

Startnotitie bestuurlijke inbedding GHOR in de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek

15 juni 2005

1. Aanleiding

Het kabinet voert een actief beleid dat is gericht op de totstandbrenging van veiligheidsregio's. Bij brief van 30 november 2004 heeft de minister van BZK een bijdrage van € 100.000,-- voor de totstandbrenging van de veiligheidsregio's in het vooruitzicht gesteld. De minister stelt deze bijdrage ter beschikking als aan de voorwaarde wordt voldaan van het inzenden van een visiedocument waarin wordt geschetst op welke wijze de regio werkt aan het tot stand brengen van een veiligheidsregio en een veiligheidsbestuur. Dit visiedocument is op 21 april 2005 vastgesteld door de daartoe aangewezen kwartiermakers en aan de minister van BZK gezonden (zie bijlage).

In het visiedocument is een plan van aanpak in hoofdlijnen opgenomen voor de afstemming van de besluitvorming in de verschillende sectoren die in de veiligheidsregio gaan meedoen: politie, GHOR, brandweer en gemeenten. Het 'Visiedocument totstandbrenging Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek' is daarmee het kader voor het werken aan de bestuurlijke inbedding van de GHOR in de Veiligheidsregio (door integratie van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor brandweer en GHOR in een nieuwe gemeenschappelijke regeling). Synchronoos aan deze bestuurlijke inbedding van de GHOR lopen dus andere processen, met name binnen de brandweer (regionalisering), de politie (gericht op het sluiten van een samenwerkingsconvenant met het veiligheidsbestuur) en binnen de deelnemende gemeenten (gericht op afstemming).

De voorliggende startnotitie bestuurlijke inbedding GHOR is opgesteld ten behoeve van besluitvorming door het algemeen bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek.

2. Kadern

Naast het door de regio in het 'Visiedocument' gedefinieerde kader zijn voor de bestuurlijke inbedding van de GHOR ook de door het kabinet nog vast te stellen beleidskaders van belang. Door het kabinet zal immers nog nader worden ingegaan op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het veiligheidsbestuur. Omdat het kabinet heeft aangekondigd de wet- en regelgeving op nader te bepalen wijze aan te passen op het ingezette beleid, is ervoor gekozen het proces van totstandbrenging van de veiligheidsregio te synchroniseren met dit wetgevingstraject. Ook voor de herpositionering van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de GHOR betekent dit dus dat het tijdpad afhankelijk zal zijn van de ontwikkeling van wet- en regelgeving.

De negen regiogemeenten Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp en Wijdemeren participeren in de 'Regeling Gewest Gooi en Vechtstreek'. Dit is een in 1987 tot stand gebrachte gemeenschappelijke regeling waarin op regionaal niveau de uitvoering van een aantal gemeenschappelijk uit te voeren taken, waaronder de GGD, zijn gebundeld. Het dagelijks bestuur van het gewest fungeert als bestuur van de GHOR en één van de leden van het dagelijks bestuur, de burgemeester van Wijdemeren, is portefeuillehouder GHOR in het algemeen bestuur. Organisatorisch maakt de GHOR als afdeling deel uit van de GGD.

Het proces van onderbrenging van de verantwoordelijkheid voor de GHOR bij het veiligheidsbestuur leidt niet tot een wijziging van de organisatorische onderbrenging van de GHOR bij de GGD c.q. het gewest. In overeenstemming met het kabinetsbeleid (het kabinet ziet de GHOR als een regulier onderdeel van de openbare gezondheidszorg) blijft aansluiting met de GGD van wezenlijk belang voor het operationeel functioneren van de GHOR. De organisatorische consequenties voor de GHOR zijn dus niet bijzonder groot. Wel zal de verantwoordelijkheid voor de aansturing van de GHOR moeten worden verlegd van het dagelijks bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek naar het veiligheidsbestuur. Daartoe zal de gemeenschappelijke regeling van het gewest moeten worden gewijzigd.

In deze startnotitie wordt aangegeven hoe aan de onderbrenging van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de GHOR bij het veiligheidsbestuur zal worden gewerkt.

3. Betrokkenen

De regiogemeenten die op dit moment in de gemeenschappelijke regeling voor het gewest hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de GHOR hebben vorm gegeven, zijn bestuurlijk betrokken want wijziging in deze gemeenschappelijke regeling betekent besluitvorming door de raden van alle aangesloten gemeenten.

Het veiligheidsbestuur wordt verantwoordelijk voor de brandweer en de GHOR en door het veiligheidsbestuur moet verplicht worden samengewerkt met het Regionaal College Politie en de gemeenten.

Het toezicht door de provincie op het veiligheidsbestuur zal worden verstevigd. Naast het toezicht op de rampenplannen en rampbestrijdingsplannen, zal de provincie ook het regionale beheersplan rampenbestrijding toetsen. Verder zal het toezicht op de planvorming voortaan plaatsvinden aan de hand van een in een AMvB vastgelegd toetsingskader. En op grond van wettelijke bepalingen dient het College van Gedeputeerde Staten de gemeenschappelijke regeling voor het veiligheidsbestuur goed te keuren.

Onderbrenging van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de GHOR bij het veiligheidsbestuur leidt niet tot organisatorische maar wel tot bestuurlijke ontvlechting van de GHOR uit het gewest. Dat betekent dat voor de GHOR en de Regionaal Geneeskundig Functionaris in een dubbele verantwoordingslijn moet worden voorzien. De GHOR zal zich als organisatorische eenheid binnen de GGD moeten verantwoorden en daarnaast als onderdeel van de regionale veiligheidsorganisatie een verantwoordingslijn kennen naar het veiligheidsbestuur. De noodzakelijke aanpassingen van de gemeenschappelijke regeling voor het gewest en de nieuwe gemeenschappelijke regeling voor het veiligheidsbestuur zullen daarom goed op elkaar afgestemd moeten zijn.

4. Aspecten

Het kabinet kondigt aan dat een aantal zaken bij wet zal worden geregeld maar dat de regio binnen wettelijk gegeven kaders ruimte houdt voor maatwerk dat aansluit op eigen afwegingen. Op regionaal niveau zal inhoudelijke afstemming en synchronisatie met de 'blauwe', de 'witte' en de 'groene' kolom plaatsvinden zoals geschetst in het 'Visiedocument totstandbrenging Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek'.

Bij de bestuurlijke vormgeving zullen de besluitvormingsstructuur en de verantwoordelijkheden van de verschillende deelnemende partijen goed worden gedefinieerd.

De GHOR is verantwoordelijk voor de coördinatie van de volgende drie processen: de spoedeisende medische hulpverlening (SMH), de psychosociale hulpverlening (PSH) en de preventieve openbare

gezondheidszorg (POG). Die verantwoordelijkheid voor de coördinatie strekt zich uit over de verschillende onderdelen van de veiligheidsketen: preparatie, proactie, preventie, repressie en nazorg. De daadwerkelijke zorg wordt niet verleend door de GHOR, maar door tal van organisaties in het veld van de gezondheidszorg, waarmee de RGF convenanten sluit over hun bijdrage aan, en rol in de geneeskundige hulpverlening bij een calamiteit. Een belangrijk aspect van de werkzaamheden betreft de afstemming met de partners in de rampenbestrijding: brandweer, politie en gemeenten.

Gekoppeld aan de (te realiseren) doorzettingsmacht van het veiligheidsbestuur acht het kabinet het noodzakelijk dat de positie van de Regionaal Geneeskundig Functionaris zal worden versterkt, analoog aan de beoogde versterking van de positie van de Commandant van de regionale brandweer. Het kabinet vindt dat deze versterking in eerste instantie door de regio zelf kan worden gerealiseerd op basis van reeds bestaande wetgeving. De RGF wordt aangesteld door het veiligheidsbestuur en door dit bestuur ook rechtstreeks aangestuurd. Die positie is nodig om met zorginstellingen op bestuurlijk niveau afspraken te kunnen maken en voor zijn zichtbaarheid en zijn gezag in de 'witte kolom'. Daarnaast worden in de artikelen 4 en 5 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor) de taken van de RGF met name genoemd (waarbij het kabinet het vooralsnog open houdt dat de wettelijke bevoegdheden van de RGF verder uitgebreid zullen worden). Het kabinet benadrukt dat competenties, vaardigheden en gewenste output leidend moeten zijn voor het profiel en het niveau waarop de RGF wordt aangesteld. Het verdient daarom aanbeveling bij de start van het veiligheidsbestuur de taken en verantwoordelijkheden van de RGF door het veiligheidsbestuur te laten expliciteren door het vaststellen van een ambtsinstructie die vervolgens kan dienen als instrument bij de periodieke beoordeling van het functioneren van de RGF. Tot eventueel uit de ontwikkelingen anders zou blijken, is uitgangspunt dat de verantwoordingslijnen van de RGF in de nieuwe situatie zullen wijzigen, maar niet zijn functie-inhoud.

De bekostiging van de GHOR vindt voor het overgrote deel (op dit moment voor 95 %) plaats door het rijk (via de Brede doeluitkering rampenbestrijding - BDUR). Deze situatie blijft gehandhaafd. Wel zullen de in de gemeenschappelijke regeling voor het veiligheidsbestuur deelnemende gemeenten moeten vaststellen op welke wijze kan worden voorzien in aanvullende bekostiging indien daarvoor naar het oordeel van het veiligheidsbestuur aanleiding bestaat.

Het realiseren van multidisciplinaire oefeningen (zorginstellingen met politie, brandweer en gemeenten) is een verantwoordelijkheid van het veiligheidsbestuur. Het veiligheidsbestuur (vertegenwoordigd door de RGF) dient met de besturen van de zorginstellingen afspraken te maken over aard, omvang en frequentie van het oefenen. Het veiligheidsbestuur dient de noodzakelijke kosten daarvoor op te nemen in zijn begroting. Het rijk levert een financiële bijdrage via de genoemde doeluitkering (BDUR) en de gemeenten doen dat via de inwonerbijdrage. Naar de opvatting van het kabinet is de groei van het GHOR-budget is tot nu toe teveel een zaak van het rijk geweest .

De GHOR blijft conform de huidige situatie gehuisvest bij het gewest. Dat staat los van de (in de visie van het kabinet noodzakelijke) gemeenschappelijke huisvesting van de meldkamers van brandweer, politie en ambulancezorg die in onze regio reeds is gerealiseerd.

5. Projectorganisatie

In het 'Visiedocument totstandbrenging Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek' is op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de noodzakelijke veranderingsprocessen zal worden genomen. Door synchronisatie van de activiteiten is het mogelijk om alle betrokkenen de noodzakelijke ontwikkeling gezamenlijk te laten sturen en daarmee toe te werken naar een evenwichtig organisatieontwerp van het regionaal veiligheidsbestuur. Inmiddels zijn acht 'kwartiermakers' Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek aangewezen. Deze kwartiermakers zijn

op te vatten als ‘voorlopers’ van enerzijds het regionaal veiligheidsbestuur en anderzijds de veiligheidsdirectie¹.

Voor de vormgeving van de relatie van de GHOR met het veiligheidsbestuur zijn als kwartiermaker aangewezen de heer D. Bijl, burgemeester van Wijdmeren en de heer A.R.J. Stumpel, Regionaal Geneeskundig Functionaris. De aanwijzing van de heer Bijl als kwartiermaker heeft alles te maken met het feit dat hij portefeuillehouder GHOR en GGD in het algemeen bestuur van het gewest is. In het verlengde daarvan volgt nu het voorstel hem tevens te belasten met de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke voorbereiding van onderbrenging van de GHOR bij het veiligheidsbestuur.

De acht kwartiermakers hebben procesverantwoordelijkheid, zij treden gezamenlijk op als stuurgroep voor de totstandkoming van de veiligheidsregio. Dat betekent dat zij voorstellen ter besluitvorming ontwikkelen, maar dat zij zelf niet de bevoegdheid hebben tot het nemen van besluiten. Die bevoegdheid is in elke ‘kolom’ specifiek geregeld en blijft voor wat betreft de GHOR bij het algemeen bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek.

De afzonderlijke projectorganisatie voor de relatie van de GHOR met het veiligheidsbestuur dient dus te worden gezien als een onderdeel van een bredere projectorganisatie voor de totstandkoming van de Veiligheidsregio. In de projectorganisatie voor de GHOR worden alle deelnemende gemeenten in de ontwikkeling betrokken. Uitgangspunt voor het organisatieontwerp van deze projectstructuur is dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij bestaande structuren.

Stuurgroep

Door het dagelijks bestuur van het gewest zal een ‘Stuurgroep GHOR’ worden ingesteld bestaande uit de vier burgemeesters die tevens kwartiermakers voor de Veiligheidsregio zijn, met de heer Bijl als voorzitter en de Regionaal Geneeskundig Functionaris als secretaris. Voor de procesmatige ondersteuning krijgt deze stuurgroep tijdelijk de beschikking over een (extern) adviseur. De Stuurgroep GHOR krijgt als taak het algemeen bestuur van het gewest voorstellen te doen voor de vormgeving van de relatie tussen GHOR en enerzijds het veiligheidsbestuur en anderzijds het algemeen bestuur van het gewest. Het algemeen bestuur van het gewest zal verantwoordelijk zijn voor het doen van voorstellen voor gemeenschappelijke besluitvorming aan de colleges van B&W en de raden van de deelnemende gemeenten.

Daarnaast heeft de stuurgroep op bestuurlijk niveau een klankbordfunctie, zowel voor de deelnemende gemeenten van wie de burgemeester niet in de stuurgroep zitting heeft als voor de te vormen projectgroep die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de besluitvorming van de stuurgroep.

Projectgroep

Deze ‘projectgroep GHOR’ wordt voorgezeten door de Regionaal Geneeskundig Functionaris. Leden van de projectgroep zijn de directeur van de GGD en de gewestsecretaris. De projectgroep wordt ondersteund door een adviseur die verantwoordelijk is voor de advisering over de procesgang. Deze is tevens de adviseur van de stuurgroep. Op ad hoc-basis zal de projectgroep een beroep doen op juridische en/of bestuurskundige ondersteuning door medewerkers van het gewest.

De voorstellen van deze projectgroep worden in eerste aanleg bestuurlijk getoetst door het AB-lid dat als portefeuillehouder GHOR is aangewezen. Daarmee ontstaat een goede afstemming tussen de ambtelijke advisering door de projectgroep en de bestuurlijke advisering door de stuurgroep. Deze portefeuillehouder zal daarom de formele verantwoordelijkheid dragen voor het inbrengen van voorstellen uit de projectgroep in het algemeen bestuur (en bijgevolg deze voorstellen daar verdedigen).

Medezeggenschap, informatie en communicatie

¹ In het ‘Visiedocument’ is de term ‘veiligheidsbureau’ nog gebruikt. In de brief van de minister van BZK van 27 april aan de Tweede Kamer is gekozen voor een nieuwe benaming: ‘veiligheidsdirectie’.

Goede medezeggenschap berust op goede informatie en goede communicatie. De projectgroep (met de voorzitter als eerstverantwoordelijke en eerst aanspreekbare) zal aan de bijzondere verantwoordelijkheid voor informatie en communicatie zelf vorm en inhoud moeten geven.

In dit proces is wegens het gering aantal betrokken medewerkers een goede en directe vormgeving van de medezeggenschap mogelijk: de Regionaal Geneeskundig Functionaris is als hoofd van de GHOR direct aanspreekbaar voor het eigen personeel. Het is daarnaast vanzelfsprekend dat de gewestsecretaris in zijn hoedanigheid als bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden garant staat voor de formele relatie met de OR van het gewest.

6. Plan van Aanpak, tijdpad en planning

Op basis van de boven geschetste projectstructuur is in het bijgevoegde schema de gekozen werkwijze nader uitgewerkt in op elkaar afgestemde taken, verantwoordelijkheden en producten.

Het tijdpad voor de totstandbrenging van het veiligheidsbestuur wordt extern bepaald, en wel door het rijk. Ten aanzien van de verplichte elementen is de voorbereiding van wetgeving al in 2004 gestart. Medio 2005 zal het kabinet samen met de gemeenten een tussenbalans opmaken. Dan kan beoordeeld worden of de in het kabinetsstandpunt geschetste aanpak in de praktijk werkt. Zo nodig kan na dit ijkmoment tot aanvullende maatregelen worden besloten. Na het ijkmoment kan worden besloten om ontwikkelde zaken in wetgeving vast te leggen.

In juli 2006 wil het kabinet de volgende zaken geregeld hebben:

1. Verdere regionalisering van het beheer van de brandweer;
2. Integratie van de besturen van de regionale brandweer en GHOR;
3. Regionalisering van de beheersaspecten van de rampenbeheersing;
4. Verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie;
5. Doorzettingsmacht van het regionaal veiligheidsbestuur;
6. Versterken bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer;
7. Pro-actie en preventie (adviesrol regio);
8. Versterking GHOR;
9. Financieringssystematiek.

Het kabinet formuleert een basisniveau waaraan regio's moeten voldoen. Het basisniveau moet medio 2006 bereikt zijn. Tot juli 2006 kunnen gemeenten in hun eigen tempo werken om dit doel te bereiken.

Het door de stuurgroep veiligheidsregio gekozen tijdschema voorziet in een voorstel voor een gemeenschappelijke regeling voor het regionaal veiligheidsbestuur Gooi en Vechtstreek in juni 2006, dit is conform het huidige tijdpad van het kabinet. In de tweede helft van 2006 is samenhangende bestuurlijke besluitvorming over dat voorstel voorzien. Het veiligheidsbestuur wordt geacht per 1 januari 2007 operationeel te zijn. Een tijdpad is opgenomen in het plan van aanpak dat behoort bij het 'Visiedocument' van 21 april 2005.

Vanzelfsprekend heeft dit tijdpad een dynamisch karakter. Relevante tussentijdse ontwikkelingen zullen tot aanpassing kunnen leiden.

Voor de stuurgroep veiligheidsregio en de daaronder liggende projectorganisatie (dat is dus inclusief de geschetste projectorganisatie voor de GHOR) is een voorlopige begroting opgesteld. Uitgangspunt daarbij is dat de werkzaamheden zoveel als mogelijk is vanuit de staande organisaties worden verricht. De daarmee gemoeide kosten blijven buiten de begroting. Deze werkwijze impliceert overigens wel dat de gevolgen voor de taakuitoefening door het management zullen worden aangegeven (prioriteitstelling en/of temporisering van werkzaamheden) en waar noodzakelijk bestuurlijk moeten worden gefiatteerd.

7. Besluitvorming

Deze startnotitie is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de Regionaal Geneeskundig Functionaris. De voorgestelde besluiten worden nu aan het dagelijks bestuur van het gewest voorgelegd, omdat de vergaderfrequentie van het algemeen bestuur van het gewest tijdige behandeling niet toelaat. In de voorgestelde besluitvorming is dan ook voorzien in formalisering door het algemeen bestuur op een later moment.

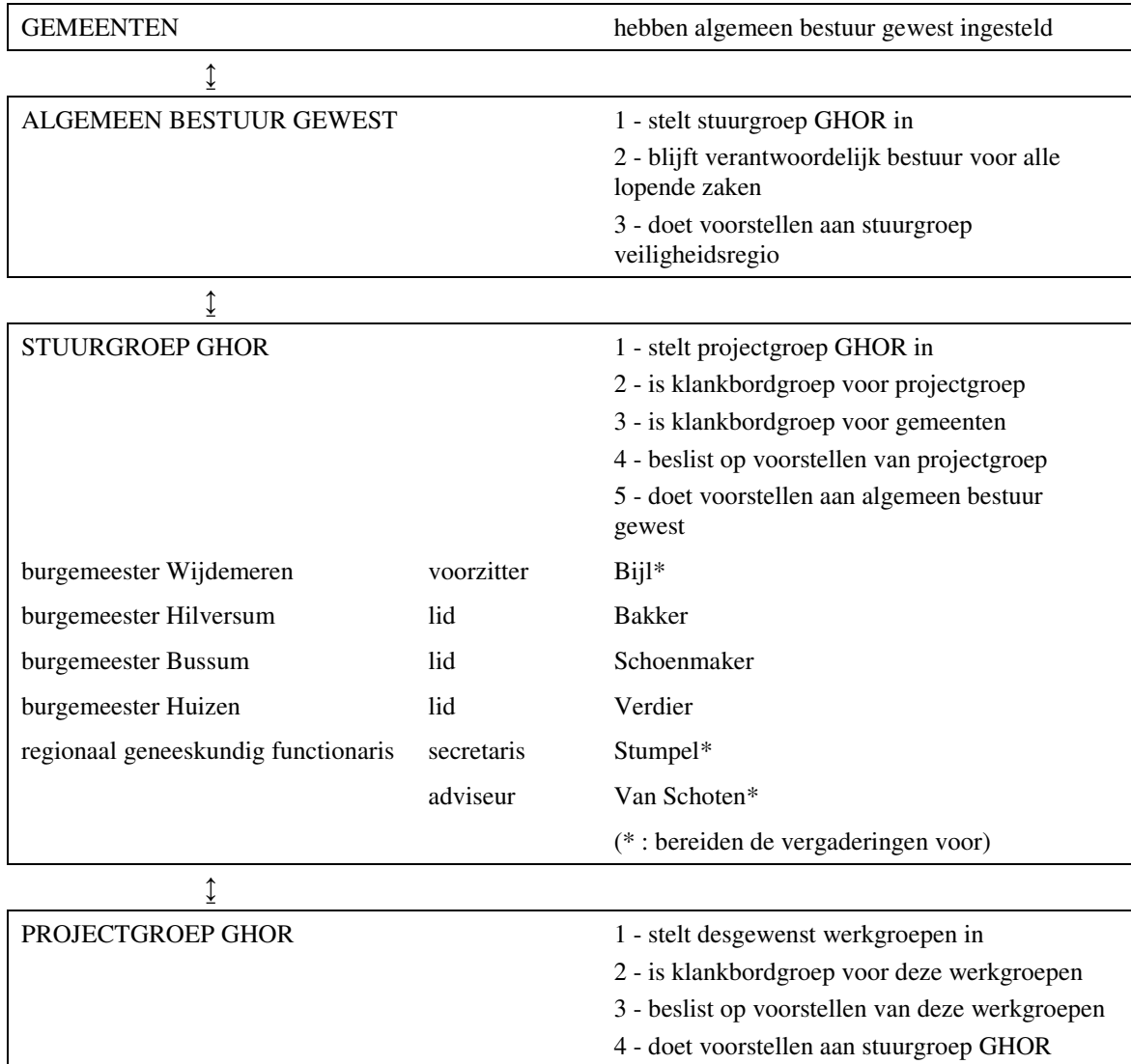
Het dagelijks bestuur wordt voorgesteld te besluiten:

1. in te stemmen met de inhoud van deze startnotitie;
2. de burgemeesters van Bussum, Hilversum, Huizen en Wijdmeren aan te wijzen als 'stuurgroep GHOR' met de verantwoordelijkheden die in deze startnotitie zijn beschreven;
3. de burgemeester van Wijdmeren, de heer D. Bijl, portefeuillehouder GHOR in het algemeen bestuur, uit dien hoofde tevens te belasten met het voorzitterschap van deze stuurgroep en daarmee met de bestuurlijke voorbereiding van onderbrenging van de GHOR bij het veiligheidsbestuur;
4. de stuurgroep op te dragen:
 - a. een 'projectgroep GHOR' in te stellen met de verantwoordelijkheden en samenstelling die in deze startnotitie zijn beschreven;
 - b. het algemeen bestuur voorstellen te doen ten behoeve van gemeenschappelijke besluitvorming door de deelnemende gemeenten met betrekking tot de vormgeving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het veiligheidsbestuur voor de GHOR;
5. aan het algemeen bestuur voor te stellen deze besluitvorming door het dagelijks bestuur te bekrachtigen.

Bijlagen:

1. Visiedocument totstandbrenging Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, 21 april 2005
2. Kabinetsstandpunt over 'De GHORDiaanse knoop doorgehakt', 13 december 2004
3. Brief betreffende het regionaal veiligheidsbestuur van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 27 april 2005

**PROJECTORGANISATIE
RELATIE GHOR MET
VEILIGHEIDSBESTUUR**



PROJECTGROEP GHOR		
taken:	1	ontwerp een voorstel aan het algemeen bestuur van het Gewest tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor het Gewest Gooi en Vechtstreek waarin geregeld wordt dat:
	a	de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de GHOR niet langer gedragen wordt door het algemeen bestuur van het gewest en
	b	de organisatorische inbedding van de GHOR in de GGD en daarmee van de GHOR in de 'witte kolom' gegarandeerd blijft conform de bestaande situatie
	2	doe een voorstel voor de versterking van de bevoegdheden van de RGF
	3	doe voorstellen voor de toepasselijke ambtelijke ondersteuning van het veiligheidsbestuur door de GHOR
	4	ontwerp een voorstel voor opneming van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de GHOR in de nieuw vast te stellen gemeenschappelijke regeling voor het veiligheidsbestuur
	5	doe voorstellen voor een begroting, een meerjarenbegroting en een investeringsprogramma voor materieel, materiaal en ICT inclusief afschrijvingstermijnen
producten:	A	concept-wijziging gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek
	B	concept-gemeenschappelijke regeling GHOR / veiligheidsbestuur
	C	concept-instructie RGF
	D	concept-begroting 2007
	E	concept-meerjarenbegroting 2007 - 2010
	F	concept-investingsprogramma 2007 - 2010
samenstelling:		
RGF	voorzitter	Stumpel
directeur GGD	plv voorz	Engelsman
gewestsecretaris	lid	Bodar
jurist	lid ad-hoc	Bakker
bestuurskundige	lid ad-hoc	Satijn
	adviseur	Van Schoten