



## Memo

**Aan:** RAV Gemeenschappelijke Regeling Regio Gooi en Vechtstreek en RAV Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst Flevoland

**Van:** Ben Kokx & Arnold de Boer

**Datum:** 22 januari 2020

**Onderwerp:** Samenwerkingsentiteit RAV Flevoland en RAV Gooi en Vechtstreek

### 1. Aanleiding

De gemeenschappelijke regeling Regio Gooi en Vechtstreek en de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst Flevoland werken samen voor de uitvoering van hun taken. De huidige samenwerking tussen beide regio's op het terrein van het ambulancevervoer is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst die eind 2017 door de besturen van gemeenschappelijke regelingen Regio Gooi en Vecht en GGD Flevoland werd ondertekend.

Deze samenwerkingsovereenkomst expireert op het moment dat de Tijdelijke wet ambulancezorg (Twaz) wordt ingetrokken en bevat de afspraak dat partijen met elkaar in overleg treden over de gevolgen daarvan voor de samenwerking. Hierbij is het oogmerk de samenwerking ook te continueren na die datum.

In de Contourenbrief van de minister aan de Tweede Kamer van 24 juni 2019 wordt aangekondigd dat de Twaz per 1 januari 2021 wordt ingetrokken. Hierdoor is het noodzakelijk dat de komende maanden op directie- en bestuurlijk niveau inzicht in de mogelijkheden voor continuering van de samenwerking komt te bestaan. U bent op zoek naar het antwoord op de vraag in welke vorm de samenwerking na 1 januari 2021 toekomstbestendig kan worden ingericht. Daarnaast wenst u een robuuste vormgeving van de samenwerking. Het heeft uw voorkeur om de samenwerking onder te brengen in een coöperatie.

### 2. Huidige situatie

Op grond van de huidige samenwerkingsovereenkomst heeft de samenwerking op het terrein van het ambulancevervoer betrekking op taken die geen onderdeel uit maken van het primaire proces. Beide partijen hebben één gezamenlijke directeur aangesteld en er is eenheid aangebracht in de staf en ondersteunende diensten door deze samen te voegen tot één organisatorisch verband. Afspraken zijn gemaakt over de inrichting van de governancestructuur in de vorm van overleg tussen de directeuren van de gemeenschappelijke regelingen en de directeur verantwoordelijk voor de ambulancezorg. Ook is een bestuurlijke commissie ingesteld die toezicht houdt op het functioneren van de gezamenlijk benoemde directeur voor beide RAV-en. Op grond van artikel 8 van de samenwerkingsovereenkomst zijn partijen gehouden om in overleg te treden op het moment dat bekend wordt dat de Twaz komt te vervallen, dit 'met als oogmerk deze samenwerking dan ook te continueren'.

### 3. Leeswijzer

In deze notitie worden op verzoek van de directeuren van de RAV's in paragraaf 4 eerst de juridische randvoorwaarden voor samenwerking in een coöperatie verkend. De belangrijkste vraag is of er belemmeringen voor deze vorm voortvloeien uit wetgeving over de ambulancezorg en/of wet- en regelgeving over het oprichten van een private entiteit door publiekrechtelijke rechtspersonen. In paragraaf 5 wordt de coöperatie uitgewerkt. Tot slot is in paragraaf 6 een consultatie- en besluitvormingsvoorstel opgenomen, wanneer ervoor gekozen wordt de toekomstige samenwerking in een coöperatie vorm te geven.

In Bijlage 1 is een juridische analyse over de toelaatbaarheid van oprichting van een coöperatie opgenomen.

In deze notitie spreken wij over de bedrijfsvoering. Dit heeft betrekking op de management, staf- en ondersteuningstaken ten behoeve van het primaire proces Ambulancezorg. Deze uitleg sluit naar onze mening aan bij de samenwerkingsovereenkomst die zich richt op de taak 'voor zover het niet betreft het Primaire proces'. Als wij een verwijzing maken naar de bedrijfsvoeringorganisatie, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, wordt dit expliciet aangegeven.

### 4. Juridische randvoorwaarden

In Bijlage 1 zijn de juridische randvoorwaarden voor samenwerking uitgewerkt. Geanalyseerd is of er belemmeringen voortvloeien uit de Wet gemeenschappelijke regelingen, de teksten van beide regelingen van de GGD Flevoland en GR Regio Gooi en Vechtstreek, de Contourenbrief en de - informele - conceptteksten van het wetsvoorstel. Samengevat zijn onze bevindingen de volgende.

Op grond van het concept-wetsvoorstel Wet Ambulancevoorziening worden grenzen gesteld aan de overdracht van zeggenschap 'alleen of tezamen met derden' aan 'anderen'. Die overdracht van zeggenschap kan ook betrekking hebben op de bedrijfsvoering. Fusie is voorts alleen mogelijk na toestemming van de minister. De reikwijdte van de nieuwe bepalingen (artikelen 17 tot en met 20 concept-wetsvoorstel Wet Ambulancevoorziening) is nog niet duidelijk. In het artikel over overdracht van zeggenschap wordt ogenschijnlijk een strikt criterium aangelegd. Overdracht aan anderen is niet toegestaan. In de Memorie van Toelichting wordt echter ruimte voor samenwerking (met enige overdracht van zeggenschap) geboden:

*Als sprake is van een verboden zeggenschapswijziging geeft de minister een aanwijzing om de handeling te beëindigen of de gevolgen ervan ongedaan te maken. Mogelijke uitzonderingen op dat verbod zijn een fusie met of overname van een andere RAV en de wijziging van de rechtsvorm van de RAV. Echter, de RAV mag niet fuseren met een andere RAV of een andere RAV overnemen of de rechtsvorm wijzigen zonder goedkeuring van de minister.*

Aangekondigd wordt dat regels over governance worden opgenomen in een AMvB. Deze concept AMvB is nog niet beschikbaar. Op dit moment is het niet zeker of het samenwerken in een coöperatie (niet toegestane) overdracht van zeggenschap aan een 'andere' inhoudt, zoals bedoeld in de Wet Ambulancevoorzieningen.

Over de reikwijdte van de bepalingen uit het concept-wetsvoorstel is informeel telefonisch overleg gevoerd met het ministerie. De betrokken beleidsadviseur en wetgevingsjurist wijzen

er op dat de wetstekst nog zal wijzigen. Ook is er nog geen tekst van de AMvB over de inrichting van de governance bekend. In het voorjaar van 2020 zullen de teksten gereed zijn voor politieke besluitvorming. Omdat op dit moment drie ambulancevoorzieningen worden gevormd door een coöperatie (Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Fryslân) is het voorstelbaar dat deze samenwerkingsvorm kan worden gecontinueerd. Zekerheidshalve dient niettemin het voorbehoud te worden gemaakt dat in de definitieve wetsteksten geen belemmeringen worden opgeworpen voor de versteviging van de samenwerking.

## 5. Coöperatie

De voorkeursvariant van de directeuren van de RAV's voor een robuustere samenwerking is de coöperatie. Hierbij is het uitgangspunt dat gekozen wordt voor een coöperatie met uitsluiting van aansprakelijkheid (UA).

Een coöperatie is een bijzondere vorm van een vereniging, die gericht is op het voorzien in de stoffelijke behoeften van de leden en daarmee voordelen te behalen, daaronder kan ook begrepen zijn het maken van winst.

De coöperatie wordt in de wet als volgt omschreven (Burgerlijk Wetboek 2:53 lid 1):

*De coöperatie is een bij notariële akte als coöperatie opgerichte vereniging. Zij moet zich blijkens de statuten ten doel stellen in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten, anders dan van verzekering, met hen gesloten in het bedrijf dat zij te dien einde te hunnen behoefte uitoefent of doet uitoefenen.*

Volgens de wet heeft de coöperatie de volgende kenmerken:

- De vereniging oefent een bedrijf uit;
- De vereniging bevordert de stoffelijke/materiële behoeften van haar leden. Het moet dus gaan om een materieel doel, alleen een ideëel doel is niet voldoende;
- Het moet gaan om een autonome organisatie, de organisatie kan zelfstandig functioneren, heeft een eigen rechtspersoonlijkheid en kan dus deelnemen in het economisch verkeer en fungeren als werkgever;
- De leden zijn eigenaar van het bedrijf;
- Tussen de leden en de coöperatie bestaat naast het lidmaatschap ook een zakelijke overeenkomst. Het kan bijvoorbeeld gaan om een deelnemersconvenant of ledenovereenkomst;
- De leden hebben zeggenschap over de koers van het bedrijf;
- De leden zijn aansprakelijk voor de schulden van de coöperatie, maar die aansprakelijkheid kan bij oprichting per akte worden uitgesloten<sup>1</sup>.

### Governance

De coöperatie heeft 2 verplichte organen, het bestuur en de ledenraad. De leden van de coöperatie zijn in dit geval de beide gemeenschappelijke regelingen GGD Flevoland en Regio Gooi en Vechtstreek. Deze gemeenschappelijke regelingen (de rechtspersonen dus) moeten in de ledenraad worden vertegenwoordigd. In de statuten van coöperatie zal dit lidmaatschap en

---

<sup>1</sup> De herontdekking van de coöperatie, NSOB, ongedateerd concept.

de vertegenwoordiging van het lidmaatschap nader moeten worden ingevuld. Dit geldt ook voor het bestuur. Het is mogelijk dat het bestuur kan worden samengesteld uit niet-leden (artikel 2:37 lid 1 BW). Ook kan voor de coöperatie een directie worden ingesteld.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor invulling van de beide bestuurlijke organen. Op voorhand: het lijkt ons niet doelmatig en ook disproportioneel gezien de aard van de bedrijfsvoeringstaken van de coöperatie het lidmaatschap van de ledenraad te laten invullen door de voltallige algemeen besturen. Zij dragen in de huidige situatie ook geen verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoeringstaken van beide RAV's; dat is aan de dagelijkse besturen en directies.

Bij de invulling van de organen is het belangrijk dat er:

- Onderscheid kan worden aangebracht tussen de functionele invulling van de ledenraad en het bestuur;
- Eenheid van directievoering voor de bedrijfsvoeringstaken met de primaire taken blijft bestaan zodat een slagvaardige uitvoering geborgd is wat een eis is in de wet;
- Effectieve verbinding met de beide gemeenschappelijke regelingen mogelijk is, zowel topambtelijk als bestuurlijk.

Het volgende model voldoet aan deze criteria.

Organen	Invulling
Bestuur/Directie	Eén bestuurder/directeur gelijk de huidige situatie
Ledenraad	Leden (de beide GR-en) vertegenwoordigd door 1 bestuurslid en dPG Flevoland en 1 DB-lid en algemeen directeur van de GR Regio Gooi en Vechtstreek

Dit model is mogelijk omdat in de coöperatie alleen bedrijfsvoeringstaken worden uitgevoerd, waarvoor de directies verantwoordelijk zijn. Tegelijkertijd wordt in dit model recht gedaan aan het belang een verbinding te houden met het bestuur van de beide GR-besturen. In de praktijk kunnen afspraken worden gemaakt omtrent de intensiteit van de betrokkenheid van de bestuursleden in de Ledenraad om bestuurlijke drukte te voorkomen. Veel kan gezien het karakter van de taak die de coöperatie uitvoert, overgelaten worden aan de dPG en algemeen directeur.

Op grond van artikel 2:37 BW mag een bestuur bestaan uit één bestuurder. Door de directeur die functie te laten bekleden kent dit model ook één laag minder, terwijl de noodzakelijke checks and balances toch gewaarborgd blijven. De ledenraad zal als het hoogste orgaan samen met de interne toezichthouder(s) die waarschijnlijk op grond van de nieuwe Wet ambulancevoorziening wordt voorgeschreven, die check and balances uitvoeren. Die toezichthouder houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de Regionale Ambulancevoorziening en naar onze mening ook op de coöperatie. Nader uitgezocht moet worden welke eisen worden gesteld aan de interne toezichthouder. Daarvoor is eerst meer duidelijkheid over de bedoeling van de wetgever met deze functie nodig.

Dit model zorgt er voor dat de zeggenschap zoals het ontwerp van wet ook voor schrijft duidelijker vorm krijgt, doordat deze steelt op wettelijke bepalingen in plaats van op een overeenkomst. Daarbij ontstaat er een duidelijke structuur waarbij eenheid van hiërarchische en functionele leiding kan worden vormgegeven, wanneer de betrokken medewerkers in dienst

zijn van de coöperatie. Dit leidt ook tot meer samenhang en efficiency in werkzaamheden en minder afstemmingsmomenten met en binnen de beide gemeenschappelijke regelingen.

De samenwerking in dit modelmodel laat de huidige vergunningen voor de ambulancezorg van de beide gemeenschappelijke regelingen in tact. Zij blijven houder van de vergunningen, omdat zij verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van de primaire ambulancezorgtaak. Bovendien past versteviging van de organisatie van de samenwerking rondom de bedrijfsvoering voor de RAV's bij de samenwerking in de gemeenschappelijke meldkamer.

Indien de besturen van de beide GR-en er op enig moment voor zouden kiezen ook de primaire taak Ambulancezorg naar de coöperatie over te brengen, is er aanleiding de samenstelling van de Ledenraad te heroverwegen. Het ligt in de lijn van de verwachting dat in die situatie meer bestuurders 'dichter' bij het primaire proces invloed willen uitoefenen dan bij alleen bedrijfsvoeringstaken het geval is. Hiervoor hoeft het construct van de coöperatie dan niet gewijzigd te worden; de keus voor de coöperatie is dus ook in die zin een toekomstbestendige oplossing.

### **Financiële gevolgen**

Bij de uitwerking en inrichting van de coöperatie dienen enkele financiële punten nader te worden uitgewerkt.

- Geldstromen zorgverzekeraars: voor de robuustheid van de coöperatie is het wenselijk dat middelen duurzaam beschikbaar worden gesteld aan de coöperatie. Nader onderzocht dient te worden of (wettelijke) belemmeringen gelden voor het duurzaam en rechtstreeks beschikbaar stellen van middelen door de zorgverzekeraars aan de coöperatie. De zorgverzekeraars hebben feitelijk nu ook al een rechtstreekse financiële relatie met de beide RAV's.
- De begroting van de coöperatie dient te worden vastgesteld door de besturen van de GR'en (de leden dus).
- Op een vergelijkbare wijze als in de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dient voor de coöperatie en de relatie met beide GR-en en fiscale vriendelijke vormgeving te worden gekozen. Getoetst moet worden of nog steeds kosten voor gemene rekening mogelijk is<sup>2</sup>.

### **Personele en organisatorische gevolgen**

- Om de eenheid van leiding te kunnen bewerkstelligen, is het wenselijk dat de directeur in dienst treedt van de coöperatie<sup>3</sup>, hierdoor wordt duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening van de directeur betrekking heeft op de coöperatie. Dit stelt de directeur in staat effectief leiding te geven aan die coöperatie.

Voor de overige medewerkers kan een groeimodel worden gehanteerd. Een aanvang kan worden gemaakt met het voortzetten van de huidige structuur waarbij medewerkers uitgeleend worden aan de samenwerking. De uitleenvariant kan als nadeel hebben dat

---

<sup>2</sup> Of dat een fiscale eenheid kan worden geconstrueerd om BTW-druk te voorkomen of dat een beroep kan worden gedaan op het BTW-compensatiefonds.

<sup>3</sup> Dit kan ook wenselijk zijn om de fiscus comfort te bieden ter onderbouwing van een vrijstellingsmogelijkheid.

de eenheid van leiding niet optimaal functioneert. Ook kunnen fiscale aspecten nog een rol spelen.

De vormgeving dient zekerheidshalve getoetst te worden aan het aanbestedingsrecht om vast te stellen of (structureel) uitlenen zonder aanbesteding kan. Het resultaat van het groeimodel kan er uit bestaan dat medewerkers in dienst treden bij de coöperatie. In dat geval spelen de nadelen van uitlening niet. Wel dienen dan de arbeidsrechtelijke aspecten (overgang van personeel, sociaal plan en het adviesrecht op grond van de Wor) nader uitgewerkt te worden. Op basis van een evaluatie in het derde kwartaal van 2021 kan worden bezien of deze meer duurzame arbeidsrelatie wenselijk of noodzakelijk is.

- Medewerkers die werkzaam zijn bij de Regionale Ambulancevoorziening volgen de cao Sector Ambulancezorg. Na 1 januari 2020 verkrijgt de cao Sector Ambulancezorg directe werking voor de betreffende medewerkers. Hier hoeft bij overgang van medewerkers geen verandering in te komen indien een coöperatie wordt opgericht en zij ervoor kiest deze cao te volgen. Wel speelt overgang naar een ander pensioenfonds, van ABP naar PFZW. De voorwaarden, onder andere het werknemersaandeel in de premie, die gelden voor deelneming aan deze fondsen verschillen enigszins. Bij overgang van medewerkers naar de coöperatie dienen deze verschillen (bijvoorbeeld het voorwaardelijk pensioen) te worden weggenomen of via het sociaal plan te worden gerepareerd. Dit moet nader uitgezocht worden.

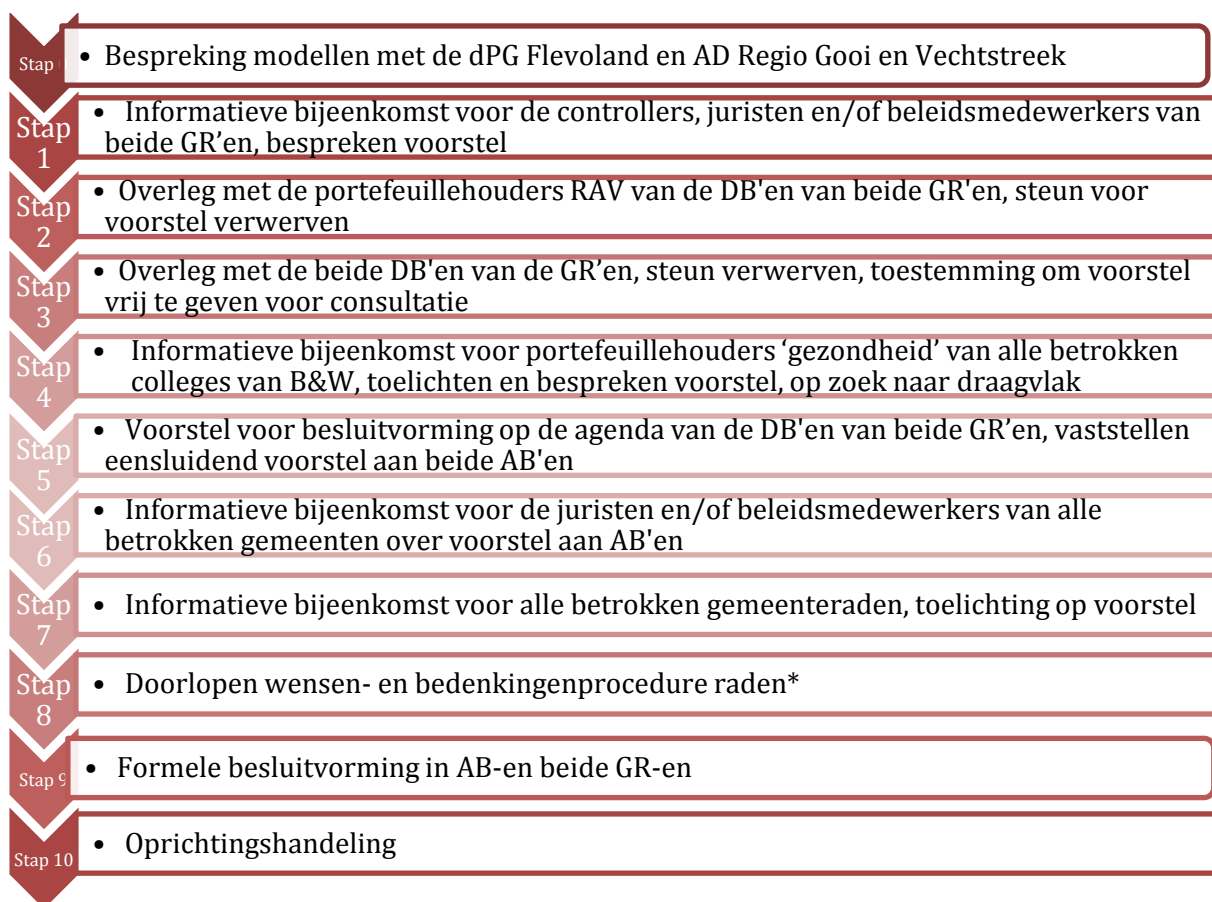
## 6. Fasering in traject van consultatie en besluitvorming

De formele besluitvorming over het vormgeven van de toekomstige samenwerking in een coöperatie vraagt om een zorgvuldige voorbereiding, mede gezien ook de ervaringen met het traject van intensivering van de samenwerking tussen de Veiligheidsregio's en GGD-en binnen dit gebied, waarbij de gemeentelijke deelnemers zich flink roerden.

Geadviseerd wordt om bij dit besluitvormingsproces rekening te houden met:

- een aanpak in fasen, waarbij relevante stakeholders tijdig meegenomen worden;
- een doorlooptijd die uiterlijk op 1 oktober 2020 eindigt, 3 maanden voor de datum waarop de Twaz afloopt, zodat het nog ergens tegen kan zitten zonder dat de fatale datum van 1 januari 2021 (vervallen huidige overeenkomst) overschreden wordt.
- het verloop van het wetgevingstraject rondom de Wet Ambulancevoorziening die naar verwachting per 1 januari 2021 in werking treedt en die mogelijk tot aanpassing van de voorgenomen vormgeving van de toekomstige samenwerking noodzaakt.

Voorgesteld wordt dit traject als volgt in te vullen, waarbij telkens gewerkt wordt met eenduidige voorstellen voor de besturen van beide gemeenschappelijke regelingen en hun deelnemende gemeenten. Een informatieve bijeenkomst voor de OR en de invulling van het formele adviestraject zijn niet in het schema opgenomen, maar kunnen uiteraard wel belegd worden.



\*In stap 8 is er nog een aandachtspunt. Volgens de gemeenschappelijke regeling Regio Gooi en Vechtstreek dient er een meerderheid te zijn van 2/3.

## Voorlopige Planning:

1<sup>e</sup> kwartaal 2020: Stap 2 en 3

2<sup>e</sup> kwartaal 2020: Stap 4 tot en met 6

3<sup>e</sup> kwartaal 2020: Stap 7 en 8

4<sup>e</sup> kwartaal 2020: Stap 9 en 10

Gelet op de voorgeschreven procedure in Gooi en Vecht en het vakantiereces zal parallel aan Stappen 4 tot en met 6 de voorbereiding van Stap 7 en 8 reeds in het 2<sup>e</sup> kwartaal moeten plaatsvinden.

## Bijlage: Juridische analyse toelaatbaarheid

### Mogen de RAV's in een entiteit samenwerken?

Voordat nagedacht kan worden over de vorm van de samenwerking dient verkend te worden of samenwerking in één entiteit wettelijk toelaatbaar is. Verzet de systematiek van de wettelijke regelingen over de ambulancezorg zich tegen een geïnstitutionaliseerde samenwerking en staan de organieke wetten een dergelijke samenwerking toe? In deze paragraaf wordt ingegaan op deze vragen.

#### Huidige Tijdelijke wet ambulancezorg

In de wet zijn geen bepalingen opgenomen over de organisatie van Regionale ambulancevoorziening die richtinggevend zijn voor samenwerkingsmogelijkheden.

#### Passage Memorie van Toelichting uit 2011

In de toelichting op de Tijdelijke wet ambulancezorg is de volgende passage te vinden: *In de praktijk zien we overigens nu al de ontwikkeling naar bovenregionale meldkamers, waarbij meerdere veiligheidsregio's gezamenlijk één meldkamer instellen. Daarbij wordt de verantwoordelijkheid voor het instellen en in stand houden van de meldkamer niet aangetast. Zo hebben de veiligheidsregio's IJsselland en Noordoost Gelderland gezamenlijk de Meldkamer Oost Nederland (MON) opgericht en komt in het noorden van het land de Meldkamer Noord-Nederland tot stand, ingesteld door de veiligheidsregio's Groningen, Friesland en Drenthe. In deze gevallen is de verantwoordelijkheid van de besturen van veiligheidsregio's niet gewijzigd, maar is er sprake van een intensieve samenwerking. De Wet veiligheidsregio's maakt op grond van artikel 35 het instellen van deze bovenregionale meldkamers mogelijk.*

De wetgever heeft in 2011 ogenschijnlijk geen belemmering willen opwerpen voor intensieve samenwerking voor de meldkamers. Voorstelbaar is dat zolang de verantwoordelijkheid van de besturen niet wijzigt, dit ook zou kunnen gelden voor samenwerking in het primaire proces.

#### Regeling tijdelijke wet ambulancezorg (artikel 13)

Dat artikel luidt als volgt:

*De Regionale Ambulancevoorziening is ingericht voor het leveren van doelmatige en doeltreffende ambulancezorg, waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling bij alle processen is beschreven, inclusief de overleg- en besluitvormingsstructuur. In ieder geval is de Regionale Ambulancevoorziening bestuurlijk zodanig georganiseerd dat slagvaardige besluitvorming over de (daadwerkelijke) uitvoering van de ambulancezorg onder alle omstandigheden is gegarandeerd.*



In de Regeling worden geen handvatten geboden hoe de slagvaardige besluitvorming moet worden geborgd.

### **Toekomstige wetgeving ambulancezorg**

In de brief van de minister worden de contouren geschetst voor de ambulancezorg naar 1 januari 2021. Op grond van deze contourenbrief is er inmiddels een versie van het concept-wetsvoorstel ter kennisname aan de ambulanceregio's gezonden. Wij hebben kennis kunnen nemen van dit concept-wetsvoorstel.

In de brief worden de volgende contouren geschetst:

- Op grond van de Zorgverzekeringswet blijft aanspraak bestaan op ambulancezorg;
- Per veiligheidsregio wordt één aanbieder voor onbepaalde tijd aangewezen die gehouden is ambulancezorg te verlenen;
- Hiervoor dient de ambulancezorg te worden aangemerkt als een niet-economische dienst van algemeen belang (NEDAB);
- Inkoop van ambulancezorg vindt plaats door de twee grootste zorgverzekeraars in de betreffende regio;
- De aanbieders blijven gebonden aan vastgestelde budgetten en tarieven en kwaliteitsregulering;
- De budgetten worden vastgesteld op basis van het aantal diensten en standplaatsen;
- Zowel de spoedeisende als de planbare ambulancezorg blijven voorbehouden aan de huidige RAV's (op basis van een aanwijzing);
- Niet presterende RAV's kunnen zo nodig worden vervangen.

In de contourenbrief en het wetsvoorstel wordt als uitgangspunt gehanteerd dat per veiligheidsregio één RAV exclusief verantwoordelijk is voor het bieden van spoedeisende en planbare ambulancezorg en het in stand houden van een meldkamer. Of hier uit afgeleid moet worden dat het niet mogelijk is dat één organisatie twee aanbieders in twee veiligheidsregio's mag faciliteren en ondersteunen op management, staftaken en bedrijfsvoering, is niet duidelijk. In het voorgestelde artikel 18 van het wetsvoorstel is het volgende te lezen:

*Het is verboden een rechtshandeling te verrichten, die tot gevolg heeft dat middellijk of onmiddellijk, alleen of tezamen met derden, door anderen geheel of gedeeltelijk zeggenschap wordt verkregen over een Regionale Ambulancevoorziening of een deel daarvan, dan wel over de bedrijfsvoering van een Regionale Ambulancevoorziening of een deel van die bedrijfsvoering.*

In artikel 20 van het wetsvoorstel is daarnaast de verplichting opgenomen dat voorafgaand aan een fusie tussen twee RAV's eerst toestemming van de minister moet worden verworven.

Artikel 18 roept vragen op. Indien de bepaling zo moet worden gelezen dat de rechtshandeling (het aangaan van een overeenkomst of het oprichten van een entiteit) met een andere RAV overdracht van zeggenschap aan een 'andere' tot gevolg heeft, dan zou ook de huidige samenwerking niet zijn toegestaan. In de bepaling is uitdrukkelijk ook de bedrijfsvoering begrepen. In de Memorie van Toelichting wordt deze strikte uitleg van de bepaling niet met zo veel woorden voorgestaan:



#### *Fusies van RAV's en overdracht zeggenschap*

*De zeggenschap over een RAV mag niet wijzigen. Het mag niet zo zijn dat de RAV die de aanwijzing van de minister heeft gekregen, de facto een andere RAV wordt, door de wijziging van de zeggenschap over de RAV. De RAV mag niet verhandeld worden. Om te kunnen beoordelen of sprake is van een verboden zeggenschapswijziging behoeven bepaalde wijzigingen van de statuten of de gemeenschappelijke regeling voorafgaande goedkeuring door de minister. Als sprake is van een verboden zeggenschapswijziging geeft de minister een aanwijzing om de handeling te beëindigen of de gevolgen ervan ongedaan te maken. Mogelijke uitzonderingen op dat verbod zijn een fusie met of overname van een andere RAV en de wijziging van de rechtsvorm van de RAV. Echter, de RAV mag niet fuseren met een andere RAV of een andere RAV overnemen of de rechtsvorm wijzigen zonder goedkeuring van de minister. Bij of krachtens AMvB zullen criteria gesteld worden voor de fusie en de wijziging van de rechtsvorm, bijvoorbeeld op het gebied van governance, kwaliteit of continuïteit. Deze bepalingen komen bovenop de zorg specifieke fusietoets door de NZa (in de toekomst wellicht de ACM). In het kader van deze laatste toets wordt onder andere nagegaan of de verlening van cruciale zorg, in dit geval ambulancezorg, niet in gevaar komt. (...).*

#### *Inschakelen onderaannemers*

*RAV's mogen onderaannemers of leden van de coöperatie inschakelen voor het leveren van ambulancezorg. Zij moeten een zodanig contract hebben met de onderaannemers of leden van de coöperatie dat voor de ambulancezorg die wordt geleverd door onderaannemers dezelfde kwaliteitseisen gelden als voor ambulancezorg.*

De AMvB waarop in de Memorie van Toelichting wordt bedoeld zal dus de criteria bevatten voor invulling van de governance. De tekst van deze AMvB is nog niet beschikbaar.

#### **NEDAB**

Om de uitvoering van de NEDAB te waarborgen worden in de wet enkele bijzondere 'strakke' toezichthoudende bepalingen bij de private rechtspersonen<sup>4</sup> die aangewezen worden om de ambulancezorg uit te voeren worden opgenomen waarbij ook interne toezichthoudende organen worden ingesteld.

Ook ligt het naar ons oordeel voor de hand dat door de aanwijzing van de NEDAB geen bezwaren bestaan tegen samenwerking. Samenwerking zal niet leiden tot een ongewenste machtspositie of kartelvorming op een open markt, deze open markt ontbreekt tenslotte. Hier is wel enige voorzichtigheid geboden. Ogenschijnlijk gaat de nieuwe wet ruimte bieden om bepaalde vormen van ambulancezorg aan de markt over te laten (bijvoorbeeld buitenlandvervoer). Dergelijke diensten worden wel in concurrentie met de 'markt' uitgevoerd. Grote samenwerkingsverbanden kunnen dan wel tegen de mededingingsregels aan lopen. Ook hier zou via lobby geprobeerd kunnen worden op dit punt helderheid in de gewenste richting te verkrijgen door verduidelijking van het wetsontwerp.

Zonder een uitputtende studie te verrichten naar de reikwijdte van de verschillende bepalingen uit het concept wetsvoorstel is het naar onze mening noodzakelijk om voor het moment van inwerkingtreding van de Wet Ambulancevoorziening in overleg te treden met de minister over de voorgestane samenwerkingsvorm in een coöperatie met als doel om op voorhand toestemming voor deze toekomstige vormgeving van de samenwerking te verkrijgen.

---

<sup>4</sup> Bij de behandeling van de inspraakreacties is ook een intern toezichthouder bij de publiekrechtspersonen voorgesteld. Dit wordt mogelijk ook in het wetsvoorstel opgenomen.

## **Wet publieke gezondheid**

Bij samenwerking zijn 2 regionale gemeentelijke gezondheidsdiensten betrokken. In artikel 14 van de Wet publieke gezondheid (Wpg) is bepaald dat de colleges van gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in de Wet veiligheidsregio's, via het treffen van een gemeenschappelijke regeling zorgen voor de instelling en instandhouding van een regionale gezondheidsdienst in die regio. In de wet is de mogelijkheid opgenomen om een regionale gezondheidsdienst in te stellen voor 2 of meer veiligheidsregio's.

In de Wpg wordt ambulancezorg niet als taak van de regionale gemeentelijke gezondheidsdienst aangewezen. Op grond van de wet bestaan er geen beletselen voor de beoogde samenwerking tussen beide RAV's.

## **Wet gemeenschappelijke regelingen**

De beoogde samenwerking tussen de 2 RAV's heeft betrekking op bedrijfsvoeringstaken. Aan de samenwerking worden geen bevoegdheden over gedragen.

De Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) bevat geen bepalingen over de vormgeving van een samenwerking tussen gemeenschappelijke regelingen. Dat is niet verwonderlijk. In het stelsel van de wet is het mogelijk dat gemeenten een gemeenschappelijke regeling aan gaan waaraan de taken worden opgedragen of overgedragen. De wet heeft niet beoogd om het verlengde lokale bestuur nog een keer te verlengen (van gemeente naar gemeenschappelijke regeling en van gemeenschappelijke regeling naar een tweede, achterliggende gemeenschappelijke regeling). Dit betekent dat het niet mogelijk is dat beide gemeenschappelijke regelingen voor de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken samen een derde gemeenschappelijke regeling oprichten.

Wat wel kan is dat (twee of meer van) de gemeentelijke deelnemers aan beide gemeenschappelijke regelingen, al dan niet samen met beide bestaande gemeenschappelijke regelingen, een derde gemeenschappelijke regeling oprichten, waarin zij de bedrijfsvoeringstaken van beide RAV's onderbrengen. Een nieuwe gemeenschappelijke regeling voor de bedrijfsvoeringstaken van beide RAV's, waarin (alle) gemeentelijke deelnemers participeren, kent evenwel nadelen. Bestuurders van deelnemers in die bedrijfsvoering-GR<sup>5</sup> hebben een andere rol en verantwoordelijkheid (goede bedrijfsvoering) dan de bestuurders van de beide gemeenschappelijke regelingen waarin de RAV's ondergebracht zijn (goede ambulancezorg). Ook al zal er praktisch overlap tussen betrokkenheid van de bestuurders gaan bestaan. Bestuurlijke drukte wordt gecreëerd doordat er een extra GR in het leven geroepen wordt. Dit kan ook spanning opleveren, waardoor niet voldaan wordt aan het criterium in de wet dat slagvaardige besluitvorming moet worden geborgd. Bestuurlijke betrokkenheid bij een relatief kleine bedrijfsvoeringstaak kan tot slot het doel voorbij schieten. Een dergelijke institutionalisering lijkt ons nogal disproportioneel.

Om deze reden komt dan ook de privaatrechtelijke vormgeving van de samenwerking in beeld.

Hierboven is al geconstateerd dat geen beleidstaken of wettelijke taken in de huidige en de beoogde toekomstige samenwerking landen nu het slechts over bedrijfsvoeringstaken gaat.

---

<sup>5</sup> Op grond van artikel 8 lid 3 Wgr kan een bedrijfsvoeringorganisatie worden opgericht. Deze bvo kent geen geëeld bestuur en mag zich slechts met beleidsarme taken bezighouden.

In artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet is het kader opgenomen voor de oprichting van een privaatrechtelijke entiteit. Deze mag alleen worden opgericht indien dat in het bijzonder is aangewezen voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

In dit kader is ook de zogenaamde doorkruisingsleer van belang. Op grond van de Windmill-criteria<sup>6</sup> is enige terughoudendheid geboden. Een privaatrechtelijk voertuig is toegestaan indien

- a) de inhoud en strekking van de publieke regeling zich niet verzet tegen de privaatrechtelijke bevoegdheden;
- b) de bescherming van de belangen van de burgers niet het geding is;
- c) of door een publiekrechtelijke regeling geen vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt.

Verdedigbaar is dat oprichting van een privaatrechtelijke entiteit voor het uitvoeren van bedrijfsvoeringstaken door de twee gemeenschappelijke regelingen die de RAV in stand houden toegestaan is. Hiervoor kunnen de volgende argumenten worden aangedragen:

- de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaak wordt niet door een publieke regeling beheerst;
- de samenwerking heeft alleen betrekking op bedrijfsvoeringstaken (leiding en aansturing van de organisatie, P&O, Facilitair, Inkoop, ICT, Financiën, Communicatie), dit zijn feitelijke handelingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen;
- de belangen van burgers zijn niet in het geding;
- bij ontbreken van een publiekrechtelijke mogelijkheid om als GR-en die de RAV's in stand houden gezamenlijk een onderliggende gemeenschappelijke regeling op te richten, er kan dus langs publieke weg niet een vergelijkbaar resultaat worden bereikt.

## **Gemeenschappelijke regelingen Flevoland en Gooi en Vechtstreek**

In de Gemeenschappelijke Regeling van Regio Gooi en Vechtstreek, inwerking getreden op 21 maart 2018, is in artikel 15 de bevoegdheid voor het Algemeen bestuur geboden om privaatrechtelijke rechtspersonen op te richten en deel te nemen aan deze rechtspersonen. Ook in de Gemeenschappelijke regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst Flevoland, inwerking getreden op 18 augustus 2016, is in artikel 4 voor het Algemeen bestuur de bevoegdheid opgenomen om privaatrechtelijke rechtspersonen op te richten en deel te nemen aan deze rechtspersonen. De regelingen vormen dus geen belemmering om tot oprichting van de privaatrechtelijke entiteit over te gaan.

## **Aanbestedingsrecht**

Voor deze notitie hanteren wij als uitgangspunt dat de privaatrechtelijke entiteit (de coöperatie) werkzaamheden kan uitvoeren voor beide gemeenschappelijke regelingen zonder dat een aanbestedingsplicht ontstaat en wel om de volgende redenen. Vast staat dat de ondersteunende organisatie al haar werkzaamheden voor de beide gemeenschappelijke regelingen en niet voor derden uitvoert, zodat voldaan wordt aan het merendeelcriterium. Ook kan het toezicht worden vormgegeven binnen de wettelijke eisen, door vertegenwoordigers van de beide GR'en in het bestuur van de coöperatie op te nemen. Hierdoor kan worden voldaan

---

<sup>6</sup> HR 26 januari 1999, AB 1990, 408.



aan de wettelijke eisen voor inbesteding en bestaat er geen plicht om de diensten op de markt aan te besteden. Indien er een noodzaak zou komen te bestaan om de coöperatie onder één van beide gemeenschappelijke regelingen te hangen (in plaats van onder beide regelingen) kan waarschijnlijk een beroep worden gedaan op de zogenaamde horizontale inbesteding (artikel 2.24c Aanbestedingswet).

Kortom: wij nemen aan dat het aanbestedingsrecht geen belemmering vormt voor het 1 op 1 onderbrengen van deze taken in een op te richten coöperatie. Bij uitwerking van de coöperatie is wel van belang te letten op de wettelijke eisen die gesteld worden aan de vormgeving om er zeker van te zijn dat aan de eisen van toezicht wordt voldaan. In de uitwerking van de coöperatie (paragraaf 5) geven wij aan hoe dat zou kunnen.

## **Wet markt en overheid**

Omdat geen marktactiviteiten worden verricht, zijn er geen belemmeringen te verwachten op grond van de Wet markt en overheid.