

MEMO

Aan Het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke
regeling Omnibuzz
T.a.v. de heer Guido Vreuls
Van Anouk Hofman
Plaats/Datum Eindhoven, 1 september 2023
Betreft **Advies inzake leerlingenvervoer**

Een 7-tal colleges die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz (hierna: "Omnibuzz") wensen het leerlingenvervoer per 1 augustus 2024 onder te brengen bij Omnibuzz. In dit memo zet ik uiteen op welke wijze dit organisatorisch kan worden vormgegeven.

1. Leerlingenvervoer valt onder de definitie van doelgroepenvervoer

Kader: Gemeenschappelijke regeling Omnibuzz

De tekst van de gemeenschappelijke regeling van Omnibuzz bepaalt welke taken en bevoegdheden de colleges van de deelnemende gemeenten aan Omnibuzz hebben opgedragen. Indien daaruit volgt dat Omnibuzz het leerlingenvervoer voor de colleges kan en mag uitvoeren, dan is er voor het toevoegen van deze taak geen wijziging van de gemeenschappelijke regeling nodig. De tekst van de gemeenschappelijke regeling vormt daarmee dus het maatgevende kader. In dat verband is het volgende relevant:

Uit de overwegingen bij de gemeenschappelijke regeling van Omnibuzz volgt dat Omnibuzz is opgericht om uitvoering te geven aan het door de gemeenten te verzorgen doelgroepenvervoer in de provincie Limburg.

Ten aanzien van de vraag wat onder de term "doelgroepenvervoer" wordt verstaan, volgt uit de begripsbepalingen van artikel 1 de volgende definitie:

doelgroepenvervoer: het niet openbaar vervoer voor de gebruikers waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn.

Blijkens artikel 3 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling valt daaronder in ieder geval het doelgroepenvervoer in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Van belang is evenwel, dat artikel 3 lid 3 en 4 ook ruimte laten voor de mogelijkheid dat Omnibuzz voor de deelnemers andere vormen van doelgroepenvervoer gaat verzorgen. Op grond van artikel 3 lid 3 is daarvoor een apart collegebesluit vereist.

Leerlingenvervoer valt onder doelgroepenvervoer

Zoals ook uit het voorgaande volgt, is het doelgroepenvervoer in brede zin dus als taak bij Omnibuzz ondergebracht. De vraag is nu of het leerlingenvervoer ook onder de term "doelgroepenvervoer" valt.

Die vraag beantwoorden wij bevestigend. Zie daartoe ook de in de voetnoot van dit memo opgenomen handreiking van de VNG.¹

Daarnaast volgt uit de brief van Omnibuzz zelf aan het college van Roermond dat leerlingenvervoer onder het doelgroepenvervoer valt:

"Het gemeentelijke doelgroepenvervoer omvat het vervoer in het kader van de WMO (nu WMO-regiotaxi), leerlingen, WsW en vanaf 1 januari 2015 WMO-dagbesteding (voormalige AWBZ extramuraal) en jeugd."

Gelet hierop concluderen wij dat het leerlingenvervoer valt onder de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen definitie van doelgroepenvervoer. Daarmee betreft het leerlingenvervoer dus een taak die Omnibuzz kan en mag uitvoeren voor de aan Omnibuzz deelnemende gemeenten. De grondslag daartoe is gelegen in artikel 3 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling van Omnibuzz.

Voor het uitvoeren van het leerlingenvervoer an sich is daarmee geen wijziging van de gemeenschappelijke regeling nodig.

2. Vereiste besluitvorming om leerlingenvervoer aan Omnibuzz op te dragen

Hoewel er geen wijziging van de gemeenschappelijke regeling nodig is, dienen er wel nog een aantal besluiten te worden genomen voordat Omnibuzz daadwerkelijk kan starten met het verzorgen van het leerlingenvervoer. De te nemen besluiten zijn de volgende:

1) Collegebesluiten van de 7 colleges

In de eerste plaats zijn er collegebesluiten nodig van de 7 gemeenten waaruit volgt dat zij het leerlingenvervoer aan Omnibuzz opdragen (zie artikel 3 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling).

2) AB stelt algemene uitgangspunten en voorwaarden voor de dienstverleningsovereenkomsten vast

Vervolgens dient het algemeen bestuur van Omnibuzz de algemene uitgangspunten en voorwaarden vast te stellen voor de

¹ [handreiking-verrassend-passend-leerlingenvervoer.pdf \(vng.nl\)](#).

dienstverleningsovereenkomsten die betrekking (gaan) hebben op het leerlingenvervoer (zie artikel 4 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling).

3) Besluiten tot het aangaan van dienstverleningsovereenkomsten

Vervolgens dienen de colleges van de 7 gemeenten en het dagelijks bestuur van Omnibuzz te besluiten tot het aangaan van de dienstverleningsovereenkomsten (zie artikel 4 lid 2 en artikel 11 lid 1 sub f van de gemeenschappelijke regeling).

3. Bestuurlijke borging van het leerlingenvervoer

Indien Omnibuzz voor een 7-tal gemeenten het leerlingenvervoer gaat verzorgen, dan rijst de vraag hoe het leerlingenvervoer in de huidige besluitvormingsstructuur kan worden ingebed.

Op dit moment bestaat het AB van Omnibuzz namelijk uit de afgevaardigden van 30 colleges, terwijl slechts 7 deelnemers het leerlingenvervoer bij Omnibuzz gaan beleggen. Binnen het AB is er daarmee geen meerderheid.

Ook is binnen het dagelijks bestuur slechts één van de zeven DB-leden afkomstig van de deelnemers die het leerlingenvervoer bij Omnibuzz gaan beleggen. Ook hier is er dus geen meerderheid.

Met het oog op de voornoemde (stem)verhoudingen binnen het AB en DB is het daarom belangrijk om aan de voorkant te bekijken welke opties er zijn om de besluitvorming over het leerlingenvervoer bij het bestuur van Omnibuzz onder te brengen.

Kortgezegd zijn daarvoor vier opties:

1. Het voortzetten van de huidige werkwijze met een ambtelijke commissie van advies;
2. Het instellen van een bestuurlijke adviescommissie voor het leerlingenvervoer die het AB en DB gaat adviseren;
3. Het instellen van een commissie voor het leerlingenvervoer die, met uitzondering van het begrotingsrecht, alle bevoegdheden inzake het leerlingenvervoer gedelegeerd krijgt van het AB en DB, en;
4. Het wijzigen van de verhoudingen binnen het AB.

Hierna zet ik de voornoemde vier varianten uiteen.

1) Het voortzetten van de huidige werkwijze met ambtelijke commissie van advies

De eerste optie betreft het voortzetten van de huidige werkwijze. Het AB en DB blijven in deze variant ongewijzigd en wordt integraal verantwoordelijk voor het

leerlingenvervoer. Ook de deelnemers die het leerlingenvervoer dus niet hebben ondergebracht bij Omnibuzz krijgen hierover zodoende zeggenschap. In dat verband merken wij overigens nog op dat artikel 13 van de Wet gemeenschappelijke regelingen het niet toelaat dat bepaalde AB-leden alleen ten aanzien van één onderwerp (leerlingenvervoer) stemrecht hebben.

Tevens zal er in deze variant, conform de huidige werkwijze voor het Wmo-vervoer, een ambtelijke commissie van advies komen voor het leerlingenvervoer. Deze ambtelijke commissie zal het DB en AB dan specifiek op het gebied van het leerlingenvervoer adviseren en voorbereiden op de vergaderingen. Aparte besluitvorming voor het instellen van deze ambtelijke commissie is niet vereist.

2) Het instellen van een bestuurlijke commissie van advies

De tweede optie is het instellen van een bestuurlijke commissie van advies. Deze commissie moet door het AB worden ingesteld.

De basis van het instellen van deze commissie van advies wordt gevormd door artikel 7 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling en artikel 24 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daaruit volgt dat deze commissie het algemeen bestuur (lid 1), het dagelijks bestuur en/of de voorzitter (lid 2 of 3) adviseert. De commissie heeft geen beslissingsbevoegdheid. Wordt er een vaste commissie van advies ingesteld, dan regelt het algemeen bestuur, op voorstel van het dagelijks bestuur of de voorzitter, de bevoegdheden en de samenstelling.

Een commissie van advies is daarmee een vooruitgeschoven bestuurlijke post en kan het AB en DB van advies voorzien over onderwerpen die het leerlingenvervoer betreffen. Ook kunnen zij het AB en DB adviseren over te nemen besluiten.

Wordt er voor deze optie gekozen, dan ligt het voor de hand dat de leden van de commissie van advies afkomstig zijn van de colleges die het leerlingenvervoer aan Omnibuzz hebben opgedragen.

3) Het instellen van een commissie voor het leerlingenvervoer

De derde optie is het instellen van een "zware" commissie voor het leerlingenvervoer. Artikel 7 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling bepaalt namelijk dat het algemeen bestuur bevoegd is om een "commissie belast met de behartiging van bepaalde belangen" in te stellen.

Deze commissie is door de wetgever in het leven geroepen om participatie van belanghebbenden mogelijk te maken.²

² Kamerstukken II 1981/82, 16538, 7, p. 15.

Aan de commissie die belast is met de behartiging van bepaalde belangen kunnen op grond van artikel 25 van de Wet gemeenschappelijke regelingen door het algemeen bestuur bevoegdheden van het algemeen én dagelijks bestuur worden overgedragen. De bevoegdheden die *niet* mogen worden overgedragen zijn beperkt en zijn opgenomen in artikel 25 lid 3 van de Wet, te weten:

- het vaststellen van de begroting of van de jaarrekening, bedoeld in artikel 34 van de Wet;
- het heffen van rechten, bedoeld in artikel 30, eerste lid, sub a, van de Wet en;
- het vaststellen van verordeningen door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven.

Verder is van belang dat een commissie pas mag worden ingesteld nadat de raden in de gelegenheid zijn gesteld om hun zienswijzen ter kennis van het bestuur te brengen.

Nu een commissie ter behartiging van bepaalde belangen dus bevoegdheden toebedeeld kan krijgen én besluiten kan nemen, is het mogelijk om de wethouders die belast zijn met het leerlingenvervoer plaats te laten nemen in de commissie voor het leerlingenvervoer. Zij besluiten dan – met uitzondering van de begroting – over alle onderwerpen die het leerlingenvervoer betreffen. Het algemeen en dagelijks bestuur heeft deze bevoegdheden dan namelijk gedelegeerd aan de commissie.

Wordt ervoor gekozen om een commissie als hiervoor bedoeld in te stellen, dan regelt het algemeen bestuur in het instellingsbesluit vervolgens in ieder geval de volgende onderwerpen:

- de werkwijze van de commissie;
- de openbaarheid van de vergaderingen;
- de voorbereiding, de uitvoering en de openbaarmaking van besluiten van de commissie;
- het toezicht van het algemeen, respectievelijk het dagelijks bestuur op de uitoefening van bevoegdheden van die commissie;
- de overgedragen bevoegdheden;
- de verhouding van de overgedragen bevoegdheden tot die van het algemeen en het dagelijks bestuur, en;
- de verantwoording aan het algemeen bestuur.

Van belang is nog dat de leden van een bestuurscommissie immuniteit genieten voor hetgeen zij in de vergadering zeggen of aan de vergadering hebben overgelegd (artikel 22 Gemeentewet). De immuniteit geldt alleen bij een

vergadering die aan alle formele vereisten voldoet. Is sprake van een informele vergadering, dan geldt de immuniteit niet.³ Verder kan er geheimhouding worden opgelegd krachtens artikel 23 lid 1 en 2 van de Wet.

4) Het wijzigen van de verhoudingen binnen het algemeen bestuur

De laatste optie is om de verhoudingen in het AB en/of DB te wijzigen, zodat het onderdeel "leerlingenvervoer" evenredig vertegenwoordigd is in het bestuur van Omnibuzz. In dat geval is echter wel een wijziging van de gemeenschappelijke regeling van Omnibuzz en een wijziging van de stemverhoudingen vereist, hetgeen een zeer bewerkelijk en langdurig proces is.

In dat verband herhalen wij dat artikel 13 van de Wet gemeenschappelijke regelingen het niet toelaat dat bepaalde AB-leden alleen ten aanzien van één onderwerp (leerlingenvervoer) stemrecht hebben.

Voorkeur voor optie 2, echter: keuze over bestuurlijke borging is aan het AB

Ten aanzien van het voorgaande merken wij op dat het aan het AB is om een keuze te maken over de bestuurlijke borging van het leerlingenvervoer.

Gegeven echter de concreet aan de orde zijnde belangen en het gegeven dat het leerlingenvervoer (nog) niet door alle deelnemers wordt afgenomen, kunnen wij ons voorstellen dat gekozen wordt voor optie 2, te weten het instellen van een bestuurlijke commissie van advies.

Op deze wijze wordt immers wel geborgd dat het AB en DB worden geadviseerd door de deelnemers die ook de kosten dragen over het onderdeel leerlingenvervoer, maar worden de verhoudingen binnen het AB en DB niet gewijzigd en wordt de besluitvorming over het leerlingenvervoer niet overgeheveld naar een aparte commissie. Nu wij bovendien begrepen dat de verhoudingen binnen het AB en DB thans goed zijn, er sprake is van onderling vertrouwen en het niet ondenkbaar is dat op basis van de gezamenlijke visie wellicht meer deelnemers in de toekomst het leerlingenvervoer bij Omnibuzz gaan afnemen, kunnen wij ons voorstellen dat een zwaardere variant (optie 3 of 4) op dit moment niet noodzakelijk is.

Mocht het AB kiezen voor optie 2, dan adviseren wij wel om na twee jaar de ingestelde commissie van advies te evalueren. Bij deze evaluatie kan dan worden beoordeeld of de commissie van advies naar wens functioneert en of op- of afschaling van de commissie van advies nodig is. Indien wijziging gewenst is, dan zou dus na deze evaluatie besloten kunnen worden dat de adviescommissie:

³ vgl. HR 16 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:883; NJ 2017/320; Gst. 2017/123.

- a) ofwel een lichtere invulling krijgt door daarin alleen ambtenaren plaats te laten nemen. Het AB-besluit tot instelling van de bestuurlijke commissie van advies kan dan worden ingetrokken, ofwel;
- b) een zwaardere invulling krijgt door een aparte commissie voor het leerlingenvervoer in te stellen (optie 3). In dat geval is een aanvullend AB-besluit nodig dat de instelling en bevoegdheden van de commissie voor het leerlingenvervoer regelt.

5. Afspraken over financiën in dienstverleningsovereenkomsten

Mogelijk ten overvloede merken wij tot slot nog op dat wij menen dat de financiële voorwaarden voor het uitvoeren van het leerlingenvervoer kunnen worden geregeld in de dienstverleningsovereenkomsten. Artikel 18 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling biedt daartoe de basis.

In de dienstverleningsovereenkomst dienen dan ook afspraken te worden gemaakt over de kosten van personeel en beheer. Uit artikel 18 lid 1 van de gemeenschappelijke regeling volgt namelijk dat de overeengekomen verdeelsleutel *alleen* geldt voor het doelgroepenvervoer in het kader van de Wmo 2015. Voor de andere vormen van doelgroepenvervoer geldt de overeengekomen verdeelsleutel niet. Daarover zullen dus in de dienstverleningsovereenkomst aparte afspraken moeten worden gemaakt. Deze aparte afspraken kunnen vervolgens ook apart geormerkt worden in de begroting en jaarrekening.

5. Afsluiting

Gezien het voorgaande kan het leerlingenvervoer dus door de colleges van de 7 gemeenten worden opgedragen aan Omnibuzz.

Om ervoor te zorgen dat het leerlingenvervoer per 1 augustus 2024 operationeel is, dienen vanuit het oogpunt van de (Wet) gemeenschappelijke regeling(en)⁴ de volgende besluiten te worden genomen (wij gaan er daarbij voor nu vanuit dat er wordt gekozen voor het instellen van een adviescommissie voor het leerlingenvervoer):

1) Collegebesluiten van de 7 colleges

In de eerste plaats zijn er collegebesluiten nodig van de 7 gemeenten waaruit volgt dat zij het leerlingenvervoer aan Omnibuzz opdragen (zie artikel 3 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling).

⁴ Het aanbestedingsrecht wordt hier buiten beschouwing gelaten.

2) AB stelt algemene uitgangspunten en voorwaarden voor de dienstverleningsovereenkomsten vast

Vervolgens dient het algemeen bestuur van Omnibuzz de algemene uitgangspunten en voorwaarden vast te stellen voor de dienstverleningsovereenkomsten die betrekking (gaan) hebben op het leerlingenvervoer (zie artikel 4 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling).

3) Besluiten tot het aangaan van dienstverleningsovereenkomsten

Vervolgens dienen de colleges van de 7 gemeenten en het dagelijks bestuur van Omnibuzz te besluiten tot het aangaan van de dienstverleningsovereenkomsten (zie artikel 4 lid 2 en artikel 11 lid 1 sub f van de gemeenschappelijke regeling).

4) AB stelt adviescommissie voor het leerlingenvervoer in

Verder dient het algemeen bestuur te besluiten over de bestuurlijke borging van het leerlingenvervoer. Wordt gekozen voor optie 2, dan zal het AB een adviescommissie voor het leerlingenvervoer in moeten stellen.

Inlichtingen over dit advies kunnen worden verkregen bij mr. Anouk Hofman. Boels Zanders Advocaten
| T: +31 6 52 61 57 67 | E: anouk.hofman@bz.nl