

# Legitieme besluitvorming door PPS

*Maurits Sanders*

## Inleiding

In het openbaar bestuur zijn vooral complexe beleidsproblemen niet meer exclusief voorbehouden aan de markt of de overheidshiërarchie. In een toenemende mate worden deze aangepakt in netwerken, die worden gekenmerkt door een multiactor-governancestructuur. Publiek-private samenwerking (PPS) is hiervan een voorbeeld. Het besluitvormingsproces bij PPS is echter ingebed in publiek-rechtelijke verhoudingen die hun oorsprong hebben in een strikte scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de overheid en private partijen. Deze context roept legitimiteitsvragen op. Voor het realiseren van maatschappelijke doelen is er enerzijds behoefte aan de deelname van private partijen aan besluitvormingsprocessen. Anderzijds laten de publiekrechtelijke verhoudingen deze deelname niet toe. Mijn promotieonderzoek aan de Universiteit Twente behandelt de legitimiteitsvragen die in de hiervoor beschreven context ontstaan en onderzoekt de geschiktheid van waarborgen voor legitieme besluitvorming door PPS-verbanden binnen publiekrechtelijke verhoudingen.

## Het netwerkconcept

Het conceptuele startpunt van het onderzoek is de netwerkbenadering. In de bestuurswetenschappen wordt vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw in een toenemende mate over 'netwerken' gesproken.

Aanvankelijk wordt het als een verfrissend alternatief gepresenteerd voor beleids- en besluitvorming in een hiërarchische rolverdeling tussen overheid en private partijen. De netwerkbenadering rekent immers af met de traditionele rolopvatting door haar uitgangspunt dat besturen geen unicentristische activiteit is, maar een samenspel van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw komt er werkelijk een stroom aan theorievorming over netwerken op gang. Kenis en Schneider vatten deze samen en trekken de conclusie dat er weinig eenduidigheid bestaat over de betekenis van het netwerkconcept, maar dat het veelal gaat om arrangementen voor beleidsontwikkeling, die zich kenmerken door informele, gedecentraliseerde en horizontale relaties.<sup>1</sup>

1 Kenis & Schneider 1991, p. 32.

In 1998 brengt Börzel orde aan in de volgens haar ‘Babylonische chaos’. Zij onderscheidt (1) het netwerk als analysemethode en (2) het netwerk als theorie.<sup>2</sup> Met name de tweede categorie biedt interessante aanknopingspunten. Hierin wordt de wijze waarop overheidsbeleid tot stand komt, beschreven.<sup>3</sup> Börzel maakt in dit verband een tweedeling tussen de Angelsaksische traditie, waarin het netwerk wordt opgevat als een structuur voor belangenbemiddeling, en de continentaal-Europese traditie, waarin het netwerk wordt aangeduid als een governancestructuur.<sup>4</sup> Het voornaamste verschil is dat netwerken in de Angelsaksische traditie verwijzen naar alle type relaties tussen publieke en private partijen. In de continentaal-Europese traditie beschrijft het netwerk alleen een bepaald type relatie tussen overheid en private actoren. Het gaat hierbij om een vorm van niet-hiërarchische coördinatie, die contrasteert met de sturingsvormen hiërarchie en markt.<sup>5</sup>

De laatstgenoemde traditie is toepasbaar op de Nederlandse bestuurspraktijk. Hierin wordt het netwerk opgevat als een governancestructuur. Governance draagt de kenmerken van een ‘meerdere concept’. Rhodes somt bijvoorbeeld zes betekenissen van governance op,<sup>6</sup> alvorens hij het uiteindelijk omschrijft als: ‘governance refers to self-organizing, interorganizational networks’.<sup>7</sup> Van Heffen, Kickert en Thomassen volgen deze begripsomschrijving.<sup>8</sup> Zij maken in dit verband een onderscheid tussen twee soorten governance. Dit zijn: *multilevel governance* en *multiactor governance*. De continue verticale differentiatie van bestuurslagen in supranationale, nationale, regionale, lokale en zelfstandige bestuursorganen leidt tot een verdere interactie tussen instituties. Van Kersbergen zegt hierover:

‘deze afhankelijkheid tussen supranationale organisaties, nationale overheden en andere bestuursorganen hebben op een zodanige schaal plaats en een zodanige vorm aangenomen dat er een nieuw en uniek systeem van multilevel governance is ontstaan’.<sup>9</sup>

Daarnaast is het formuleren van beleid in een toenemende mate een samenwerkingsproces geworden tussen overheden en partners in het beleidsveld. Dit betekent dat het coördineren van het maatschappelijk leven en het maken van beleidskeuzen steeds meer het karakter krijgen van processen waarbij een groot aantal actoren betrokken is, zowel vanuit de publieke sector als vanuit de samenleving (multiactor governance).<sup>10</sup> De theorie in de continentaal-Europese traditie behelst de grofmazige opvatting dat beleidsnetwerken de (governance-)structu-

2 Börzel 1998, p. 254.

3 Zie ook Rhodes 2006.

4 Börzel 1998.

5 Börzel 1998, p. 255.

6 Rhodes 1997, p. 47.

7 Rhodes 1997, p. 53.

8 Van Heffen e.a. 2000, p. 3-5.

9 Van Kersbergen 1999, p. 85. Zie ook Marks 1997; Thomassen & Schmitt 1999.

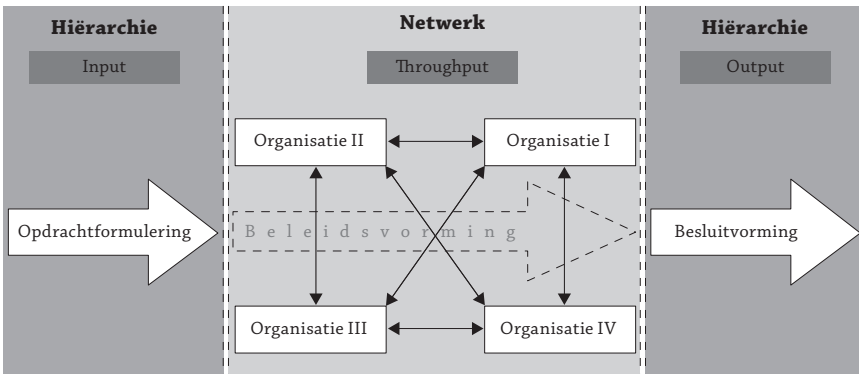
10 Van Heffen e.a. 2000, p. 3-5.

ren zijn waarbinnen deze samenwerkingsprocessen zijn ingebed. In de volgende paragraaf ligt de focus op het besluitvormingsproces bij PPS.

### Het besluitvormingsproces bij PPS

Bij PPS geeft de overheid voor het verwerklijken van een overheidsopdracht de instructie tot het formuleren van een beleidsalternatief waarover een bindend overheidsbesluit moet worden genomen. In het besluitvormingsproces wordt voor het ontwerpen van beleid buiten de hiërarchische gezagsrelaties en bureaucratische institutionele kaders getreden. Dit gebeurt omdat de overheid voor het realiseren van een samenwerkingsproject afhankelijk is van de medewerking en de inbreng van deskundigheid van andere organisaties. De beleidsactiviteiten hebben dan niet uitsluitend plaats in de ambtelijke organisatie, maar tussen verschillende organisaties die deel uitmaken van een beleidsnetwerk. De interactie tussen de deelnemende organisaties is bepalend voor het samenstel van doelen, middelen en tijdskeuzen, oftewel voor de inhoud van het beleidsalternatief. In een beleidsnetwerk levert het proces dus de inhoud op. Het beleidsprogramma als uitkomst hiervan wordt voor besluitvorming teruggebracht in de overheidshiërarchie. Er wordt dan een bindend overheidsbesluit genomen. Het besluitvormingsproces bij PPS is dus een systeem met een input-, throughput- en outputfase. De inputfase is de opdrachtformulering. In de throughputfase wordt beleid gevormd en tot slot heeft in de outputfase besluitvorming plaats. In figuur 1 is dit traject schematisch weergegeven. De figuur laat ook zien dat in het besluitvormingsproces twee aanstuuringsmechanismen samenkomen. Dit zijn: (1) de *hiërarchie* waarbinnen de beleidsopdracht wordt geformuleerd en een besluit over het beleidsprogramma wordt genomen, en (2) het *beleidsnetwerk* waarbinnen het beleidsalternatief tot stand komt.

**Figuur 1:** Het besluitvormingsproces bij PPS



## Legitimitieitsvragen

Het beleidsalternatief waarover een bindend overheidsbesluit is genomen, moet legitiem zijn. In een rechtssociologische benadering betekent legitimiteit dat burgers het gezag van de overheid vrijelijk accepteren.<sup>11</sup> In de meeste westerse democratieën is de legitimiteit gewaarborgd in publiekrechtelijke verhoudingen waarbinnen bindende overheidsbesluiten worden genomen. De overheid fundeert haar legitimiteit dan voor een belangrijk deel op de legaliteit van haar optreden.<sup>12</sup> Figuur 1 illustreert dat bij besluitvorming bij PPS juist buiten deze verhoudingen wordt getreden. De beleidskeuzen worden niet binnen de overheidshierarchie gemaakt, maar tussen organisaties in een beleidsnetwerk.

Beetham legt een relatie tussen de publiekrechtelijke verhoudingen waarbinnen bindende overheidsbesluiten tot stand komen en de samenleving.<sup>13</sup> Volgens hem is er sprake van een legitimiteitstekort op het moment dat er een kloof is tussen het recht en een gedeelde opvatting in de samenleving over hoe de maatschappij moet worden aangestuurd.<sup>14</sup> In mijn promotieonderzoek worden de legitimiteitsvragen bestudeerd die in deze context ontstaan en heeft er een geschiktheidsonderzoek plaats naar waarborgen voor legitieme besluitvorming door PPSverbanden binnen publiekrechtelijke verhoudingen.

## Materiaal en methode

Met dit onderzoek wordt beoogd bestuurlijk-juridische waarborgen voor publiek-private netwerksturing te ontwerpen en te presenteren. Bij deze modellen wordt het schakelen en samenkomen van aansturingsmechanismen expliciet gemaakt en comparatief beoordeeld aan de hand van eisen voor een legitiem besluitvormingsproces.

Om aan de vorenstaande doelstelling tegemoet te komen vormen de theoretische concepten over beleidsnetwerken, PPS en legitimiteit het analytisch kader. De verdieping in de literatuur is de basis voor het construeren van bestuurlijk-juridische waarborgen voor besluitvorming door publiek-private netwerksturing. Deze activiteit is ontwerpelijk van aard, dat wil zeggen het maken van geschikte juridische regimes. Hierbij wordt gebruikgemaakt van inzichten uit het recht. Tot slot worden de bestuurlijk-juridische ontwerpen op hun bruikbaarheid, inzetbaarheid en werking in de beleidspraktijk getest.

Gelet op het exploratieve en ontwerpelijk karakter van de onderzoeksactiviteiten kan deze studie worden aangeduid als een kwalitatief onderzoek.

11 Hoekema 1991, p. 1.

12 Zie Hoekema 1991.

13 Beetham 1991.

14 Beetham 1991, p. 20.

## Literatuur

- Beetham, D., *The legitimation of power*, Houndmills: Palgrave Macmillan 1991.
- Börzel, T.A., 'Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks', *Public Administration* 1998-76, p. 253-273.
- Heffen, O. van, W.J.M. Kickert & J.J.A. Thomassen (red.), *Governance in modern society: Effects, change and formation of government institutions*, Dordrecht: Kluwer 2000.
- Hoekema, A.J., *Legitimiteit door legaliteit: over het recht van de overheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1991.
- Kenis, P. & V. Schneider, 'Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytic toolbox', in: B. Marin & R. Mayntz (red.), *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt/Boulder, CO: Campus/Westview Press 1991, p. 25-59.
- Kersbergen, K. van, R.H. Lieshout & G. Lock (red.), *Expansion and fragmentation: Internationalization, political change and the transformation of the nation state*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1999.
- Marks, G., 'A third lense: Comparing European integration and state building', in: J. Klausen & L.A. Tilly (red.), *European integration in social and historical perspective: 1850 to the present*, Lanham: Rowman and Littlefield 1997.
- Rhodes, R.A.W., *Understanding governance*, Buckingham: Open University Press 1997.
- Rhodes, R.A.W., 'Policy network analysis', in: M. Moran, M. Rein & R.E. Goodin (red.), *The Oxford handbook of public policy*, Oxford: Oxford University Press 2006.
- Schmitt, H. & J. Thomassen (red.), *Political representation and legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 1999.
- Thomassen, J. & H. Schmitt, 'Introduction: Political representation and legitimacy in the European Union', in: H. Schmitt & J. Thomassen (red.), *Political representation and legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 1999.
- Zijlstra, S.E., R.A.J. van Gestel & A.A. Freriks, *Privaat bestuur?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.