, 2010/13, 2010/141 en 2010/146). Voor publieke belangen en publiekrecht is echter allerminst vanzelfsprekend dat legitimiteit door contractuele wilsovereenstemming wordt verworven – al was het maar omdat (de fictie van het ‘sociale contract’ daargelaten)<sup>9</sup> contracten niet alleen partijen insluiten, maar tegelijk anderen uitsluiten. Bovenstaande definitie van PPS scherpt in dat wij afhankelijk van de vorm van PPS en in samenhang met de institutionele omgeving waarin deze is aangegaan, moeten beoordelen of deze wijze van behartiging van publieke belangen voldoende legitiem is; ook publiekrechtelijk beschouwd.

#### 4 Casus: Biogasleiding Noordoost Fryslân

Tegen deze achtergrond is het tijd voor onze casus. Noordoost Fryslân is een dun bevolkt gebied in het noorden van Nederland. De regio ligt in de provincie Fryslân en bestaat uit de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland, Dantumadeel en Achtkarspelen. Vanuit landschappelijk en cultuurhistorisch perspectief heeft het gebied veel voor haar inwoners en bezoekers te bieden, althans dat stelt de Provincie in het ‘Gebiedskader Plattelânsprojecten Noordoost Fryslân 2007-2013’ (2007). De sociaal-economische situatie leidt echter tot zorgen bij lokale bestuurders. Op een aantal belangrijke indicatoren scoort het gebied namelijk lager dan het Nederlandse gemiddelde (Provincie Fryslân, 2007: 11). Het gaat hierbij onder meer om: (i) een achterblijvende bevolkingsgroei, (ii) een onevenwichtige werkgelegenheidsstructuur, (iii) een onvoldoende toekomstgerichte productiestructuur, (iv) een laag gemiddeld opleidingsniveau en tot slot (v) lage inkomens (Provincie Fryslân, 2007: 11). De sociaal-economische situatie van het gebied is eveneens in Den Haag niet onopgemerkt gebleven. Noordoost Fryslân heeft een plaats gekregen op de lijst met anticipeer- en krimpregio’s van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012: 1).

Noordoost Fryslân kan worden aangeduid als een agrarisch gebied. Er is een groot aantal veehouderijen en akkerbouwbedrijven gevestigd. Daarnaast zijn er relatief veel arbeidskrachten in de landbouw of in aanverwante bedrijven en instellingen werkzaam. Door bestuurders wordt dan ook veel betekenis gegeven aan de ontwikkelingen die zich voordoen in de agrarische sector. Dat blijkt onder meer uit de beleidsinitiatieven die er vooral op zijn gericht om vanuit de agrarische sector

9 Vgl. (met steeds iets andere betekenissen) Thomas Hobbes’ *Leviathan* (1651), John Locke’s *Second Treatise of Government* (1689) en Jean-Jacques Rousseau’s *Du Contract Social ou principes du droit politique* (1762).

de sociaal-economische situatie van Noordoost Fryslân te verbeteren (zie hiervoor: Gebiedskader Plattelândsprojekten Noordoost Fryslân 2007-2013).

In de agrarische sector springt één *beleidsdilemma* in het oog. Het gaat om het spanningsveld dat de afgelopen decennia is ontstaan tussen enerzijds het belang van een rendabele boerenbedrijfsvoering en anderzijds het belang van het tegengaan van een te grote milieubelasting voor de plattelandsomgeving (Sanders & Hoppe, 2013). Dit spanningsveld is ontstaan door de toegenomen productiviteit van landbouwbedrijven. Om te kunnen concurreren op de wereldmarkt hebben boeren de afgelopen jaren gezocht naar wegen om door een optimale inzet van arbeid en kapitaal schaalvoordelen te realiseren (LEI, 2010: 24). Deze intensivering had ongewenste milieueffecten tot gevolg. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan bodemverzuring (Compendium voor de Leefomgeving, 2009: 2). Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw is de groei van boerenbedrijven dan ook gepaard gegaan met een toenemende regeldruk ten aanzien van mest vanuit Den Haag (Sanders & Hoppe, 2012). Het overheidsbeleid was vooral gericht op het tegengaan van deze ongewenste milieueffecten (Sanders & Hoppe, 2012). De afgelopen jaren is men in de sector echter zelf ook gaan inzien dat er op het terrein van nitraat- en fosforemissies wat moet gebeuren. In de volle breedte wordt inmiddels door agrariërs en belangenorganisaties gestreefd naar een emissie-neutrale bedrijfsvoering in 2030 (zie bijvoorbeeld: Productschap Akkerbouw, 2009: 2). Deze ambitie wordt eveneens door overheden ondersteund en is onderdeel geworden van haar beleid. Dit is ook aan de orde in de provincie Fryslân. Het stimuleren van een *economisch concurrerende en duurzame landbouw* is een hoofddoel in het beleid voor de ontwikkeling van de regio Noordoost Fryslân (Provincie Fryslân, 2007: 17). Bij bestuurders bestaat het verwachtingspatroon dat het omzetten van biomassa naar biogas voor een grootschalige productie en levering van groen gas een belangrijke bijdrage kan leveren aan het realiseren van dit beleidsdoel. Om dit beleidsdoel ook daadwerkelijk te verwerkelijken is een biogasinfrastructuur noodzakelijk. Aan dit initiatief is de naam *Biogasleiding Noordoost Fryslân* gegeven.

Het omzetten van biogas naar groen gas kan worden voorgesteld als een keten. In deze keten is voor het project Biogasleiding Noordoost Fryslân een aantal schakels te onderscheiden: (i) afname, (ii) reiniging, (iii) transport en (iv) opwaarde- ring en levering (Ekwadraat, 2011: 10-13). De groengasproductieketen start bij de *afname* van biogas door de exploitant van de leiding. Dit betekent overigens dat de biogasproductie (het omzetten van biomassa in biogas door vergisting) buiten het bereik van Biogasleiding Noordoost Fryslân valt. De vergistingsinstallaties moeten dan ook worden opgevat als autonome eenheden. Eén van de uitgangspunten van het project is dat de biogasproducenten verantwoordelijk zijn voor de werking en de exploitatie van de installatie op het erf. Nadat de exploitant eigenaar is geworden van het biogas, wordt een reinigingsproces gestart. Dat gebeurt door de verwijdering van onder meer CO<sub>2</sub>. Vervolgens wordt het biogas gecompri- meerd ingevoerd in het leidingennetwerk en *getransporteerd* naar een centrale opwaardeerinstallatie in Stiens (Ekwadraat, 2011: 11). Het biogas wordt in Stiens



opgewaarderd tot aardgaskwaliteit en uiteindelijk ingevoerd in het reguliere gasnet van de Gasunie. Vanuit het reguliere gasnet wordt het eindproduct als groen gas *geleverd* aan de consument. De 32 kilometer lange biogasleiding in Noordoost Fryslân met een invoedingscapaciteit van 10.000 m<sup>3</sup> groen gas per uur, is inmiddels uitgedacht en wordt aangelegd zodra de SDE+-subsidie door het Rijk is beschikbaar (Ekwadraat, 2011: 3).

## 5 Wel of geen PPS; wel of geen publiekrechtelijke normering?

Voor het realiseren van een grootschalige productie en levering van groen gas, wordt in Noordoost Fryslân door verschillende partijen aan de biogasinfrastructuur samengewerkt. In deze paragraaf worden eerst de samenwerkende partijen in kaart gebracht. Aan de hand van de onderscheiden kenmerken wordt beoordeeld of sprake is van PPS en, zo ja, wat dit gelet op de gekozen vorm meebrengt voor de toepasselijkheid van publiekrechtelijke normen.

### *Samenwerkende partijen*

Om de biogasleiding in Noordoost Fryslân van de grond te krijgen, heeft de *initiatiefnemer* van de infrastructuur (een lokaal adviesbureau) in een vroeg stadium het project overgedragen aan een landelijk opererend energiebedrijf. In paragraaf 2 is aan de orde gesteld dat in de energiesector de productie- en de handelsactiviteiten zijn gesplitst van het energietransport. Voor het verder uitdenken van de infrastructuur, zijn dan ook vervolgens de *netwerkbedrijven*, die krachtens de Gas- en de Elektriciteitswet verantwoordelijk zijn voor de aanleg en het beheer en onderhoud van energienetten, bij het groengasproject betrokken. Uit interviews, door één van ons afgenomen ter beschrijving van de casus, is gebleken dat de relatie tussen: (i) de producenten van biogas (boeren en loonbedrijven), (ii) het energiebedrijf en (iii) de netwerkbedrijven wordt aangeduid als de '*primaire keten*'. De werkzaamheden die deze organisaties uitvoeren, zijn volgens de respondenten namelijk onmisbare schakels in de productieketen van groen gas.

Naarmate het project vorderde, is rond het primaire samenwerkingsverband een 'schil van organisaties' ontstaan, die het groengasproject ondersteunen en zich aan de realisatie van de biogasinfrastructuur hebben gecommitteerd. Uit voornoemde interviews kwam naar voren dat het hierbij onder meer gaat om: (i) adviesbureau Ekwadraat (de initiator van het project), (ii) de provincie Fryslân, (iii) de gemeente Leeuwarden, (iv) GasUnie en (v) Energy Valley. De gedecentraliseerde overheden geven hierbij nadrukkelijk aan, dat zij het project hebben omarmd om beleidsdoelinden op het terrein van klimaat en energie te realiseren.

### *PPS?*

Binnen het project Biogasleiding Noordoost Fryslân zijn dus twee samenwerkingsverbanden te onderscheiden. Het eerste verband wordt in het veld aangeduid als de '*primaire keten*'. Het gaat daarbij om de relaties tussen de organisaties waarvan de betrokkenheid *noodzakelijk* is om de productie en levering van groen

gas überhaupt mogelijk te maken. Het tweede verband bestaat uit de organisaties die deel uitmaken van de primaire keten, aangevuld met partijen die het biogasproject op welke manier dan ook *ondersteunen*; hierna (in onze woorden) de *'bestuurlijke band'*.

Uit een oogpunt van zeggenschap en verantwoording voor publieke aansturing, ontstaat de vraag of bij de samenwerking rond de biogasleiding sprake is van PPS. Dit klemmt met name omdat, naar het lijkt, de overheidsorganisaties die onderdeel zijn van de *bestuurlijke band*, niet vertegenwoordigd zijn in de *primaire keten*, maar 'slechts' in de kring daaromheen. Op deze vraag zijn verschillende antwoorden mogelijk. Deze worden besproken aan hand de onderscheidende kenmerken van PPS.

De *eerste* voorwaarde die is gesteld om te kunnen spreken over PPS, is dat de samenwerking zich richt op het realiseren van een bepaald overheidsbeleid. Politiek-bestuurlijk gezien wordt bij PPS een bepaald publiek belang omarmd en de behartiging daarvan als nastrevenswaardig beschouwd, daargelaten of het initiatief publiek of privaat is. Bij de biogasleiding in Noordoost Fryslân is dit aan de orde. In de energiesector zijn drie publieke energiebelangen te onderscheiden, namelijk *betalbaarheid*, *betrouwbaarheid* en *duurzaamheid* (Ministerie van EL&I, 2011). Het groengasproject is geïnitieerd door private organisaties, maar wordt door overheidsorganisaties aangeduid als een concrete uitwerking van de beleidsdoelen, die erop zijn gericht om een duurzame energiehuishouding te realiseren. Het groengasproject stelt politieke bestuurders in de gelegenheid om te laten zien dat zij beleidsdoelinden op het gebied van klimaat en energie verwerkkelijken. Maar tijdens de interviews hebben zij benadrukt dat de private betrokkenheid strikt is ingegeven vanuit een commercieel belang, namelijk: winst maken. Daarover meer bij de volgende voorwaarde. Op dit punt volstaat het vast te stellen dat het initiatief (tevens) tot strekking heeft een onderwerp van overheidsbeleid te dienen. Natuurlijk moeten aansluitend een of meer partijen betrokken zijn die dit belang gezaghebbend vertegenwoordigen. Bij de *'bestuurlijke band'* is dit helder vanwege de betrokkenheid van de provincie Fryslân en de gemeente Leeuwarden. Bij de *'primaire keten'* ontbreken deze publieke partijen en rijst de vraag of de netwerkbeheerders geacht mogen worden het publieke belang gezaghebbend te vertegenwoordigen. Daarover aanstonds meer.

De *tweede* voorwaarde om te kunnen spreken over PPS, is een actieve betrokkenheid van *private* partijen. Hiervoor is gesteld dat de betrokkenheid van private partijen bij het ontwikkelen, respectievelijk het (doen) uitvoeren van beleid, de sleutel kan zijn tot de private inbreng van financiële middelen, technische expertise, ondernemerschap en draagvlak. Dat is bij Biogasleiding Noordoost Fryslân zeker aan de orde. Het groengasproject is geïnitieerd door private partijen. Bovendien vormen zij noodzakelijke schakels in de productieketen van groen gas. Zonder de inbreng van boeren en energiebedrijven komt het project niet van de grond. Voor PPS is essentieel dat private partijen hun eigen belang functioneel in lijn willen brengen met het publieke belang (in casu van toepassing van hernieuwbare energiebronnen). Dat kan indien vormgeving van het project ook (op ter-

mijn) voldoende winstperspectief voor hen biedt. Blijkens de interviews onderschrijven de betrokken private organisaties overigens ook het publieke belang dat het leidingennet bijdraagt aan het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie.

Tot slot geldt als *derde* voorwaarde dat het bij PPS moet gaan om een *juridisch* gestructureerd samenwerkingsverband. Zoals gezegd, vallen door deze derde voorwaarde de meer vrijblijvende en discrete (niet doorlopende) *interacties* tussen de overheid en private partijen buiten het bereik van PPS. In onze casus is het de vraag *hoe* de interacties tussen publieke en private organisaties bij Biogasleiding Noordoost Fryslân moet worden opgevat. Daarvoor moeten we teruggegaan naar de twee samenwerkingsverbanden die binnen het biogasproject van elkaar zijn onderscheiden, die van de leden van de zogenaamde '*primaire keten*' en die van de organisaties in de '*bestuurlijke band*' die het verband van de '*primaire keten*' ondersteunen. Uit de interviews en de documentstudie is gebleken dat de interactie tussen *een deel* van deze partijen uit de *bestuurlijke band* wordt gestructureerd door een *intentieverklaring*. Op 5 februari 2010 hebben de provincie Fryslân, de gemeente Leeuwarden, energiebedrijf Essent, de netwerkbedrijven Enexis en Stedin, Gasunie, EKwadraat advies en de Stichting Energy Valley deze verklaring ondertekend (Energieraad<sup>10</sup>, 2010)

De door de partijen ondertekende intentieverklaring kan geplaatst worden in een trend die vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw is ingezet. Toenemend worden in de praktijk van het openbaar bestuur 'convenanten' gesloten, waarbij beleidsafspraken worden gemaakt tussen overheden onderling of tussen bestuursorganen en (organisaties van) particulieren (Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male, 2011: 240). Omdat het (doorgaans) gaat om niet meer dan een intentieverklaring en *niet* om een wederzijds verplichtende interactie tussen de overheid en particulieren, vallen dergelijke samenwerkingsverbanden als regel buiten het bereik van de definitie van PPS. Naar onze opvatting geldt dit ook voor de '*bestuurlijke band*' – aanwijzingen tot het tegendeel (dat wil zeggen wederkerige juridische binding) konden ook in het empirisch onderzoek niet worden gevonden. Hoewel over zeggenschap en verantwoording van publieke actoren in dit soort 'open samenwerkingsverbanden' ook meer te zeggen valt, laten wij deze buiten beschouwing en beperken wij ons tot het verband van de *primaire keten*, die wel juridisch verplichtend is.

Maar hoe zit het dan met de samenwerking tussen de organisaties die deel uitmaken van de zogenaamde *primaire keten*? Het gaat daarbij om de relatie tussen de producenten van biogas, energiebedrijf Essent en de netwerkbedrijven Enexis en Stedin. Uit de interviews is opgemaakt dat, zodra de biogasleiding operationeel is, de samenwerking tussen de organisaties die deel uitmaken van de *primaire*

10 Zie de publicatie 'Eerste groen gas hub in Nederland' op de website: <http://www.energieraad.nl/newsitem.asp?pageid=20081>. Geraadpleegd op 4 juli 2012. Overigens is het opvallend dat de producenten van biogas het document niet hebben ondertekend. Tijdens de interviews is niet duidelijk geworden waarom zij hun handtekening niet onder de intentieverklaring hebben gezet.

keten *privaatrechtelijk* wordt gestructureerd. Op de eerste plaats worden er *contracten* gesloten tussen enerzijds de energiehandelaar en de producenten van biogas en anderzijds tussen de energiehandelaar en de netwerkbedrijven. Op de tweede plaats is de samenwerking tussen de netwerkbedrijven tot de exploitatie contractueel geregeld en vanaf deze fase treden zij binnen het verband gezamenlijk op in een *besloten vennootschap*. Op dit moment is de biogasinfrastructuur nog niet operationeel. De contracten zijn al wel voorgestructureerd in een *memorandum of understanding*.

#### *Gezaghebbend publieke partij?*

Terwijl wij enerzijds kunnen zeggen dat met het voorafgaande de juridische structurering van het samenwerkingsverband wel voldoende vaststaat om van PPS te kunnen spreken, rijst nu toch de vraag of aan de meest preliminaire, eerste voorwaarde voor het bestaan van PPS is voldaan, namelijk dat aan het verband wordt deelgenomen door een partij die gezaghebbend het overheidsbeleid vertegenwoordigt en daarvoor verantwoordelijkheid draagt?

De producenten van het biogas zijn ondernemers, namelijk: boerenbedrijven en loonbedrijven. Bij de energiehandelaar gaat het eveneens om een private ondernemer, namelijk: Essent NV. Daarmee is het private aandeel in de samenwerking helder. Wil er echter gesproken kunnen worden van PPS, zodat de zeggenschap en verantwoording over coördinatie via de samenwerking relevant wordt vanuit een oogpunt van publiek(rechtelijk)e normen, dan moeten er daadwerkelijk een of meer ‘publieke partijen’ in het verband zijn, die gezaghebbend het publiek belang vertegenwoordigen. Wij denken dat dit het geval is en kijken daarvoor naar de netwerkbedrijven Enexis en Stedin. Zij komen daarvoor, niettegenstaande hun privaatrechtelijke rechtsvorm, in aanmerking. Voor onze stelling zoeken we aansluiting bij een bestuursrechtelijke invalshoek.

In het *bestuursrecht* kan voor het duiden van wat behoort tot de overheid (en wat niet) gekeken worden naar het wel of niet bestaan van ‘openbaar gezag’ (dat wil zeggen: de bevoegdheid eenzijdig rechten en plichten van anderen te bepalen) (zie onder meer Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2011: 62 en 90; Schlössels & Zijlstra, 2010: 123). Dergelijk gezag is in de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de sleutel tot het aanmerken van een organisatie als bestuursorgaan en daarmee de onderworpenheid aan de regels van de Awb. In artikel 1:1, lid 1 Awb staat wanneer sprake is van bestuursorganen, namelijk:

‘Onder Bestuursorgaan wordt verstaan: a) een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of b) een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.’

Voor ons onderwerp is de categorie onder b., de zogenoemde ‘b-organen’, interessant (de categorie ‘a-organen’ heeft *ipso iure* publiekrechtelijk een (grond)wettelijke basis – vgl. art. 2:1 BW). Hiertoe behoren de privaatrechtelijke organisaties – zoals voornoemde netwerkbedrijven – en daarbij wordt openbaar gezag aangenomen.

men indien hetzij: (i) aan hen een wettelijke bevoegdheid tot het verrichten van eenzijdige rechtshandelingen is toegekend, (ii) sprake is van overwegende overheidsinvloed (tot uitdrukking komend in het aanstellen van ambtenaren) of (iii) langs buitenwettelijke weg de uitvoering van een presterende publieke taak aan hen is opgedragen die de overheid zich heeft aangetrokken, in overwegende mate financiert, en waarbij de overheid de algemene criteria voor de wijze van uitoefening van die taak jegens burgers bepaalt ('de overheid betaalt en bepaalt') (Zijlstra, 2008: 22; Schlössels & Zijlstra, 2010: 124). Bij deze vigerende criteria leiden publiek aandeelhouderschap noch het uitvoeren van een publieke taak vanzelf tot de kwalificatie openbaar gezag, respectievelijk bestuursorgaan. Ware dit anders dan zou menig geprivatiseerde organisatie (NS, Schiphol, TenneT) onbedoeld toch primair publiekrechtelijk ingekaderd blijven. Ook de netwerkbedrijven uit onze casus kunnen volgens voornoemde criteria niet als bestuursorganen worden aangeduid.

In de literatuur is echter wel gepleit voor de uitbreiding van het bestuursorgaanbegrip. In dit verband is het werk van Zijlstra (2008) relevant. In zijn VAR-preadvies 'De grenzen van de overheid', stelt hij deze kwestie aan de orde voor bedrijven in overheidshanden (publiek aandeelhouderschap) (2008: 90-92). Zijlstra bepleit meer in het algemeen dat de bestuursrechtelijke doctrine de publieke taak (of 'Silicose') jurisprudentie verlaat (Zijlstra, 2008: 91). De principiële kern van Zijlstra's betoog is dat we af moeten van constructies waarbij de overheid een rechtspersoon naar privaatrecht als 'stroman' of 'vermomming' gebruikt om handelingen te verrichten die als ze door een 'a-orgaan' zou worden verricht, gewoon als 'besluiten' (publiekrechtelijk; dus onderworpen aan publiekrechtelijke normen) zouden worden opgevat. Zijn afwijzing gaat zelfs zo ver dat soortgelijke besluiten van dit soort privaatrechtelijke organisaties moeten worden aangemerkt als onbevoegd genomen en derhalve als niet rechtsgeldig. Zijlstra wil dat als we dergelijke besluiten toch willen laten nemen, deze door a-organen worden verricht. Privaatrechtelijke constructies van openbaar gezag zouden, kortom, moeten worden ingewisseld voor of omgevormd tot organen van publiekrechtelijke rechtspersonen.

Opvallend is ook dat Zijlstra het begrip 'overwegende overheidsinvloed', thans slechts relevant voor de vraag of een organisatie zozeer publiek is dat aan het personeel een ambtelijke status toekomt, wil uitbreiden tot algemeen criterium dat onder andere moet gelden voor vennootschappen waar de overheid een meerderheid van de aandelen bezit, of waar de overheid ten aanzien van de meerderheid van de leden van het bestuur een wettelijk of statutair benoemings- en ontslagrecht heeft (bij stichtingen kan alleen het laatste spelen en moet dat dus genoeg zijn). Kortom, als de overheid dan toch kiest voor sturing- respectievelijk invloed - via privaatrechtelijke organisaties, met een zodanige mate van (potentiele) controle dat het welhaast private schijnconstructies betreft (in vorm private spelers, maar in handelen 'overheden in vermomming'), dan moeten daarop automatisch en vooral het handelen van deze organisaties de normen van het bestuursrecht worden toegepast. Als schijnconstructies waar die normering nu

ten onrechte nog niet geldt, noemt Zijlstra de Stichting AFM, Holland Casino, Schiphol BV en enkele anderen (Zijlstra, 2008: 92).

*Publieke partijen in de primaire keten*

In het geval van de betrokkenheid in de *primaire keten*, van de netwerkbedrijven bij Biogasleiding Noordoost Fryslân, verschijnen deze partijen in privaatrechtelijke vorm en interacteren zij in privaatrechtelijke vorm. Toch is er naar onze mening veel voor te zeggen om hun positie binnen de samenwerking aan te merken als ‘publiek’ en voor hun normering aansluiting te zoeken bij een brede benadering die Zijlstra voor het begrip ‘overwegende overheidsinvloed’ voorstaat, namelijk in de zin van sturing of beïnvloeding op basis van controle door de, achterliggende, publiekrechtelijke overheid (zoals de wetgever in formele zin, en a-organen). Het is er ons (uiteraard) niet om te doen om voor organisaties die handelingen verrichten die, zelfs indien door a-organen verricht, niet als besluiten zouden worden aangemerkt, ineens ‘openbaar gezag’ aan te laten nemen. De kwalificatie ‘bestuursorgaan’ wordt door ons niet beoogd. Wel is het erom te doen dergelijke organen, gegeven hun wettelijke taakaanduiding en de invloed die achterliggende overheden (in casu, met name, het Ministerie van EZ) hebben op de wijze waarop zij dienaangaande hun rol vervullen, qua publieke verantwoordelijkheid duidelijker te positioneren. Zijn immers ook deze privaatrechtelijke organisaties, die (ten minste voor een deel van hun werkzaamheden) in ruime zin staan onder ‘overwegende overheidsinvloed’, niet eigenlijk ‘overheden in vermomming’ of in elk geval zozeer de ‘verlengde arm’ van de overheid, dat voor het begrip van hun positie (gezaghebbend publiek) en de normering van hun handelen de publiekrechtelijke dogmatiek uitgangspunt moet zijn?

Er mag wat dit betreft niet voorbij worden gezien aan het feit dat wat enkel lijkt op PPS tegelijkertijd zeer grote relevantie heeft voor publieke belangen (zoals duurzame energievoorziening), en intussen wel degelijk onderhevig is aan publieke sturing en aan door de overheid beheerste controlemechanismen. Hierbij is ook de aard van de overheidsdeelneming van belang (Heldeweg, 2010: 128): hoe actiever het aandeelhouderschap, des te duidelijker is de politiek-bestuurlijke aansturing. Voor het aanmerken van een naar rechtsvorm privaatrechtelijke partij als gezaghebbend publieke partij in PPS zijn expliciete en inhoudelijke aanwijzingen nodig die de aansturing van die partij brengen binnen het primaat van de democratische overheid – lees, van zeggenschap onder (uiteindelijke) verantwoording tegenover een volksvertegenwoordiging. In het geval van Biogasleiding Noordoost Fryslân zijn er ons inziens duidelijke (reeds in paragraaf 2 aangehaalde) aanwijzingen dat, in combinatie met de wettelijke taak van netwerkbedrijven, het aandeelhouderschap van de overheid ook de bedoeling heeft om via de netbeheerders (Enexis en Stedin) de visie van de overheid uit te dragen in de ‘energievoorziening van morgen’.

Tijdens de interviewreeks is het actief aandeelhouderschap van de overheid eveneens aan de orde geweest. Daarbij is uitdrukkelijk naar voren gekomen – zowel bij vertegenwoordigers van de netwerkbedrijven zelf als daarbuiten – dat betrokkenen de overheidsdeelneming in de netwerkbedrijven aanmerken als zodanig actief

dat dit sturend is voor het handelen van deze bedrijven. Wij menen dat hieruit de conclusie kan worden getrokken dat deze bedrijven als ‘gezaghebbend publieke partijen’ in de biogassamenwerking Fryslân kunnen worden beschouwd.

Daarmee kunnen wij allereerst concluderen dat het in de ‘*primaire keten*’ gaat om PPS. Bijgevolg zijn wij van oordeel dat, hoewel in juridische zin geen openbaar gezag in het geding is – noch zijdens de netwerkbedrijven, noch uit hoofde van de PPS zelf – borging van het publieke belang wel degelijk extra aandacht behoeft. Die borging kan, geïnspireerd op bestuursrechtelijke normen – zoals inzake openheid, dienstbaarheid en behoorlijkheid – voorkomen dat via PPS contractueel betrokken private belangen een oneigenlijke invloed krijgen op de realisatie van publieke belangen, respectievelijk dat vruchten van de samenwerking onevenredig of eenzijdig toevallen aan betrokken private partijen. Bij de inrichting van PPS-arrangementen zoals in onze casus, zouden alle partijen, maar zeker de partijen die het publieke belang vertegenwoordigen en hun ‘achtergelegen overheden’, zich deze borging van het publiek belang expliciet en liefst in bindende vorm moeten aantrekken.<sup>11</sup>

## 6 Conclusie

Onze conclusie kan kort maar krachtig zijn. Op maatschappelijk belangwekkende terreinen, zoals dat van initiatieven die onze samenleving de transitie moeten doen maken naar duurzame energie, is sprake van samenwerking tussen private partijen. Gegeven het publieke belang bij het bewerkstelligen van deze transitie is een kritische reflectie op dergelijke samenwerking geboden. Dat geldt in het algemeen voor de vraag of markten en netwerken erin slagen zelfstandig (en spontaan) de gewenste transitie te bewerkstelligen. Het geldt tevens en meer specifiek voor de vraag of de overheid, op het moment dat particuliere partijen ondersteund moeten worden in het verwezenlijken van samenwerking, daarin een voldoende transparante aanpak kiest en buiten twijfel laat dat de wijze waarop zij zelf in de samenwerking intervenueert, voldoet aan publiekrechtelijke normen voor zeggenschap en verantwoording. Daarbij mag de privaatrechtelijke vorm van de partijen via welke de overheid invloed uitoefent en het overigens nog betrekkelijk ongereguleerd zijn van het desbetreffende beleidsveld geen excuus zijn. Door-slaggevend moet zijn of de publiekrechtelijk verankerde overheid effectief controle heeft of kan hebben op het handelen van een of meer der PPS-partijen (zoals door aandelenposities), zodanig dat deze onderhevig is aan politiek en/of bestuurlijk toezicht en zich ertoe leent door publiekrechtelijke normen te worden beheerst.

11 Dat kan zijn ad hoc, in de samenwerkingsovereenkomst (hoewel slechts bindend voor partijen), maar ook in bestuursrechtelijke regelgeving voor dit type van samenwerkingsrelaties.

Maurits Sanders & Michiel Heldeweg

## Literatuur

- Beuningen, J.C.B.M. van & J. van Bergenhenegouwen, *Energiewetgeving in transitie*, J.C.B.M. van Beuningen, J. van Bergenhenegouwen, O. Kwast & E.M.N. Noordover (eds.), *De stempel van de meester. Complexe besluitvorming in het bestuursrecht*, Den Haag: 2013.
- Bregman, A.G. & R.W.J.J. de Win, *Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie*, Deventer: 2005.
- Compendium voor de Leefomgeving, *Nutriëntenoverschotten in de landbouw, 1970-2009*, Den Haag: 2009.
- EKwadraat, *BioNoF, een biogasleiding met gevolgen*, Leeuwarden: 2011.
- Energieraad, <http://www.energiesraad.nl/newsitem.asp?pageid=20081>, 2010 (geraadpleegd op 4 juli 2012).
- Eversdijk, A.W.W., *Kiezen voor publiek-private samenwerking*, proefschrift, Universiteit Maastricht, Den Haag: 2013.
- Heffen, O. van, W.J.M. Kickert & J.J.A. Thomassen, Introduction: Multi-level and multi-actor governance, O. van Heffen, W.J.M. Kickert & J.J.A. Thomassen (eds.), *Governance in modern society. Effects, change and formation of government institutions*, Dordrecht: 2000.
- Heldeweg, M.A., *Smart rules & regimes. Publiekrechtelijk(e) ontwerpen voor privatisering en technologische innovatie*, uitgewerkte oratie, Universiteit Twente, Enschede: 2010.
- Heldeweg, M.A. & M.P.T. Sanders, Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking. Dimensies en dilemma's van juridisch bestuurskundige legitimiteit, in het bijzonder bij openbaar gezag, in: *Bestuurskunde*, 2011/2, p. 33-43.
- Heldeweg, M.A. & M.P.T. Sanders, Good legal governance in authoritative public-private partnerships. Conceptualising legitimate partnerships with public authority, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2013/2, p. 175-185.
- Hijma, J., *Rechtshandeling en Overeenkomst, Volume 3*, Studiereeks Burgerlijk recht, 6e druk, Deventer: 2010.
- Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf & J. Grin, *Beleidsnota's die (door)werken. Handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding*, Bussum: 2004.
- Kist, A.W., F.J.M. Crone, D.F. Hudig, N.G. Ketting, T. de Swaan & R. Willems, *Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag: 2008.
- Klijn, E.H., *'It's the management, stupid!' Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, Den Haag: 2008.
- Landbouw Economisch Instituut (LEI), *Stimuleren van concurrentie en duurzaamheid bij een nieuw Europees landbouwbeleid*, Den Haag: 2010.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I), *Energierapport 2011*, Den Haag: 2011.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Overzicht anticipeer- en krimpregio's*, Den Haag: 2012.
- Productschap Akkerbouw, *Masterplan-mineralenmanagement*, Den Haag: 2009.
- Provincie Fryslân, *Gebiedskader Noordoost Fryslân 2007-2013*, Leeuwarden: 2007.
- Sanders, M.P.T., *Publiek-Private Samenwerking in de Nederlandse energiesector*, proefschrift, Universiteit Twente, Den Haag: 2013.
- Sanders, M.P.T. & M.A. Heldeweg, Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden, *Bestuurswetenschappen*, 2012/1, p. 39-56.
- Sanders, M.P.T. & M.A. Heldeweg, *De legitimiteit van beleids- en besluitvorming in PPS bij groengasprojecten: een drievoudige case-study*, *Bestuurswetenschappen*, 2013/2, p. 55-70.



- Sanders, M.P.T. & T. Hoppe, Groen Gas Hubs en leidingen die er maar niet komen, *ROMagazine*, 2012/9, p. 18-19.
- Sanders, M.P.T. & T. Hoppe, Groengasprojecten: energietransitie in ruraal Nederland?, *Beleid en Maatschappij*, 2013/2, p. 94-117.
- Schlössels, R.J.N. & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: 2010.
- Stichting Groen Gas Nederland, *Visie, missie & doelen Groen Gas Nederland*, Leeuwarden: 2011.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Het borgen van publiek belang*, rapport aan de regering nr. 56, Den Haag, 2000.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, rapport aan de regering nr. 63, Den Haag: 2002.
- Wijk van, Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Amsterdam: 2011.
- VROM, *Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma schoon en zuinig*, Den Haag: 2007.
- Zijlstra, S.E., De grenzen aan de overheid, S.E. Zijlstra, R.A.J. van Gestel & A.A. Freriks (eds.), *Privaat bestuur?* Den Haag: 2008.