mr. R. Snel
advocaat
050 5997942
r.snel@trip.nl
trip.nl

mr. A.W. Bijlsma
notaris
050-5997867
a.bijlsma@trip.nl
trip.nl

mr. S.S. Schouten
advocaat
058-2347310
s.schouten@trip.nl
trip.nl

MEMO

Aan	Veiligheidsregio Groningen, Veiligheidsregio Fryslân, Veiligheidsregio Drenthe
Van	mr. R. (Rens) Snel, mr. A.W. (Ate) Bijlsma en mr. S.S. (Sjoerd) Schouten
Datum	9 april 2024
Inzake	Brandweeropleidingen
Dossiernummer	32301271
Documentnummer	71871126v1

I. Inleiding

In september 2023 heeft u ons een aantal vragen voorgelegd met betrekking tot de organisatie van de brandweeropleidingen voor de drie noordelijke veiligheidsregio's. In de daaraan voorafgaande periode hadden de veiligheidsregio's onderzoek gedaan naar de wijze waarop het faciliteren van opleidingen van realistische training het beste vormgegeven kan worden.

In dat kader heeft u een aantal wensen geformuleerd voor die nieuwe structuur. Die wensen komen er – kort gezegd – op neer dat de samenwerking in Noord-Nederland behouden moet blijven vanwege de lange historie en de meerwaarde daarvan, maar dat die taak dichterbij moet worden georganiseerd en bovendien op zo'n manier dat de veiligheidsregio's ook daadwerkelijk sturing en zeggenschap hebben over de uitvoering en ook het toezicht hierop transparant is ingericht. Bovendien is wenselijk dat een betere verbinding en onderlinge afstemming plaatsvindt. Dit onder meer opdat een betere praktische afstemming plaatsvindt tussen enerzijds het regionale aanbod en de opleidingsbehoefte.

In de afgelopen periode is daarbij bovendien duidelijk geworden dat u onnodig ingrijpende organisatieveranderingen wenst te vermijden.

II. Verkenning en advisering

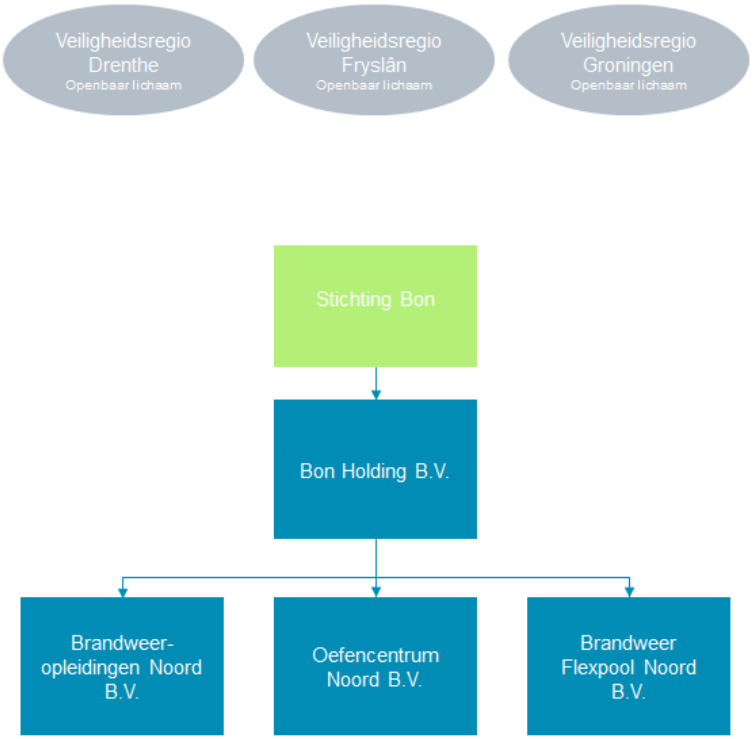
In de afgelopen maanden hebben wij op basis van uw eerdere bespreeknotitie en uw mondelinge toelichting diverse opties verkend en met u besproken. Wij zijn daarbij ingegaan op de door u reeds in kaart gebrachte mogelijkheden en hebben de door u in dat verband gestelde verdiepingsvragen beantwoord.

Mede tegen de achtergrond van uw wens om geen onnodig ingrijpende organisatieveranderingen door te voeren, zijn wij op basis van die verkenning gekomen tot een aantal concrete adviespunten die met relatief weinig ingrijpende maatregelen kunnen worden gerealiseerd en die tegelijkertijd voldoen aan de wensen die u had van de organisatie, zoals in de inleiding geformuleerd. Wij hebben voorts de door ons geadviseerde structuur juridisch getoetst, waaronder met name aan de regels van het aanbestedingsrecht.

In de volgende paragraaf zullen wij de door ons beschreven structuur aan de orde stellen en een korte weergave geven van het aanbestedingsrechtelijke advies.

III. Geadviseerde maatregelen

De thans bestaande structuur is als volgt:



Gelet op die structuur kunnen wij ons voorstellen dat u in de huidige situatie een te grote afstand ervaart met de structuur van de BON. De huidige structuur van de brandweeropleidingen staat juridisch immers los van de veiligheidsregio en is vormgegeven via een stichting (SBON) en een besloten vennootschap (BON Holding). Enkel is in de statuten van SBON bepaald dat het bestuur van de stichting bestaat uit drie door de veiligheidsregio's benoemde commandanten (artikel 4, eerste lid, van de statuten). Verdere beïnvloedingsmogelijkheden ontbreken. In het huidige kader ontbreken ook afspraken over governance en afspraken over onderlinge afstemming van het aanbod.

Mede gelet op de nadelen van grote juridische herstructureringen (waar bijvoorbeeld andere privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke rechtspersonen worden opgericht), hebben wij bezien of binnen de huidige structuur aanpassingen mogelijk zijn die de "grip" vanuit de veiligheidsregio's op de BON kunnen vergroten.

Wij zijn van oordeel dat dat met een aantal – bovendien relatief eenvoudige – aanpassingen is te realiseren. Die aanpassingen zouden kunnen bestaan uit:

(i) een wijziging van statuten van de stichting (SBON) waarmee geborgd wordt dat het bestuur van SBON is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle VR's en waarbij ook beslissende invloed van de veiligheidsregio's op strategisch beleid en belangrijke beslissingen van SBON wordt geborgd, met inachtneming van de voor quasi-inbesteden minimaal vereiste mate van invloed;

(ii) een wijziging van de statuten van BON Holding, waarmee beslissende invloed van SBON – en op onderdelen ook de die van de veiligheidsregio's zelf – op strategisch beleid en belangrijke beslissingen van BON Holding wordt vergroot, met inachtneming van de voor quasi-inbesteden minimaal vereiste mate van invloed;

(iii) een wijziging van de statuten van de drie BON-werkmaatschappijen, waarmee beslissende invloed van BON Holding – en op onderdelen ook die van SBON/VR's – op strategisch beleid en belangrijke beslissingen van de drie BON-werkmaatschappijen wordt vergroot, met inachtneming van de voor quasi-inbesteden minimaal vereiste mate van invloed;

(iv) vastleggen via reglementen van de (verdere) gewenste interne governance en de controle hierop;

(v) een "deelnemersovereenkomst" tussen de veiligheidsregio's en SBON met een aantal basisregels over hoe wordt omgegaan met de structuur, bijvoorbeeld waar het gaat belangrijke investeringen, verliezen of andere tegenslagen;

(vi) een vastgestelde standaard afnameovereenkomst tussen de veiligheidsregio's en SBON, met daarin de afgesproken service levels en jaarlijks vooraf te bepalen afnamehoeveelheden tegen een vooraf bepaalde prijs (waarvan de uitvoering vervolgens in (onder)onderaanneming kan geschieden door één of meer van de drie BON-werkmaatschappijen);

Wij hebben de structuur van de BON getoetst aan de regels van het zogeheten inbesteden onder het aanbestedingsrecht. Wij zijn van oordeel dat daaraan kan worden voldaan, met inachtneming van de hiervoor genoemde wijzigingen en het navolgende:

(vii) Het is aan te raden om in de onder i tot en met iii genoemde statuten dat de rechtspersoon meer dan 80% van zijn activiteiten uitoefent in de vorm van taken die hem (via opdrachten) zijn toegewezen door de (bovenliggende) controlerende aanbestedende dienst(en), of door andere, door diezelfde aanbestedende dienst(en) gecontroleerde rechtspersonen. Het is daarnaast noodzakelijk er in de praktijk op toe te zien dat dit daadwerkelijk wordt nageleefd.

(viii) Het is aan te raden om in de onder i tot en met iii genoemde statuten een (doel)omschrijving op te nemen waarbij nadrukkelijk naar voren komt dat de rechtspersoon (tot doel heeft) activiteiten (te) verricht(en) waarmee hij de belangen van de bovenliggende 'controlerende aanbestedende dienst(en)' dient en hij geen belangen nastreven die daarmee in strijd zijn. Het is daarnaast noodzakelijk er in de praktijk op toe te zien dat dit daadwerkelijk wordt nageleefd.

(ix) Het is noodzakelijk dat geen sprake van directe participatie van privékapitaal/deelname door een private partij in de betrokken gecontroleerde rechtspersonen (SBON, BON Holding en de BON-maatschappijen).

Met inachtneming van het onder i t/m ix genoemde, kunnen als volgt – in twee stappen[1] - via quasi-inbesteden opdrachten worden geplaatst binnen de structuur:

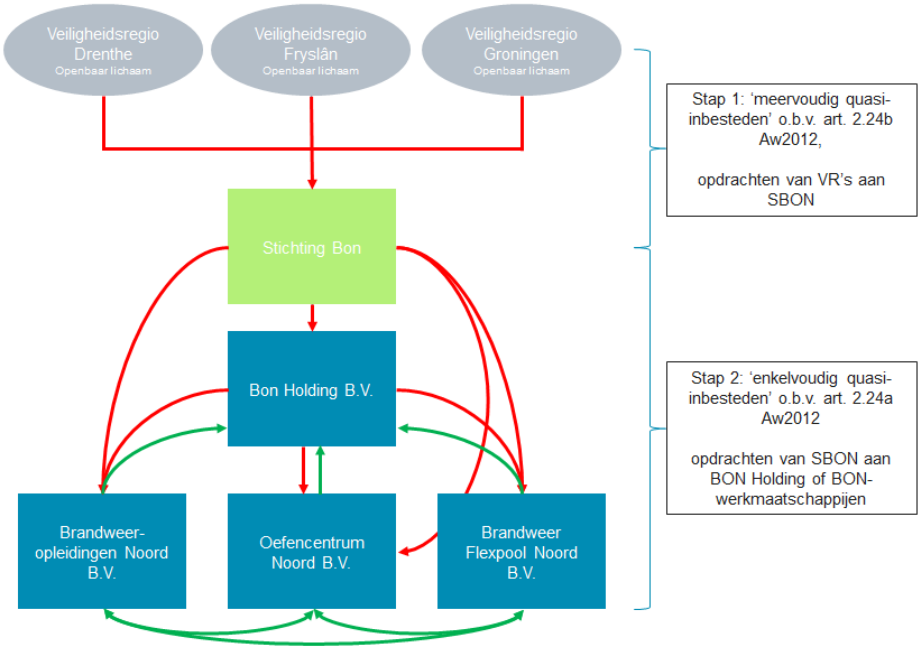
[1] Met de bestaande structuur en een beperking tot de onder i tot en met ix genoemde maatregelen is het niet mogelijk voor de veiligheidsregio's om rechtstreeks opdrachten te plaatsen bij BON Holding of de

- Stap 1: ieder van de drie veiligheidsregio kan bij SBON een opdracht plaatsen, op grond van artikel 2.24b Aw2012 ('meervoudig quasi-inbesteden');

- Stap 2: SBON kan bij BON Holding, dan wel rechtstreeks bij één of meer van de BON-werkmaatschappijen, een opdracht plaatsen, op grond van artikel 2.24a lid 1 Aw2012 ('enkelvoudig quasi-inbesteden').

Voorts kunnen in de hiervoor omschreven situatie de BON-werkmaatschappijen onderling bij elkaar opdrachten plaatsen ('zijwaarts inbesteden') en bovendien opdrachten plaatsen bij BON Holding ('opwaarts inbesteden'), op grond van artikel 2.24a lid 2 Aw2012.[2]

Schematisch is dat als volgt weer te geven, waarbij de rode pijlen staan voor het in twee stappen 'neerwaarts quasi inbesteden' en de groene pijlen staan voor het genoemde 'zijwaarts inbesteden' en 'opwaarts inbesteden':



IV. Conclusie en advies

Met in achtneming van een aantal in onderdeel III opgesomde maatregelen kan in belangrijke mate worden voldaan aan de wensen die u heeft geformuleerd ten aanzien van de structuur. Dit zonder onnodige ingrepen in de bestaande juridische structuur. De voorgestelde structuur kan voldoen aan de regels voor quasi-inbesteden.

BON-werkmaatschappijen. Dat verder een verdergaande ingreep in de structuur c.q. verdergaande wijzigingen. De veiligheidsregio's dienen bij het bovenstaande via twee stappen in te besteden.

[2] Let op: het opwaarts inbesteden is beperkt tot BON Holding. De BON-werkmaatschappijen kunnen geen opdrachten plaatsen bij SBON of de VR's.