



Raadsvergadering d.d. 23 september 2008 agendapunt 15

Aan:

De Gemeenteraad

Vries, 9 september 2008

Onderwerp:	Veiligheidsregio Drenthe
Portefeuillehouder:	H. Kosmeijer
Behandelend ambtenaar:	H. de Haas
Doorkiesnummer:	0592 - 266 948
E-mail adres:	<a href="mailto:h.de.haas@tynaarlo.nl">h.de.haas@tynaarlo.nl</a>
Gevraagd besluit:	1) De gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe per 1 januari 2009 instellen en het laten opgaan van de huidige regelingen RBD en GHOR in de gemeenschappelijke regeling VRD 2) Instemmen met de notitie gemeentelijk opdrachtgeverschap als leidraad voor de invulling van de opdrachtnemer-/opdrachtgeverrelatie tussen de gemeenten en de VRD/HVD waarbij voorzien wordt: a. in een periodiek overleg tussen de gemeente en de VRD; b. het jaarlijks informeren van de gemeenteraad over het functioneren van de VRD
Bijlagen:	- Raadsbesluit (bijgevoegd) - Bestuursvoorstel Veiligheidsregio Drenthe april 2008 (bijgevoegd)

## TOELICHTING

### Inleiding

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.

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 brandweerzorg, 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 brandweerzorg.



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 veiligheidsstructuren 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.

#### **Nadere toelichting:**

##### ***Achtergrond en historie***

Reeds 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 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 geanticipeerd. 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 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 reeds 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 op 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 notitie<sup>1</sup> die is opgenomen in de bijlage. In de notitie wordt ingegaan op:

- de hoofdconclusies van Notitie Verbonden Partijen van de VDG
- het onderscheid tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap van een gemeenschappelijke regeling

---

<sup>1</sup> 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.



- de bijzondere kenmerken van een gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio
- een praktische invulling van het gemeentelijk opdrachtgeverschap aan de hand van vijf knelpunten:
  - o Beperkte beleidsruimte gemeenten
  - o Informatievoorziening
  - o Faseverschil in de planning- en controlcyclus
  - o Eigenaar versus opdrachtgever
  - o 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.

#### Aandachtspunten:

- In het bestuursvoorstel (blz. 30) is sprake van een periodiek overleg tussen AOV-ers gemeente (of een andere daartoe door de gemeente aangewezen functionaris) en contactfunctionarissen HVD, zowel per gemeente als met alle gemeenten gezamenlijk. Om het faseverschil in de planning- en controlcyclus te verkleinen is het raadzaam een structureel periodiek overleg tussen de financiële medewerkers van de gemeente en financiële medewerkers van de VRD te organiseren;
- De aanbeveling op bijlage 1 'aanbevelingen uit notitie verbonden partijen (blz. 33, 1<sup>e</sup> aandachtsstreep) m.b.t. het geven van openheid van zaken aan de Raad omzetten in een concrete actie.

#### **Vervolprocedure**

23 september 2008	:	besluitvorming gemeenteraad Tynaarlo
1 oktober 2008	:	besluit regionaal bestuur
1 januari 2008	:	start Veiligheidsregio Drenthe



### **Financiële consequenties**

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 reeds 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.

### **Wettelijke bepalingen:**

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.

### **Adviezen**

Vanaf 2006 is over de Veiligheidsregio Drenthe met alle 12 Drentse gemeenten en de besturen van de RBD en GHOR uitvoerig gesproken. De Algemene Besturen van de RBD en GHOR hebben onlangs ingestemd met het bestuursvoorstel.

In de periode t/m augustus 2008 hebben negen van de twaalf Drentse gemeenten ingestemd met de vorming van de Veiligheidsregio Drenthe.

### **Gevraagd besluit**

- 1) De gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe per 1 januari 2009 instellen en het laten opgaan van de huidige regelingen RBD en GHOR in de gemeenschappelijke regeling VRD;
- 2) Instemmen met de notitie gemeentelijk opdrachtgeverschap als leidraad voor de invulling van de opdrachtnemer-/opdrachtgeverrelatie tussen de gemeenten en de VRD/HVD waarbij voorzien wordt:
  - a. in een periodiek overleg tussen de gemeente en de VRD;
  - b. het jaarlijks informeren van de gemeenteraad over het functioneren van de VRD.

Burgemeester en wethouders van Tynaarlo,

F.A. van Zuilen, burgemeester.

mr. P. Post, secretaris.