

Memo

Aan Bestuur Veiligheidsregio Kennemerland
Van mr. Rob de Greef

Datum 10 juni 2024
Betreft Advies vormgeving bestuurscommissies

1. Aanleiding en vraagstelling

Binnen de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland worden zowel de taken uitgevoerd op het gebied van de Wet veiligheidsregio's (Wvr), als de taken op het gebied van de Wet publieke gezondheid (Wpg). Dat betekent dat het bestuur van het bij de gemeenschappelijke regeling ingestelde openbaar lichaam zowel verantwoordelijk is voor de wettelijke taken van een veiligheidsregio, als voor de wettelijke taken van een regionale gezondheidsdienst (GGD). Hoewel de betreffende wetgeving eigenlijk uitgaat van twee verschillende gemeenschappelijke regelingen, is dit een model wat in de praktijk vaker voorkomt. Uw veiligheidsregio voert verder ook taken in het kader van Veilig Thuis uit.

Het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) heeft de wens geuit dat onderzocht wordt hoe binnen de kaders van de huidige ambtelijke construct, een bestuurlijke vorm kan worden ingericht die de eindverantwoordelijkheid van wethouders voor met name de GGD en Veilig Thuis bestuurlijk helder tot uitdrukking brengt.

Er zijn thans al 2 bestuurscommissies, en voorgesteld wordt een derde bestuurscommissie in te stellen. Dat wordt door het algemeen bestuur als suboptimaal gezien, nu het algemeen bestuur uiteindelijk blijft besluiten over onder andere de begroting, en zodoende (enige) invloed houdt op de besluitvorming omtrent de GGD en Veilig Thuis, terwijl die zeggenschap eigenlijk bij de bestuurscommissie zou moeten liggen. Dit wringt des te meer, nu het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters, terwijl de bestuurscommissies bestaan uit wethouders (portefeuillehouders) die binnen de gemeenten eigenlijk verantwoordelijk zijn voor deze portefeuillehouders.

Er wordt dus nadrukkelijk gekeken of er ook andere mogelijkheden zijn. Daarbij geldt wel als randvoorwaarde dat de oorspronkelijke redenen om de VRK als één organisatie te vormen te

vormen, en daar ook Veilig Thuis in onder te brengen, nog steeds aan de orde zijn. Dat betekent dat het antwoord op de te stellen vraag moet passen binnen de volgende randvoorwaarden:

- Behoud van één ambtelijke organisatie, waarin medewerkers in algemene dienst zijn benoemd;
- Behoud van één directie met verantwoordelijkheid voor de gehele organisatie;
- Geen verhoging van de werklast voor de organisatie, en
- Geen verhoging van de kosten voor gemeenten.

In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op de algemene uitgangspunten van de Wet gemeenschappelijke regelingen rond bestuurscommissies en de rol van het algemeen bestuur.

2. Openbaar lichaam

Het openbaar lichaam heeft een bestuur dat verplicht bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). Naast deze verplichte bestuursorganen kunnen ook nog commissies worden ingesteld. Het gaat dan om adviescommissies (art. 24 Wgr), een raadsadviescommissie (art. 24a Wgr) of bestuurscommissies (art. 25 Wgr). Andere bestuursorganen zijn er niet, tenzij een wet in formele zin dat expliciet mogelijk maakt.¹ Op dit moment zijn er bij de Veiligheidsregio Kennemerland reeds twee bestuurscommissies ingesteld en er wordt geopteerd om nog een derde in te stellen.

2.1 Het algemeen bestuur

Rol algemeen bestuur en zijn leden

Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam is het vertegenwoordigend orgaan van het openbaar lichaam. Binnen dit algemeen bestuur zitten leden die door de deelnemers uit hun midden worden aangewezen. Dat lid vertegenwoordigt dan ook het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen, zo valt te lezen in de parlementaire geschiedenis:

“De aangewezen leden vertegenwoordigen dus de raad; in de memorie van antwoord is in dat verband gesproken van «last of ruggespraak» [...]. Bij een juiste wijze van vertegenwoordigen zal degene die door de gemeente is aangewezen, de in de raad levende opvattingen over het voetlicht moeten brengen, óók als deze afwijken van zijn persoonlijke, politieke, opvatting. Het is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever dat opvattingen van minderheden niet tot uitdrukking komen. Evenmin kan het zo zijn dat een vertegenwoordiger zijn eigen opvatting laat prevaleren boven de meerderheidsopvatting in de raad die hem heeft aangewezen. Om dezelfde reden meen ik dat het vormen van politieke fracties niet past binnen een regio: degene die door een gemeenteraad is aangewezen, vertegenwoordigt primair die raad, en niet zijn politiek fractie of partij.”²

¹ Zo is de directeur publieke gezondheid een bestuursorgaan, nu deze eigen wettelijke bevoegdheden heeft in het kader van de Wet kinderopvang.

² Kamerstukken I 2004/05, 27008 en 29532, nr. E, p. 9.

Bij een gemengde regeling (waaraan dus ook raden deelnemen) vertegenwoordigt het lid van het algemeen bestuur dus de gemeenteraad die hem heeft aangewezen. Hij moet in het algemeen bestuur handelen en stemmen in lijn met de wensen van de raad. Dat is het zgn. verlengd lokaal bestuur. Hetzelfde geldt binnen een veiligheidsregio en regionale gezondheidsdienst. Het betreft hier collegeregelingen (art. 9 Wvr resp. art. 14 lid 1 Wpg), en dus worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door en uit de colleges (art. 13 lid 6 Wgr) en leggen zij verantwoording af aan het college dat hen heeft aangewezen (art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr).

Dat is bij een veiligheidsregio niet anders, ook al schrijft artikel 11 lid 1 Wvr voor dat in afwijking van artikel 13 lid 6 Wgr de burgemeesters het algemeen bestuur vormen. Iedere burgemeester binnen het algemeen bestuur vertegenwoordigt dus zijn eigen college binnen het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. De burgemeester legt over zijn eigen handelen binnen het algemeen bestuur verantwoording af aan dat college (art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr) én aan zijn gemeenteraad (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr), en het college is verantwoording schuldig aan de raad voor het handelen van zijn lid van het algemeen bestuur in dat algemeen bestuur (art. 169 lid 1 Gemeentewet³). Het college kan de burgemeester instructies meegeven hoe te handelen in het algemeen bestuur, al dan niet onder politieke aansturing van de gemeenteraad. Strikt juridisch gezien zou het dus niet uit moeten maken wie namens het college van burgemeester en wethouders in het algemeen bestuur zit, nu het college als één handelt. Ieder lid van het college, inclusief de burgemeester, is verantwoordelijk voor dat handelen van het college (art. 169 lid 1 Gemeentewet). In de praktijk wordt dat vanzelfsprekend anders beleefd, nu het gebruikelijk is bij gemeenschappelijke regelingen dat de portefeuillehouder uit een college, dat college vertegenwoordigt binnen het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling die binnen zijn portefeuille valt. De portefeuillehouder geniet daarbij (enige keuze)vrijheid om te handelen namens het college (vgl. art. 168 Gemeentewet).

Omdat artikel 11 lid 1 Wet veiligheidsregio's voorschrijft dat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio uit de burgemeesters bestaat, is de keuzevrijheid die een college van burgemeester en wethouders normaliter heeft beperkt. Het is op grond van de Wet veiligheidsregio's *niet* toegestaan om naast de burgemeesters nog meer leden in het algemeen bestuur aan te wijzen voor de betreffende gemeente. Dat betekent dus dat de portefeuillehouders publieke gezondheidszorg (GGD) en veilig thuis géén lid zijn van het algemeen bestuur. Vanzelfsprekend kunnen zij wel uitgenodigd worden om aan de (openbare) vergaderingen van het algemeen bestuur deel te nemen en daar in te spreken op grond van het gemeentelijk belang. Zij kunnen echter geen stemrecht krijgen. Dat is echt voorbehouden aan de burgemeesters. In ieder

³ Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 10, p. 74.

college kan besloten worden hoe de burgemeester *moet* stemmen namens dat college, gelet op de verschillende portefeuilles die betrokken zijn.

Tussenconclusie

Het algemeen bestuur kan slechts uit de burgemeesters bestaan, gelet op de Wet veiligheidsregio's. Wethouders kunnen slechts deelnemen aan de beraadslagingen indien zij daartoe op grond van de gemeenschappelijke regeling of het reglement van orde worden uitgenodigd. Zij hebben geen stemrecht. In formele zin is dat ook niet nodig, omdat een burgemeester en wethouder die hetzelfde college vertegenwoordigen altijd hetzelfde zouden moeten stemmen, gelet op de eenheid van het collegebeleid.

Algemeen bestuur als hoofd van het openbaar lichaam

Artikel 12 lid 2 Wgr schrijft voor dat het algemeen bestuur aan het hoofd van het openbaar lichaam staat. Deze bepaling sluit aan bij artikel 125 lid 1 Grondwet, dat voorschrijft dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat. De Afdeling advisering van de Raad van State koppelt enkele bevoegdheden direct aan het hoofdschap van de raad: de verordenende bevoegdheid, het budgetrecht en de bevoegdheid wethouders te benoemen en ontslaan.⁴ Uit de parlementaire geschiedenis bij de gemeentewet van 1851 volgt dat de verantwoordingsplicht van het college ook in dit licht moet worden gezien.⁵ Sinds de Wet dualisering gemeentebestuur wordt het hoofdschap uitgelegd als zijnde eindverantwoordelijk.⁶ Door het actief inzetten van zijn controlebevoegdheden kan de raad invulling geven aan deze eindverantwoordelijkheid.⁷

De Wet gemeenschappelijke regelingen is nimmer gedualiseerd. Dat laat onverlet dat het algemeen bestuur het bestuurlijk primaat heeft binnen het openbaar lichaam⁸, en zodoende eindverantwoordelijk is binnen dat openbaar lichaam. Het algemeen bestuur legt daarom als zodanig aan niemand verantwoording af.⁹ Vanwege dit bestuurlijk primaat en de eindverantwoordelijkheid van het algemeen bestuur mogen bepaalde bevoegdheden niet worden overgedragen aan het dagelijks bestuur noch aan een bestuurscommissie (art. 33a resp. art. 25 Wgr). Het gaat dan o.a. om de vaststelling van de begroting en de jaarrekening (het budgetrecht), het instellen van bepaalde belastingen en de verordenende bevoegdheid, voor zover deze is overgedragen aan het algemeen bestuur en deze door straffen te handhaven is.¹⁰

⁴ Zie *Kamerstukken II 2000/01, 27751, A, p. 6* en *Kamerstukken II 2004/05, 29864, nr. 5, p. 16-17*. Zie nader Nap 2021, p. 258.

⁵ *Bijblad Stcr.* 1850/51 (II), LXV, nr. 3, p. 395.

⁶ *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 6-8*.

⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 30*.

⁸ Vgl. *Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 8*.

⁹ *Handelingen II 1983/84, p. 4925*.

¹⁰ *Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 8*.

Tussenconclusie

Vanwege het hoofdschap van het algemeen bestuur kunnen enkele belangrijke bevoegdheden van het algemeen bestuur *niet* worden overgedragen aan het dagelijks bestuur of een bestuurscommissie. Het betreft dan met name de bevoegdheden rond de begroting, de jaarrekening en verordeningen. Dit maakt dus dat bestuurscommissies niet bevoegd kunnen worden gemaakt tot vaststelling van (delen van) de begroting, begrotingswijzigingen of jaarrekening.

2.2 Bestuurscommissies

Aan een bestuurscommissie kunnen bevoegdheden worden overdragen. Het gaat dan om bevoegdheden van zowel het algemeen bestuur als van het dagelijks bestuur (art. 25 lid 3 Wgr). Het is het algemeen bestuur dat tot de overdracht beslist, waarbij bevoegdheden van het dagelijks bestuur alleen op voorstel van het dagelijks bestuur kunnen worden overgedragen (art. 25 lid 3 Wgr).¹¹ De bevoegdheden van de voorzitter van de veiligheidsregio kunnen *niet* worden overgedragen aan een bestuurscommissie, net zo min als de bevoegdheden van bijvoorbeeld de directeur publieke gezondheid. De wettelijke grondslag voor die overdracht ontbreekt, en dus mag het niet (art. 10:15 Awb).

De bevoegdheid de begroting, begrotingswijzigingen of jaarrekening vast te stellen kan gelet op het eerdere hoofdschap van het algemeen bestuur dus niet aan een bestuurscommissie worden toegekend. Deze bevoegdheid komt exclusief aan het algemeen bestuur toe. Ook dit model is gespiegeld aan de Gemeentewet (vgl. art. 83 en 156 Gemeentewet).

Binnen het kader van de Gemeentewet achtte de regering het wel mogelijk aan een bestuurscommissie het zogenoemde *budgetbestedingsrecht* te geven. Daaronder verstond de regering de bevoegdheid om het door de raad toegekende budget naar eigen inzicht te besteden, daarbij binnen de grenzen blijvend van de verdeling over de verschillende functies zoals die door de raad in de begroting is vastgesteld.¹² Wanneer de bestuurscommissie meerdere belangen behartigt, dan komt dit er dus op neer dat het de raad is die bepaalt hoeveel geld per belang (taakveld) wordt toegekend, en dat de bestuurscommissie binnen een belang kan schuiven met gelden, voor zover de raad dit toestaat.

Het bovenstaande kan analoog ook worden toegepast op de begroting van het openbaar lichaam. Het algemeen bestuur bepaalt het budget per taakveld, maar binnen dat taakveld kan een

¹¹ Het dagelijks bestuur kan zelf geen bevoegdheden overdragen, dat kan alleen het algemeen bestuur. Zie nader CRvB 16 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL8816 (*Sociale Dienst Drechtsteden*).

¹² *Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 39 en 139.*

bestuurscommissie ruimte worden gelaten met geld te schuiven. Daarmee ontstaat toch enige eigen politieke manoeuvreerruimte voor de bestuurscommissie(s).

De bestuurscommissie kan voorts het algemeen bestuur adviseren met betrekking tot de verdeling van het budget, maar dat advies is geenszins bindend voor het algemeen bestuur.¹³ Verder kan worden afgesproken dat afwijking van het advies expliciet schriftelijk gemotiveerd moet worden, en dat deze schriftelijke motivatie ter beschikking van de gemeenteraden wordt gesteld (bijvoorbeeld tegelijkertijd met het toezenden van de kadernota of de ontwerpbegroting), zodat zij deze bij hun zienswijzen op de ontwerpbegroting kunnen betrekken.

Tussenconclusie

Een bestuurscommissie kan niet formeel betrokken zijn bij de vaststelling van de begroting, begrotingswijzigingen of de jaarrekening. Wel kan het *budgetbestedingsrecht* aan een bestuurscommissie worden toegekend, zodat er toch enige keuzevrijheid ontstaat bij de toekenning van gelden. Daarnaast kan de bestuurscommissie een adviserende rol hebben t.a.v. de begroting, waarbij alleen gemotiveerd van dat advies kan worden afgeweken.

2.3 Conclusie

Zolang de taken uit de Wet veiligheidsregio's, de Wet publieke gezondheid en rond Veilig Thuis in één gemeenschappelijke regeling worden ondergebracht, is er één bestuurlijke kop voor al deze taakvelden. Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter handelen voor dit brede taakveld. Met name bij de begroting, de begrotingswijzigingen en de jaarrekening leidt dit ertoe dat het algemeen bestuur, bestaande uit uitsluitend burgemeesters, gaat over de financiering van al deze taken. De politiek verantwoordelijke wethouders (met name t.a.v. de Wpg en Veilig Thuis) hebben hierin géén formele zeggenschap.

Dat betekent dat het algemeen bestuur altijd wél politieke invloed heeft op de besluitvorming in de bestuurscommissies. Deze kunnen immers wel beleidskeuzes maken, maar de financiële kant van die beleidskeuzes wordt door het algemeen bestuur ingevuld. Stelt het algemeen bestuur geen budget ter beschikking, dan zullen de inhoudelijke keuzes van een bestuurscommissie al snel een dode letter blijken. Dat kan, in juridische zin, niet opgelost worden zolang de drie taakvelden in één gemeenschappelijke regeling zitten.

In politieke zin doet zich iets vreemds voor. Het algemeen bestuur beslist dan wel over de begroting e.d., maar de leden van het algemeen bestuur (de burgemeesters) handelen in het algemeen bestuur namens het college van burgemeester en wethouders. Dat betekent dat binnen

¹³ Vgl. *Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 139*. Zie ook *Kamerstukken I 2012/13, 33 017, nr. B, p. 24*.

een college van burgemeester en wethouders steeds goed moet worden gekeken naar wat nu het gemeentelijk belang is in die gevallen dat er een tegenstrijdigheid lijkt te zitten in de inhoudelijke wensen van de bestuurscommissie (waarin de leden eveneens de colleges vertegenwoordigen) en de financiële (on)mogelijkheden die het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur daarbij aangeven. Wanneer een meerderheid van de colleges dus de wensen van de bestuurscommissie wil opvolgen, dan zal dat er normaliter toe (moeten) leiden dat het algemeen bestuur dat honoreert. Al houdt de burgemeester natuurlijk het recht anders te stemmen in het algemeen bestuur, en daar dan verantwoording over af te leggen.

Een alternatief is het opsplitsen van de gemeenschappelijke regeling, althans in bestuurlijke zin. Uitgangspunt is immers dat er één ambtelijke organisatie blijft bestaan, onder aansturing van één directie. De Wet gemeenschappelijke regelingen, de Wet veiligheidsregio's noch de Wet publieke gezondheid schrijft voor waar de ambtelijke organisatie geplaatst moet zijn.

Dat brengt grofweg twee modellen:

- (1) Er ontstaan 2 of 3 gemeenschappelijke regelingen, waarbij één gemeenschappelijke regeling de complete ambtelijke organisatie bevat; de twee overige gemeenschappelijke regelingen kopen de ondersteuning van de die gemeenschappelijke regeling in;
- (2) Er ontstaan 3 of 4 gemeenschappelijke regelingen, waarbij de vierde gemeenschappelijke regeling een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie is van de eerste twee/drie gemeenschappelijke regelingen en daarin de voltallige ambtelijke organisatie is ondergebracht.

Vanzelfsprekend is ook het continueren van het huidige model een oplossing die aan de uitgangspunten voldoet. Binnen dit model blijft het in juridische zin onmogelijk om de wethouders in het algemeen bestuur dan wel in een bestuurscommissie mee te laten beslissen over de begroting, begrotingswijziging en jaarrekening. Het algemeen bestuur, bestaande uit burgemeesters, zal dus altijd politieke invloed hebben op de taakuitoefening in alle domeinen van de gemeenschappelijke regeling. Anders dan de genoemde meer praktische oplossingen (adviesrecht bestuurscommissie, de wethouders nemen deel aan de beraadslagingen van het algemeen bestuur en hebben een raadgevende stem) is het *niet* mogelijk binnen het huidige construct te komen tot een afgebakende rol van de wethouders voor de GGD en Veilig Thuis.

Ook een opsplitsing van de gemeenschappelijke regeling in twee (veiligheidsregio en gemeentelijke gezondheidsdienst; waarbij veilig thuis bij een van beide wordt ondergebracht) of drie gemeenschappelijke regelingen (naast veiligheidsregio en gemeentelijke gezondheidsdienst ook veilig thuis in een aparte gemeenschappelijke regeling) is een reële oplossing van het bestuurlijke probleem. Dat leidt dan echter ook tot een opsplitsing van het ambtelijk apparaat. Ieder taakveld

heeft dan zijn eigen algemeen bestuur, dat volledig gaat over de politieke én financiële kant. Het algemeen bestuur van de GGD en van een aparte gemeenschappelijke regeling voor Veilig Thuis zijn niet gebonden aan de kaders van de Wet veiligheidsregio's, zodat het algemeen bestuur van die gemeenschappelijke regelingen uit wethouders kan bestaan. Omdat dit model echter aan geen enkele van uw uitgangspunten voldoet, wordt het hier niet verder uitgewerkt.

3. Oplossingsrichtingen

De twee aan het eind van de vorige paragraaf genoemde oplossingsrichtingen worden hier op hoofdlijnen uitgewerkt.

3.1 Model 1: Veiligheidsregio als gastheer

In dit model wordt de GGD afgesplitst van de VRK, althans in bestuurlijke zin. Voor Veilig Thuis kan besloten worden deze onder te brengen bij de GGD (waarbij in het algemeen bestuur dan beide portefeuillehouders vanuit het college worden benoemd) of in een aparte gemeenschappelijke regeling. De GGD wordt in elk geval opgericht als apart openbaar lichaam, omdat artikel 14 Wpg nu eenmaal voorschrijft dat de GGD de vorm van een openbaar lichaam moet hebben. Voor Veilig Thuis kan evt. ook gekozen worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie (indien rechtspersoonlijkheid gewenst is) of een gemeenschappelijk orgaan.

Het ambtelijk apparaat blijft in zijn geheel onderdeel van de VRK. De andere twee gemeenschappelijke regelingen kopen de ondersteuning in bij de VRK. Dit is een alternatief op het model waarmee de GGD Haaglanden en de GGD Rotterdam-Rijnmond werken. Deze zijn beide ook opgericht als gemeenschappelijk openbaar lichaam, maar de ambtelijke organisaties zijn volledig onderdeel van de gemeente Den Haag resp. de gemeente Rotterdam. De GGD-en als zodanig zijn, ambtelijk gezien, dus leeg. Dat laat onverlet dat beide gemeenschappelijke regelingen formeel bevoegd en verantwoordelijk zijn, en dat het algemeen bestuur de begroting e.d. vaststelt. Daarmee is de politieke eindverantwoordelijk van het algemeen bestuur, bestaande uit wethouders, geborgd.

Er wordt voor gekozen om de ambtelijke organisatie onderdeel te laten blijven van de veiligheidsregio. Daarmee wordt recht gedaan aan de bijzondere rechtspositie die ambtenaren van de veiligheidsregio nog altijd hebben, en wordt voorkomen dat er nodeloos medewerkers herplaatst moeten worden. Dat voorkomt extra lasten.

Dit model heeft wel enkele inherente nadelen. Goed zal moeten worden gekeken naar de aanbestedingsrechtelijke gevolgen van de taakuitbesteding door de GGD (en evt. Veilig Thuis) aan de VRK. Daarnaast moet er voor iedere gemeenschappelijke regeling afzonderlijk een begroting

e.d. worden opgemaakt. Dat zal tot enige extra bestuurlijke en ambtelijke last leiden. Maar daarmee is het betreffende algemeen bestuur niet meer afhankelijk van het algemeen bestuur van de VRK. Natuurlijk is men wel gebonden aan de kosten voor de inhuur (incl. personeelskosten), maar de VRK heeft geen invloed op de besteding van gelden in andere beleidsdomeinen.

3.2 Model 2: Gezamenlijke uitvoeringsorganisatie

In dit model wordt de GGD afgesplitst van de VRK. Voor Veilig Thuis kan besloten worden deze onder te brengen bij de GGD (waarbij in het algemeen bestuur dan beide portefeuillehouders vanuit het college worden benoemd) of in een aparte gemeenschappelijke regeling. De GGD wordt in elk geval opgericht als apart openbaar lichaam, omdat artikel 14 Wpg nu eenmaal voorschrijft dat de GGD de vorm van een openbaar lichaam moet hebben. Voor Veilig Thuis kan evt. ook gekozen worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie (omdat rechtspersoonlijkheid gewenst is om te kunnen participeren in een andere gemeenschappelijke regeling).

Het ambtelijk apparaat blijft wordt zijn geheel onderdeel van de nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie. De andere twee/drie gemeenschappelijke regelingen kopen de ondersteuning in bij deze nieuwe uitvoeringsregeling. Een dergelijk model bestond tot voor kort bijvoorbeeld voor de Utrechtse recreatieschappen, die hun uitvoeringsorganisatie hadden ondergebracht in Recreatie Midden-Nederland, een bedrijfsvoeringsorganisatie van deze schappen en de provincie Utrecht. Dit model is onlangs overigens afgeschaft onder meer omdat het complex was in de aansturing.

De Veiligheidsregio, de GGD en Veilig Thuis als zodanig zijn, ambtelijk gezien, dus leeg. Dat laat onverlet dat deze gemeenschappelijke regelingen formeel bevoegd en verantwoordelijk zijn, en dat het algemeen bestuur de begroting e.d. vaststelt. Daarmee is de politieke eindverantwoordelijk van het algemeen bestuur, bestaande uit wethouders, geborgd voor GGD en Veilig Thuis, en van de burgemeesters binnen de veiligheidsregio.

De medewerkers van de VRK worden allen herplaatst in de nieuwe gemeenschappelijke regeling voor de uitvoeringsorganisatie. Deze moet daartoe de vorm van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie hebben. Het kan wel gevolgen hebben voor de rechtspositie van deze medewerkers, nu de nieuwe uitvoeringsorganisatie niet is aan te merken als een veiligheidsregio, en dus de bijzondere rechtspositie niet op hen van toepassing is.

Dit model heeft wel enkele inherente nadelen. Aanbestedingsrechtelijk is dit model veiliger dan model 1, nu gebruik kan worden gemaakt van inbesteding (art. 2.24b Aanbestedingswet 2012).

Daarnaast moet er voor iedere gemeenschappelijke regeling afzonderlijk een begroting e.d. worden opgemaakt. Dat is er in dit geval dus nog één meer dan bij model 1. Dat zal tot enige extra bestuurlijke en ambtelijke last leiden. Het algemeen bestuur van de VRK bepaalt het budget voor de taken uit de Wet veiligheidsregio's, het algemeen bestuur van de GGD bepaalt het budget voor de taken uit de Wet publieke gezondheid en het algemeen bestuur van Veilig Thuis bepaalt het budget voor deze taken. Het algemeen bestuur van de uitvoeringsorganisatie bepaalt alleen het budget dat nodig is voor het instandhouden van de organisatie. Verder betreft het een beleidsmatig lege begroting.

3.3 Conclusie

Beide modellen voldoen aan de gewenste scheiding op bestuurlijk niveau. De rollen en bevoegdheden van bestuurders worden uit elkaar getrokken en daarmee (in elk geval op papier) duidelijker. In de praktijk zullen de verschillende rollen die sommige bestuurders hebben overigens mogelijk alsnog tot problemen leiden.

Beide modellen hebben verder als nadeel dat er ten opzichte van de huidige situatie een veelvoud aan gemeenschappelijke regelingen ontstaat. Dat is echter noodzakelijk om tot een volledige bestuurlijke scheiding te komen. De scheiding van de gemeenschappelijke regelingen leidt zeker tot meerwerk, in elk geval waar het de p&c-cyclus betreft. Dat lijkt haaks te staan op een van uw uitgangspunten.

Daarnaast heeft model 2 als extra nadeel dat er personen herplaatst moeten worden, waarbij mogelijk een gewijzigde rechtspositie krijgen. Dat kan tot onrust leiden in de organisatie. Dit zal goed moeten worden afgestemd met ondernemingsraad en het georganiseerd overleg.

Aanbestedingsrechtelijk heeft model 2 de voorkeur van deze twee modellen, omdat er gebruik kan worden gemaakt van een beproefde uitzondering op de aanbestedingsplicht. Voor model 1 geldt dat er ook een uitzondering mogelijk is (art. 2.24c Aanbestedingswet 2012), maar deze is vooralsnog niet goed uitgekristalliseerd in de jurisprudentie (zie bijlage).

Voor beide modellen moet goed onderzocht worden wat de fiscale gevolgen zijn, vooral waar het btw en vennootschapsbelasting betreft. Als dat tot meerkosten leidt, zullen de modellen al snel (nog) oninteressant(er) worden.

Geen van de modellen voldoet aan al uw uitgangspunten. Indien u vasthoudt aan één gemeenschappelijke regeling, dan is het weken met bestuurscommissies zover als u kunt gaan in het medeverantwoordelijk maken van wethouders voor de uitvoering. De eindverantwoordelijk van

het algemeen bestuur, en daarmee de politieke invloed van dit orgaan, is niet te doorbreken. Die zit in het stelsel van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingebakken. En door de kaders van de Wet veiligheidsregio's is het niet mogelijk wethouders in het algemeen bestuur te hebben.

Een volledige splitsing van veiligheidsregio en gemeentelijke gezondheidsdienst (en evt. veilig thuis) voldoet niet aan uw uitgangspunt van één ambtelijke organisatie met één directie.

Het in dit hoofdstuk besproken model 1 voldoet strikt genomen niet aan het uitgangspunt dat er geen extra werklust mag komen voor de gehele organisatie en geen verhoging van de kosten voor gemeenten. Er is een reëel risico dat het meerwerk vanwege de ingewikkelde p&c-cyclus ook leidt tot meerkosten voor de gemeenten. Datzelfde geldt ook voor model 2.

Kortom: zolang u vasthoudt aan al uw bestuurlijke uitgangspunten, is er geen uitweg rond de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dat laat onverlet dat er enkele praktische verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de relatie tussen bestuurscommissie en algemeen bestuur, en bestuurscommissie en dagelijks bestuur (in het dagelijks bestuur mogen wel een aantal externe leden zitten; dat kunnen bijv. de voorzitters van de bestuurscommissies zijn)¹⁴.

¹⁴ Met externe leden worden leden van buiten de kring van het algemeen bestuur bedoeld. Dat kunnen dus ook wethouders zijn. Deze externe leden mogen echter niet de meerderheid in het dagelijks bestuur hebben (art. 14 lid 2 Wgr).