

datum: 07 februari 2005
steller: Van Schoten
onderwerp: **Startnotitie veiligheidsregio**

1. Hoofdpijnen van het kabinetsbeleid

In april 2004 verscheen het ‘Kabinetsstandpunt veiligheidsregio’s.’ In juni 2004 is dit behandeld in de Tweede Kamer en ongewijzigd aangenomen.

In dit beleidsdocument geeft het kabinet aan dat de veiligheidsrisico’s in de samenleving vragen om een overheid die duidelijk, daadkrachtig en consequent kan reageren. Daartoe dient een bestuurlijke structuur te worden gevestigd die slagvaardig is en waarin democratische controle gewaarborgd is. Het kabinet stelt vast dat de complexiteit van de huidige taakverdeling gezamenlijke voorbereiding op en optreden bij rampenbestrijding moeilijk maakt.

Uitgangspunt voor het kabinetsbeleid is dat de voorbereiding op rampenbeheersing een taak is van het lokale bestuur en dat het gezag over het optreden bij rampen bij de burgemeester berust, maar dat het beheer over de hulpverleningsorganisaties – meer dan nu het geval is – verplicht op regionaal niveau moeten worden georganiseerd.

Voor de politie en de GHOR is dit in den lande overal reeds het geval, en dit zou derhalve binnen afzienbare tijd ook voor de brandweer moeten gelden alsmede voor de organisatie van de rampenbeheersing.

In het ‘Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio’s’ wordt gesteld dat de regionaal te organiseren brandweer en de GHOR onder één bestuur moeten gaan vallen: het zogenoemde ‘Hulpverleningsbestuur’. Dit Hulpverleningsbestuur moet verplicht samenwerken met de politie en de gemeenten die deel uitmaken van de veiligheidsregio. De geografische indeling in politieregio’s is leidend voor de vorming van veiligheidsregio’s. In het Gooi en de Vechtstreek vallen politieregio, brandweerreio en GHOR-regio (gewest) samen en is er reeds een regionale brandweerorganisatie op dezelfde geografische schaal waarin een deel van de taken van de deelnemende gemeenten zijn gebundeld.

Kort na de behandeling in de Tweede Kamer van het ‘Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio’s’ verscheen in juni 2004 het ‘Beleidsplan Crisisbeheersing’ onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Dit document is in oktober 2004 in de Tweede Kamer behandeld en verkreeg daar instemming.

In het ‘Beleidsplan Crisisbeheersing’ wordt het ‘Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio’s’ verbreed naar crisisbeheersing. In de veiligheidsregio dient een ‘Regionaal Crisisbestuur’ te worden gevormd, dit is een regionaal bestuursorgaan waarvan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden strekken over het gehele crisisbeheersingsbeleid. In het Regionaal Crisisbestuur (RCB¹) zitten de gezagsdragers brandweer, GHOR, politie, het Openbaar Ministerie, de burgemeesters van de gemeenten in de regio

¹ In deze notitie wordt, in navolging van de terminologie in het ‘Beleidsplan Crisisbeheersing’ de aanduiding ‘Crisisbestuur’ gehanteerd. In zijn brief van 30 november 2004 (zie paragraaf 3) gebruikt de minister de term ‘veiligheidsbestuur’. Naar verwachting zal uiteindelijk worden gekozen voor de aanduiding: ‘Veiligheidsbestuur’.

en de dijkgraaf van het waterschap. De voorzitter is een burgemeester uit hun midden die wordt benoemd bij Koninklijk Besluit. Het RCB wordt gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen en de besluiten van het RCB zijn bindend voor alle deelnemende gemeenten, hulpdiensten en sectoren. Door het kabinet zal worden nagegaan op welke wijze deze doorzettingsmacht kan worden vormgegeven en wettelijk worden verankerd. In eerste instantie moet de gemeenschappelijke regeling hiertoe bepalingen bevatten.

Het 'Beleidsplan Crisisbeheersing' voorziet tevens de vorming van een 'Regionaal Veiligheidsbureau', een overlegorgaan waarin de relevante sectoren op ambtelijk niveau zijn vertegenwoordigd. In het Regionaal Veiligheidsbureau (RVB) hebben in elk geval de regionaal commandant van de brandweer, de regionaal geneeskundig functionaris en de korpschef van het regionale politiekorps permanent zitting. Ook worden de 'rijksheren'² hetzij via zittingname, hetzij via verplichte afstemming in het RVB vertegenwoordigd. De voorzitter van het RCB is tevens de voorzitter van het RVB.³

Bij (dreigende) crisissituaties op gemeentelijke schaal is en blijft de burgemeester van de betreffende gemeente gezagsverantwoordelijk voor de aanpak van de crisis.

Bij (dreigende) gemeenteoverstijgende crisissituaties evenwel kan bestuurlijk worden opgeschaald naar een 'Regionaal Beleidsteam'. Het Regionaal Beleidsteam (RBT) bestaat uit een kernbezetting van het Regionaal Crisisbestuur en eventuele rijksheren als adviseur. De voorzitter van het RBT is tevens de voorzitter van het RCB. Onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van het RBT functioneert voor het operationeel niveau het 'Regionaal Operationeel Team'. Dit Regionaal Operationeel Team (ROT) bestaat uit een kernbezetting van het Regionaal Veiligheidsbureau.

2. Bestuurlijke verantwoordelijkheid in het Gooi en de Vechtstreek

De bestuurlijke betrokkenheid met betrekking tot politie, geneeskundige hulpverlening, brandweer, en gemeenten kan in hoofdlijnen als volgt worden geschetst.

a. Politie

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de politie wordt voor wat betreft het justitieel gedeelte gedragen door Openbaar Ministerie en voor wat betreft openbare orde en veiligheid door het Regionaal College Politie waarin alle negen burgemeesters⁴ van de politieregio zitting hebben. Het beheer van het politiekorps Gooi en Vechtstreek berust ingevolge de wet bij de Korpsbeheerder, de burgemeester van Hilversum die tevens voorzitter is van het Regionaal College. Als de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde staat zij onder gezag van de burgemeester van de betreffende gemeente. Als de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde staat zij onder gezag van de Officier van Justitie. De minister van BZK heeft alleen voor noodgevallen een aanwijzingsbevoegdheid.

Naar de huidige stand van de verwachtingen zal de politie als rechtspersoon gaan deelnemen in de gemeenschappelijke regeling voor het Regionaal Crisisbestuur. De politietaken die zijn gerelateerd aan crisisbeheersing zullen onder verantwoordelijkheid van het RCB komen te vallen. Dat verklaart de noodzakelijke vertegenwoordiging van het OM in het RCB.

In 2005 is evaluatie van de Politiewet voorzien. Evaluatie van de indeling in politieregio's maakt daarvan onderdeel uit. Er dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat de politieregio

² Dit zijn de economisch commissarissen (i.e. directeuren Kamer van Koophandel) voor EZ; de voedselcommissarissen (i.e. regionale directeuren) voor LNV; de hoofd-ingenieur-directeuren (HID) van Rijkswaterstaat; de regionaal geneeskundig inspecteurs voor VWS; de regionale inspecteurs van de VROM-Inspectie (VROM); de hoofden eenheden douane (Financiën); de regionaal militair commandanten (RMC) voor Defensie en de hoofdofficier van Justitie (OM, Jus).

³ Te constateren valt dat in de genoemde beleidsstukken van het kabinet over de wenselijkheid van coördinatie van de gemeentelijke verantwoordelijkheden bij gemeenteoverstijgende crisissituaties niet wordt gerept.

⁴ Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp en Wijdemeren.

Gooi en Vechtstreek wordt her-ingedeeld en dat het korps Gooi en Vechtstreek bijgevolg zijn zelfstandigheid verliest. Omdat in het kabinetsbeleid de indeling in politieregio's bepalend is voor de vorming van veiligheidsregio's zal een dergelijke geografische herindeling aanzienlijke consequenties hebben voor de bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio.

b. GHOR

De Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) is degene die bij wet verantwoordelijk is voor de coördinatie van de voorbereiding van de spoedeisende medische hulpverlening op de geneeskundige hulpverlening en voor afstemming met de andere bij de rampenbestrijding betrokken partners, zoals brandweer, politie en gemeenten. De RGF wordt bij zijn werkzaamheden ondersteund door een bureau GHOR, dat onderdeel uitmaakt van de GGD Gooi & Vechtstreek. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de GGD (inclusief de GHOR) en de Regionale Ambulancevoorziening (RAV) ligt bij het algemeen bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek, de aansturing geschiedt door het portefeuillehoudersoverleg gezondheidszorg van de negen gemeenten onder voorzitterschap van een burgemeester.

De GHOR- en de RAV-taken zullen, als het aan het kabinet ligt, onder verantwoordelijkheid van het RCB komen te vallen. Bezien zal moeten worden of daarvoor een wijziging van de gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek noodzakelijk is. Tevens zal moeten worden bezien of en in hoeverre er binnen de individuele college's van burgemeester en wethouders nadere afspraken gemaakt moeten worden over verdeling van taken en bevoegdheden in de bestuursportefeuille 'gezondheidszorg'. De na te streven eindsituatie is dat de burgemeesters, eenmaal zitting genomen in het Regionaal Crisisbestuur, daar beschikken over de noodzakelijke mandaten om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de GHOR- en RAV-taken ten volle te kunnen dragen.

c. Brandweer

De negen regiogemeenten nemen sinds 1987 deel in een gemeenschappelijke regeling waarin de regionale belangen m.b.t. de brandweertzorg zijn gebundeld, de Regionale Brandweerorganisatie Gooi en Vechtstreek (RBOGV). Het op basis van het kabinetsbeleid beoogde proces van verdergaande regionalisering zal leiden tot aanzienlijke wijziging van deze gemeenschappelijke regeling. Dat zal besluitvorming door de raden van alle aangesloten gemeenten impliceren. Voor het proces waarlangs deze verdergaande regionalisering van de brandweer kan worden vormgegeven wordt onder verantwoordelijkheid van de Regionaal Commandant gewerkt aan een Startnotitie die binnenkort aan het Algemeen Bestuur van de RBOGV ter besluitvorming zal worden aangeboden. De besluitvorming over die Startnotitie moet passen in de aanpak zoals die door de in paragraaf 3 voorgestelde stuurgroep van kwartiermakers zal worden voorgesteld.

Het beheer van de regionale brandweer zal onder verantwoordelijkheid van het RCB komen te vallen. Dat verklaart de noodzakelijke aanwezigheid van het bestuur van de RBOGV in het RCB.

d. Gemeenten

De negen regiogemeenten zullen hun taken bij voorbereiding en uitvoering van crisisbeheersing waar mogelijk en wenselijk moeten bundelen. Dat roept de vraag op hoe de verantwoordelijkheden geregeld moeten worden en op welke wijze daarover binnen de individuele gemeenten verantwoording kan worden afgelegd. De afspraken daartoe kunnen worden vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling voor het Regionaal Crisisbestuur. Ook hier zal gelden dat zal moeten worden bezien of en in hoeverre en binnen de individuele college's van burgemeester en wethouders nadere afspraken gemaakt moeten worden over verdeling van taken en bevoegdheden. Ook hier is de na te streven eindsituatie dat de burgemeesters, eenmaal zitting genomen in het Regionaal Crisisbestuur, daar beschikken over de noodzakelijke mandaten om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de overeengekomen intergemeentelijke samenwerking ten volle te kunnen dragen.

3. Naar een projectorganisatie

Vastgesteld kan worden dat de aanloop naar de verdere vormgeving van de veiligheidsregio leidt tot zowel bestuurlijke als functionele anticipatie.

Op functioneel niveau wordt door het management van de GGD, van de politie, van de regionale brandweer en van de gemeenten (gemeentesecretarissen) gesproken en gedacht over de toekomst en de gevolgen en de wenselijke koers voor de eigen organisatie.

Op bestuurlijk niveau worden binnen het bestuur van de regionale brandweer voorbereidingen getroffen voor het aansturen van de noodzakelijke veranderingsprocessen. In de burgemeesterskring hebben de burgemeesters zich in enkele bijeenkomsten reeds beraden op de toekomstige ontwikkelingen.

Gelet daarop verdient het aanbeveling nu zo spoedig mogelijk te komen tot bestuurlijke en functionele synchronisatie van deze initiatieven. Doel van die synchronisatie is om alle betrokkenen deze ontwikkeling gezamenlijk te laten sturen en zodoende toe te werken naar een evenwichtig organisatieontwerp van het Regionaal Crisisbestuur en het Regionaal Veiligheidsbureau. Dat organisatieontwerp zal niet alleen een op synergie gerichte samenwerking moeten garanderen, maar tegelijkertijd moeten uitgaan van de te onderscheiden specifieke eigen verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen.

Voorgesteld wordt voor het ontwikkelen van dit organisatieontwerp een eenvoudige projectstructuur te kiezen, waarbij zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij bestaande structuren. Dat kan door het aanwijzen van acht 'kwartiermakers' veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek. Deze kwartiermakers zijn tevens op te vatten als de 'voorlopers' van (een deel van) de kernbezetting van enerzijds het Regionaal Crisisbestuur en anderzijds het Regionaal Veiligheidsbureau.

Vier daarvan zijn bestuurders, te weten:

- de burgemeester van Hilversum als Korpsbeheerder Politie Gooi en Vechtstreek, tevens voorzitter;
- de burgemeester van Wijdemeren als gewestgedelegeerde gezondheidszorg, tevens GHOR-burgemeester;
- een nog aan te wijzen burgemeester als 'portefeuillehouder regionalisering brandweer' namens het bestuur van de RBOGV;
- een nog aan te wijzen coördinerend burgemeester voor de gemeenschappelijke gemeentelijke taken m.b.t. voorbereiding en uitvoering crisisbeheersing.

De vier overige kwartiermakers zijn de ambtelijke pendanten van deze bestuurders, te weten:

- de Korpschef Politie Gooi en Vechtstreek;
- de Regionaal Geneeskundig Functionaris;
- de Regionaal Commandant RBOGV;
- een nog aan te wijzen coördinerend gemeentesecretaris.

Deze kwartiermakers krijgen de procesverantwoordelijkheid, zij treden gezamenlijk op als stuurgroep. Dat betekent dat zij voorstellen ter besluitvorming ontwikkelen, maar dat zij zelf niet de bevoegdheid hebben tot het nemen van besluiten. Die bevoegdheid is en blijft voor wat betreft;

- de politie: bij de Korpsbeheerder, het Openbaar Ministerie en het Regionaal College Politie;
- de GHOR: bij het Algemeen Bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek;
- de brandweer: bij het Algemeen Bestuur van de RBOGV;
- de gemeenten: bij de college's van B&W en de gemeenteraden.

Voor deze stuurgroep dient in procesmatige en secretariële ondersteuning te worden voorzien.

De werkwijze, i.c. het plan van aanpak (waaronder begrepen een communicatieplan) zal nader moeten worden bepaald.

In de bijlage is e.e.a. schematisch weergegeven.

Van belang is dat de minister van BZK heeft aangekondigd⁵ het 'Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's' en het 'Beleidsplan Crisisbeheersing' zoveel mogelijk in samenhang uit te zullen voeren. Dat betekent dat op regionaal niveau vorm en inhoud moet worden gegeven aan de volgende punten:

- bestuurlijke integratie van de regionale brandweer en de GHOR;
- bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met de politie voor een aantal specifieke taken;
- het inrichten van een bestuur, belast met de organisatie van rampen- en crisisbeheersing;
- het bundelen van deze verantwoordelijkheden in één regionaal Veiligheidsbestuur;
- dit regionaal Veiligheidsbestuur dient over doorzettingsmacht te beschikken.

De minister van BZK zal nadere voorstellen doen ter verduidelijking van de beoogde positie en bevoegdheden van dit Veiligheidsbestuur.

Vooruitlopend op de resultaten van nader overleg over de wijze van ondersteuning van regionale activiteiten gericht op het bereiken van deze doelstellingen, heeft de minister de regionale besturen van de brandweer en de GHOR een bijdrage van € 100.000,-- beschikbaar gesteld. Daarmee kan een start worden gemaakt met de implementatie. Dit subsidiebedrag wordt formeel vastgesteld op basis van een bij de minister in te dienen visiedocument, dat door de gezamenlijke besturen van brandweer en GHOR is vastgesteld en ondertekend. Uit dit visiedocument moet blijken dat de bijdrage wordt gebruikt voor de implementatie van de genoemde punten, dus dienen in het visiedocument de voornemens te worden uiteengezet met betrekking tot de wijze waarop en het tempo waarin de genoemde punten voor medio 2006 worden geïmplementeerd. Het visiedocument moet vóór 1 mei 2005 bij de minister zijn ingediend.

Het ligt voor de hand dat de hiervoor genoemde stuurgroep van 'kwartiermakers' als eerste taak krijgt om dit visiedocument in concept op te stellen en het na afstemming van de inhoud ervan met alle betrokkenen voor besluitvorming aan het bestuur van de regionale brandweer en GHOR ter vaststelling aan te bieden. Daarbij ware in elk geval aandacht te schenken aan de volgende zaken:

- het lijkt verstandig te werken vanuit een goede balans tussen anticipatie op en synchronie met het wetgevingsproces waarbij het risico wordt gemeden dat financiële of andere verplichtingen voor de gemeenten ontstaan waaraan het rijk niet is gecommiteerd; het aan de minister aan te bieden visiedocument kan daarom waar nodig geclausuleerd worden geformuleerd;
- de te ontwikkelen visie op regionaal veiligheidsbeleid zal recht moeten doen aan de te ontwikkelen wet- en regelgeving maar moet wel worden gerealiseerd vanuit de bestaande situatie;
- het visiedocument moet, gegeven de feiten, uitgaan van alternatieve scenario's in relatie tot bestaande onzekerheden in toekomstige wet- en regelgeving (voorbeeld: wijziging in politie-regio);
- op voorhand lijkt een goede democratische controle in de door het kabinet in hoofdlijnen geschetste structuur lastig te borgen, dit aspect verdient daarom bijzondere aandacht;
- het lijkt verstandig in het visiedocument te komen tot een feitelijke conceptie van veiligheidsbestuur en veiligheidsbureau, waarin de nu levende opvattingen binnen de verschillende 'kolommen' (politie, GHOR, regionale brandweer en gemeenten) met elkaar worden verbonden.

4. Hoe nu verder?

De aanwijzing van een coördinerend burgemeester kan plaatsvinden in de bespreking in het portefeuillehoudersoverleg algemene zaken met de gemeentesecretarissen van 10 februari. De gemeentesecretarissen hebben tijdens hun vergadering van 7 februari een coördinerend gemeentesecretaris (en een plaatsvervanger) aangewezen.

⁵ Bij brief van 30 november 2004.

Daarna moet nog bespreking c.q. besluitvorming volgen in:

- Regionaal College Politie en/of 'de driehoek': aanwijzing korpsbeheerder en korpschef tot kwartiermakers;
- Algemeen Bestuur Gewest: aanwijzing portefeuillehouder GGD/GHOR en RGF tot kwartiermakers;
- Algemeen Bestuur RBOGV: aanwijzing 'portefeuillehouder regionalisering brandweer' en aanwijzing van deze en de Regionaal Commandant tot kwartiermakers.

Bijlage

VEILIGHEIDSREGIO								
Blaricum	Bussum	Hilversum	Huizen	Laren	Muiden	Naarden	Weesp	Wijdmeren



KWARTIERMAKERS			
Gemeenschappelijke Regeling van gemeenten met politie voor het multidisciplinair gedeelte van:			
Politie	GHOR	RBOGV	Gemeenten

(toewerkend naar)			
REGIONAAL CRISISBESTUUR (VEILIGHEIDSBESTUUR)			
Korpsbeheerder	Gewestgedelegeerde gezondheidszorg tevens GHOR-burgemeester	'Portefeuillehouder regionalisering brandweer'	Coördinerend burgemeester
E.C. Bakker	D. Bijl	BM NN-1	BM NN-2

(toewerkend naar)			
REGIONAAL VEILIGHEIDSBUREAU			
M.A. Berndsen-Jansen	A.R.J. Stumpel	R.A. Moraal	J.A. van der Vegt
Korpschef	Regionaal Geneeskundig Functionaris	Commandant regionale brandweer	Coördinerend gemeentesecretaris