



Raadsvoorstel

| jaar | stuknr. Raad | categorie/agendanr. | stuknr. B. en W. |
|------|-----------------|---------------------|---------------------|
| 2008 | RA08.0085 | A 17 | 08/673 |

Onderwerp:

Bestuursvoorstel Veiligheidsregio Drenthe

Portefeuillehouder: C. Bijl

Concernstaf

J. Habing, telefoon ((0591)68 55 57)

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit

- 1.a. Tot het aangaan, voor zover het zijn bevoegdheid betreft, van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe (VRD) per 1 januari 2009 conform de tekst, zoals opgenomen in de bij dit besluit behorende bijlage Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Drenthe.
- b. De huidige regelingen Regionale Brandweer Drenthe (RBD) en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) in de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe te laten opgaan.
2. De notitie Gemeentelijk Opdrachtgeverschap, zoals opgenomen in de bij dit besluit behorende bijlage, als leidraad te hanteren voor de invulling van de opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie tussen de gemeenten en de Veiligheidsregio Drenthe/Hulpverleningsdienst Drenthe (HVD).

Samenvatting

Al een aantal jaren bestaat het besef dat de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland een betere organisatie en voorbereiding behoeft. Dit heeft ertoe geleid dat een beleid is ontwikkeld om te komen tot versterking van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau in de vorm van Veiligheidsregio's. Ook in Drenthe is bestuurlijk de noodzaak van deze versterking onderkend en is al een aantal jaren een proces op gang gekomen tot een Veiligheidsregio Drenthe (VRD).

Eind januari 2007 is het Beslisdocument Vorming Veiligheidsregio Drenthe 2007 voor besluitvorming naar de Drentse gemeenteraden verzonden met het verzoek over het samengaan van de RBD, de GHOR Drenthe en de GGD Drenthe in één gemeenschappelijke regeling een standpunt in te nemen. De raad van de gemeente Emmen heeft een positief standpunt ingenomen (zie raadsbesluit van april 2007). Dit in tegenstelling tot zes andere gemeenteraden in Drenthe die tegen het voorstel hebben gestemd. De stuurgroep Vorming Veiligheidsregio Drenthe is daardoor tot de conclusie gekomen dat er geen basis meer is om de werkzaamheden voort te zetten en heeft daarom de opdracht teruggegeven aan de algemeen besturen van de RBD, de GHOR Drenthe en de GGD Drenthe.

Eind juni 2007 hebben de drie algemeen besturen besloten verder te gaan met een "smalle variant", een veiligheidsregio met RBD en GHOR, zonder GGD. Bovendien hebben de drie algemeen besturen een aantal vervolgstappen vastgesteld. Een vervolgstap is om m.b.v. het project Veiligheidsregio Drenthe 2008 een voorstel te maken voor één gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe (VRD) bestaande uit RBD en GHOR Drenthe. De keuze voor deze uitvoeringsorganisatie sluit aan bij de te verwachten wetgeving over de veiligheidsregio's en ondervangt het bezwaar van een aantal gemeenten ten aanzien van het opnemen van de GGD in de Veiligheidsregio Drenthe (VRD).

In de bestuursvergadering van 26 september 2007 is het plan van aanpak VRD 2008 "Samen bouwen aan veiligheid" vastgesteld. Om tot een bestuursvoorstel te komen heeft het project VRD gebruik gemaakt van werkgroepen, die daartoe breed zijn samengesteld.

Thans ligt een voorstel voor om te komen tot een VRD, waarin de twee bestaande gemeenschappelijke regelingen RBD en GHOR opgaan.

Bijlagen:

- Het bestuursvoorstel Veiligheidsregio Drenthe, bijlage RIS.3198
- Tekst Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe, bijlage RIS.3199
- Notitie Gemeentelijk opdrachtgeverschap, bijlage RIS.3200

Stukken ter inzage:

Het collegebesluit van 20 maart 2007 en het raadsbesluit van 26 april 2007

| jaar | stuknr. Raad | categorie/agendanr. | stuknr. B. en W. |
|------|-----------------|---------------------|---------------------|
| 2008 | RA08.0085 | A 17 | 08/673 |

1. Aanleiding voor het voorstel

Reeds een aantal jaren is het beleid in Drenthe erop gericht om de regionale veiligheidsstructuur te versterken door het vormen van een gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe (VRD). Waar in 2007 nog sprake was van een dergelijke Veiligheidsregio waarin naast de Regionale Brandweer Drenthe (RBD), de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen Drenthe (GHOR) en de GGD Drenthe zouden samengaan, is na besluitvorming in de gemeenteraden het perspectief op de Veiligheidsregio Drenthe herijkt.

Thans ligt een voorstel voor om te komen tot een VRD waarin de twee bestaande gemeenschappelijke regelingen RBD en GHOR opgaan. De GGD blijft buiten deze nieuwe gemeenschappelijke regeling VRD.

2. Argumentatie/beoogd effect

Als wettelijke basis voor de VRD is de nieuwe Wet Veiligheidsregio's voorzien. Deze wet heeft echter nog geen wetkracht. Vandaar dat de VRD is gebaseerd op de huidige wetgeving rond brandweezorg, rampen en crisisbeheersing. Dit neemt niet weg dat waar mogelijk de gemeenschappelijke regeling is gebaseerd op de intenties van de Wet Veiligheidsregio's. In deze Wet Veiligheidsregio's waarvan de concepttekst ter behandeling in de Tweede Kamer voorligt, ontbreekt overigens een verplichting tot regionalisering van de lokale brandweezorg.

Met het instellen van een gemeenschappelijke regeling VRD wordt tevens in operationele zin een aantal maatregelen getroffen om de effectiviteit en efficiency van de regionale veiligheidstructuren te versterken. Als voorbeelden daarvan zijn te noemen het instellen van een Multidisciplinair Veiligheidsbureau in de uitvoeringsorganisatie van de VRD, de Hulpverleningsdienst Drenthe (HVD), het instellen van een Directeurenoverleg Veiligheid waarin de regionaal commandant brandweer, de regionaal geneeskundig functionaris, de korpschef van politie en de coördinerend gemeentesecretaris participeren en het afsluiten van een convenant tussen de VRD en de Politie Drenthe om de samenwerking tussen beide te formaliseren.

Het instellen van de VRD is voorts een budgetneutrale operatie. De twee bestaande regelingen (RBD en GHOR) worden eigenlijk samengevoegd in één nieuwe regeling (VRD) en de uitvoeringsorganisatie wordt daarbij budgetneutraal uitgelijnd.

Ten aanzien van de lokale brandweer verandert er door het instellen van de VRD derhalve ook niets. Wel geldt dat de HVD zodanig wordt ingericht dat het voor gemeenten makkelijker wordt om bepaalde lokale brandweezorg op te dragen aan de VRD/HVD. De gemeentelijke autonomie blijft daarbij in stand.

Een belangrijk element waaraan in het project om te komen tot de Veiligheidsregio Drenthe aandacht is besteed betreft het gemeentelijk opdrachtgeverschap. Mede naar aanleiding van de Notitie Verbonden Partijen van de Vereniging van Drentse Gemeenten is een handreiking opgesteld om het opdrachtgeverschap van de gemeenten – en daarmee ook de stuurmogelijkheden van de gemeenteraad – nader in te vullen.

Achtergrond en historie

Al een aantal jaren bestaat het besef dat de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland een betere organisatie en voorbereiding behoeft. Dit heeft ertoe geleid dat een beleid is ontwikkeld om te komen tot versterking van de (voorbereiding op) rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau in de vorm van Veiligheidsregio's. Deze Veiligheidsregio's – in totaal 25 – vallen daarbij samen met de huidige politieregio's. Ook in Drenthe is bestuurlijk de noodzaak van deze versterking onderkend en is al een aantal jaren een proces op gang om te komen tot een Veiligheidsregio in Drenthe. In 2006 en 2007 was het daarbij de gedachte om op basis van de toen voorliggende conceptwet voor de Veiligheidsregio's en de eerdere intentie om tot samenvoeging van regionale brandweer, GHOR en GGD te komen tot een Veiligheidsregio Drenthe. Zoals bekend was bij de finale besluitvorming in het voorjaar van 2007 voor een dergelijke inrichting van de Veiligheidsregio geen sprake van een bestuurlijke meerderheid: er was onduidelijkheid over de wettelijke basis, de betrokkenheid van de GGD stond op losse schroeven en de bestuurlijke structuur was niet transparant. Daarnaast speelde het onbehagen over het fenomeen van de gemeenschappelijke regeling en de knelpunten in de aansturing daarvan door de gemeenten een rol.

De algemene besturen van de RBD en de GHOR hebben vervolgens een doorstart voorgesteld, omdat de versterking van (de voorbereiding op) de rampenbestrijding en crisisbeheersing nog steeds noodzakelijk zijn. Daarnaast was de concepttekst voor de Wet Veiligheidsregio's ingrijpend aangepast en mag worden verwacht dat die wet van kracht zal gaan worden. De doorstart betekent dat het project Veiligheidsregio 2008 is ingesteld, met als doel de twee huidige gemeenschappelijke regelingen RBD en GHOR samen te voegen in één nieuwe gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe. De GGD maakt geen onderdeel uit van dit project en daarmee ook niet van dit voorstel.

Naast de samenvoeging van de twee gemeenschappelijke regelingen, waarbij wordt geanticipeerd op de bepalingen van de te verwachten Wet Veiligheidsregio's, is in het project verder aandacht besteed aan het optimaliseren van de bestaande structuur van de voorbereiding op rampen en crises en het beter kunnen ondersteunen van de lokale brandweezorg. Verder is uitgebreid stilgestaan bij de vraag op welke wijze de sturing van de gemeenten – het gemeentelijk opdrachtgeverschap – kan worden versterkt.

Gemeenschappelijke regeling VRD

De gemeenschappelijke regeling VRD zoals die thans door de besturen van RBD en GHOR wordt voorgesteld is zoals gezegd een samenvoeging van de huidige twee regelingen RBD en GHOR, met daarbij een aantal versterkingen die voortkomen uit de conceptwet Veiligheidsregio's.

De belangrijkste elementen daarin zijn:

- De verantwoordelijkheden van het bestuur van de Veiligheidsregio ten aanzien van de regionale brandweezorg, crisisbeheersing en rampenbestrijding;
- De mogelijkheid tot het instellen van één regionale brandweer (hiervan zal in Drenthe geen gebruik worden gemaakt);
- De mogelijkheid om vanuit de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de lokale brandweezorg de uitvoering van taken op te dragen aan de VRD/HVD. De verantwoordelijkheid blijft daarbij bij de gemeenten, maar de uitvoering kan geheel of gedeeltelijk bij de regio worden ondergebracht;
- Het instellen van een Directeurenoverleg Veiligheid waarin de regionaal commandant brandweer, de regionaal geneeskundig functionaris, de korpschef van politie en de coördinerend gemeentesecretaris participeren. Het Directeurenoverleg heeft daarbij een taak op het gebied van de coördinatie met betrekking tot de beleidsvoorbereiding

en –uitvoering voor het bestuur van de VRD voor zover het de multidisciplinaire voorbereiding op het gebied van rampen, crises en grootschalig optreden gaat.

De behandeling van de Wet Veiligheidsregio's in de Tweede Kamer is nog niet afgerond. In de voorliggende gemeenschappelijke regeling wordt op die wet wel geanticiperd. In de gemeenschappelijke regeling wordt voorgesteld om bij het van kracht worden van de Wet Veiligheidsregio's het aanpassen van de tekst van de gemeenschappelijke regeling VRD aan de nieuwe wettelijke bepalingen van de Wet Veiligheidsregio's te mandateren aan het algemeen bestuur van de VRD. De gemeenten zullen daarna de aangepaste versie ontvangen en de mogelijkheid hebben om binnen twee maanden bezwaar te maken tegen de doorgevoerde wijzigingen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft onder verwijzing naar artikel 24 lid 1 van de voorliggende concepttekst voor de gemeenschappelijke regeling besloten de eigen gemeentelijke brandweerorganisatie in stand te laten.

Convenant VRD en Politie Drenthe

Een ander element betreft de samenwerking tussen de VRD en de Politie Drenthe. Tussen VRD en de Politie Drenthe zal een convenant worden gesloten om de samenwerking tussen VRD en Politie Drenthe op bestuurlijk en operationeel niveau te versterken.

Inrichting ambtelijke organisatie

Met het samenvoegen van de twee huidige gemeenschappelijke regelingen RBD en GHOR zal niet alleen een bestuurlijke integratie plaatsvinden, maar is het ook noodzakelijk om de ambtelijke organisatie te integreren.

De contouren van die ambtelijke organisatie, de Hulpverleningsdienst Drenthe, zijn als volgt te schetsen:

- Er is sprake van een eenhoofdige directie;
- De directeur van de HVD is tevens regionaal commandant brandweer de RGF is plaatsvervangend directeur HVD;
- De HVD bestaat uit een cluster van staffuncties, het Multidisciplinaire Veiligheidsbureau, de sector Brandweer (in) Drenthe en de sector GHOR;
- De inrichting is budgetneutraal: de huidige organisaties RBD en GHOR worden samengevoegd;
- Voor zover er van uitbreiding sprake is, is dat niet het gevolg van het instellen van de VRD/HVD, maar was die uitbreiding al voorzien in de meerjarenbegrotingen van RBD en GHOR.

Het Multidisciplinaire Veiligheidsbureau geldt daarbij als het schakelpunt tussen de verschillende disciplines (brandweer, geneeskundig, gemeentelijk, politie, militair, waterschappen e.d.) als het gaat om de voorbereiding op rampen en crises.

Ten aanzien van de sector Brandweer (in) Drenthe wordt in de inrichting van de HVD rekening gehouden met het kunnen versterken van de lokale brandweezorg op verzoek van gemeenten. Hiertoe wordt de districtelijke structuur geformaliseerd, waarbij de districten zodanig worden ingericht dat zij de lokale brandweezorg waar gewenst optimaal kunnen ondersteunen. Door de districtelijke structuur wordt aangesloten bij de bestaande werkstructuren in de Drentse brandweezorg en wordt ook de nabijheid en bekendheid gegarandeerd. Op bovendistrictelijk niveau zijn specialismen ondergebracht die ten behoeve van de gehele regio kunnen werken.

De organisatie van de Brandweer (in) Drenthe is daardoor ook voorbereid op gemeenten die delen van de uitvoering van de lokale brandweezorg (zoals bijvoorbeeld pro-actie, preventie en preparatietaken) op grotere schaal afgedekt willen zien.

Gemeentelijk opdrachtgeverschap

De VRD is een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regeling wordt in den lande evenwel met enige achterdocht bekeken waarbij termen als onbeheersbaar, niet transparant en bodemloze put snel gebezigd worden. De Vereniging van Drentse Gemeenten heeft in 2007 een Notitie Verbonden Partijen opgesteld waarin aan het fenomeen van de gemeenschappelijke regeling volop aandacht wordt besteed. Deze notitie en de kritiek die vanuit de gemeenteraden bij de eerdere besluitvormingsronde over een Veiligheidsregio voor Drenthe aan de orde is gekomen, hebben de basis gevormd om met een werkgroep van gedachten te wisselen over hoe de sturingsmogelijkheden van gemeenten kunnen worden verbeterd.

Dit deelproject 'gemeentelijk opdrachtgeverschap' heeft geleid tot een notitie¹ die is opgenomen in de bijlage. In de notitie wordt ingegaan op:

- De hoofdconclusies van de Notitie Verbonden Partijen van de VDG;
- Het onderscheid tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap van een gemeenschappelijke regeling;
- De bijzondere kenmerken van een gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio;
- Een praktische invulling van het gemeentelijk opdrachtgeverschap aan de hand van vijf knelpunten:
 - Beperkte beleidsruimte gemeenten;
 - Informatievoorziening;
 - Faseverschil in de planning- en controlcyclus;
 - Eigenaar versus opdrachtgever;
 - Wij versus zij.
- Een tweetal bijlagen waarin tevens een eerste aanzet voor een geïntegreerde planning- & controlcyclus is opgenomen.

Als uitvloeisel van het gemeentelijk opdrachtgeverschap is voorts gestart met het ontwikkelen van een zogenaamd productenboek om helderheid te verschaffen welke producten de VRD/HVD aan gemeenten levert. Dit productenboek is ook relevant in het kader van het onderscheid in basis- en plustaken. In de gemeenschappelijke regeling VRD is opgenomen dat naast een algemeen geldend basispakket voor alle gemeenten er ook extra taken kunnen worden afgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een individuele gemeente in autonomie besluit om bepaalde brandweertaken op te dragen aan de regionale brandweerorganisatie. De productencatalogus biedt dan inzicht welke taken aan de regionale brandweer kunnen worden opgedragen.

Het genoemde productenboek biedt daarnaast de kapstok om aan gemeenten inzichtelijk te maken op welk zorgniveau taken op bijvoorbeeld het gebied van de brandweer worden uitgevoerd.

De voorgestelde invulling van het gemeentelijk opdrachtgeverschap vergt gedeeltelijk een omslag in het denken en doen van de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) en van de VRD/HVD. Zoals ook in de notitie is aangegeven zal niet direct de 100% perfectie worden bereikt, maar zal stapsgewijs en in goed overleg de samenwerking tussen gemeenten en VRD/HVD op het gebied van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap verder vorm moeten krijgen.

Wettelijke bepalingen

¹ In de notitie wordt gemakshalve de terminologie gehanteerd uit het concept voor de Wet veiligheidsregio's. Dit doet niet af aan de in de notitie gepresenteerde systematiek.

Het instellen van de Veiligheidsregio Drenthe wordt niet geregeld door wetgeving. Het is een vrijwillig besluit van de gemeenten in Drenthe om de bestaande regelingen RBD en GHOR te vervangen door één nieuwe regeling. Wel zijn van toepassing de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Brandweerwet, de Wet rampen en zware ongevallen e.d. Tevens wordt geanticipeerd op de nog dit jaar te verwachten Wet Veiligheidsregio's.

3. Relatie met bestaand beleid/eerder genomen besluiten

- Maart/ april 2007: College en raad namen een beslissing over Beslisdocument 2007 vorming Veiligheidsregio Drenthe.
- Maart/ april 2008: College en raad namen een beslissing over nota Verbonden partijen gemeente Emmen, waarvoor de VDG-notitie Verbonden partijen als leidraad heeft gediend. In bijlage 1 van het Bestuursvoorstel Veiligheidsregio Drenthe zijn de aanbevelingen uit de VDG-notitie opgenomen.

4. Afstemming met externe partijen/communicatie

Ter voorbereiding op het huidige bestuursvoorstel heeft het projectbureau Veiligheidsregio Drenthe gesprekken gevoerd met raadsleden, gemeentesecretarissen, ambtenaren openbare orde en veiligheid, raadsgriffiers, controllers, burgemeesters en brandweercommandanten.

5. Financiële consequenties/voorgestelde dekking

Geen. De inrichting van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe is een budgetneutrale operatie, waarbij de twee huidige gemeenschappelijke regelingen RBD en GHOR samengaan. De VRD past daarmee in de bestaande (meerjaren)begrotingen van RBD en GHOR. De daarin al opgenomen en derhalve bij de gemeente bekende beleidsintensiveringen zijn daarbij meegenomen.

Het voorgaande geldt daarbij uiteraard voor het bestaande takenpakket. Als de gemeente besluit om extra taken af te nemen (nu of in de toekomst), zal dit tot een verschuiving van budget leiden binnen de gemeentelijke begroting.

Een concept-besluit is bijgevoegd.

Emmen, 1 juli 2008.

Burgemeester en wethouders van Emmen,
de secretaris, de burgemeester,

A.J. Mewe

C. Bijl

| jaar | stuknr. Raad | categorie/agendanr. | stuknr. B. en W. |
|------|-----------------|---------------------|---------------------|
| 2008 | RA08.0085 | A 17 | 08/673 |

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 1 juli 2008, nummer: 08/673;

b e s l u i t :

1. a. Tot het aangaan, voor zover het zijn bevoegdheid betreft, van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe (VRD) per 1 januari 2009 conform de tekst, zoals opgenomen in de bij dit besluit behorende bijlage Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Drenthe.
- b. De huidige regelingen Regionale Brandweer Drenthe (RBD) en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) in de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe te laten opgaan.
3. De notitie Gemeentelijk Opdrachtgeverschap, zoals opgenomen in de bij dit besluit behorende bijlage, als leidraad te hanteren voor de invulling van de opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie tussen de gemeenten en de Veiligheidsregio Drenthe/Hulpverleningsdienst Drenthe (HVD).

Vastgesteld in de openbare vergadering van 25 september 2008.

de griffier,

de voorzitter,

H.D. Werkman

C. Bijl