Toelichting Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland 2010

De voorgestelde wijzigingen zijn geel gearceerd.

Algemeen
Als gevolg van de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijk regelingen (Wgr) per 1 januari 2015 en in verband met de uitkomsten van MOED en VNOG Risicogericht is het noodzakelijk om de gemeenschappelijke regeling, zoals die op zoals vastgesteld op 1 januari 2010, te wijzigen. Dit betrof de eerste wijziging van de regeling.

De Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) brengt veranderingen in de rechtspositieregeling voor het personeel van veiligheidsregio's en de totstandkoming daarvan. In dat kader zullen de 25 veiligheidsregio aansluiten bij een werkgeversvereniging. Deze ontwikkeling en de uitkomsten van VNOG Toekomstgericht maken het noodzakelijk om de Gemeenschappelijke Regeling VNOG 2010 te wijzigen. Daarnaast zijn wijzigingen verwerkt die bepalingen verduidelijken en wijzigingen die de leesbaarheid van de regeling vergroten. Dit betreft de tweede wijziging van de regeling.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1: Begripsbepalingen

Art. 1, onder f:
Met de GHOR wordt in de Wvr niet hetzelfde als oorspronkelijk bedoeld in de Wet GHOR. Omdat deze gemeenschappelijke regeling (hierna: de regeling) gestoeld is op de Wvr wordt in de begripsomschrijving de bepaling van de Wvr (art. 1) gehanteerd: de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio, belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening en met de advisering van andere overheden en organisaties op dat gebied.

Het begrip GHOR is in de wereld van de rampenbestrijding en crisisbeheersing een ingeburgerd begrip. Oorspronkelijk verwezen de letters naar een handeling: geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, en ruim opgevat is op dat terrein de GHOR nog steeds een speler.

De GHOR-vlag dekt evenwel de letterlijke lading niet (meer). De geneeskundige hulpverlening als zodanig geschiedt immers niet door de GHOR, maar door diverse soorten professionals in de medische sector, en bovendien niet alleen bij ongevallen en rampen, maar ook bij crises. Die ontwikkeling houdt in dat «GHOR» niet gezien moet worden als een afkorting, maar als een zelfstandig begrip. De GHOR is een bijzonder onderdeel van de rampen- en crisisbestrijdingsorganisatie van de veiligheidsregio. Het bestuur van de regio heeft als aparte taak het organiseren van de geneeskundige hulpverlening in hun regio met het oog op zware ongevallen, rampen en crisissituaties. Om deze taak uit te voeren richt het bestuur een GHOR-organisatie in.
De GHOR wijkt als organisatie af van diensten als brandweer en politie. De GHOR is namelijk niet een staande organisatie die aan dagelijkse hulpverlening doet. De GHOR-taak van het bestuur van de regio houdt in het maken van afspraken met de in de regio aanwezige instellingen als bedoeld in de Wet toelating zorginstellingen en zorgaanbieders als bedoeld in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg alsmede met de regionale ambulancen gezondheidsdiensten over hun voorbereiding op en inzet bij zware ongevallen, rampen en crisissituaties. Instellingen of diensten die hier niet onder vallen, kunnen door de ministers worden aangewezen dan wel aangezocht. Ook hun voorbereiding en inzet in geval van nazorg na een calamiteit nodig is, kan onderdeel uitmaken van de afspraken.

Artikel 1, onder g:
Met de redactie van deze bepaling is rekening gehouden met de inwerkingtreding, op enig moment. van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor de veiligheidsregio's.

Artikel 2: Openbaar lichaam

Artikel 9 van de Wvr verplicht tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de aanduiding 'veiligheidsregio'. Omdat de naam van deze regio Noord- en Oost-Gelderland is, wordt de naam dus 'Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland'. Het grondgebied van de regio is het gezamenlijke grondgebied van de 22 deelnemende gemeenten.
De veiligheidsregio is een rechtspersoon. Dit is bepaald in artikel 8, eerste lid, van de Wgr. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van de veiligheidsregio (artikel 12, tweede lid, van de Wgr).

Artikel 3: Belangen

De belangen zijn de beleidsterreinen, waarop kan worden samengewerkt. De wet vereist dat deze belangen duidelijk in de regeling worden geformuleerd (art.10, eerste lid van de Wgr). Dit artikel gaat eveneens in op de samenhang met de gemeentelijke taken in het kader van bevolkingszorg. Dit raakt aan de inbedding 'oranje kolom'.

Artikel 4: Taken

Eerste lid.
In artikel 10 van de Wvr is bepaald dat de in dit artikel genoemde taken bij de gemeenschappelijke regeling aan het bestuur van de veiligheidsregio worden overgedragen. Bij de taak "het instellen en instandhouden van de brandweer" zijn tevens de taken van de brandweer genoemd. Deze zijn overeenkomstig het bepaalde in artikel 25 van de Wvr.

In artikel 3, tweede lid Wvr staat dat de gemeenteraad regels stelt in een brandbeveiligingsverordening over het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt. Deze brandbeveiligingsverordening is grotendeels komen te vervallen door het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (Bgbop). Overige onderwerpen zijn door gemeenten zelf in te regelen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) dan wel de Legesverordening.

Tweede lid.
Hiermee wordt een bestaande mogelijkheid geformaliseerd.

Artikel 5: Bevoegdheden

Artikel 10, tweede lid van de Wgr, bepaalt dat een regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld aangeeft welke bevoegdheden de deelnemende gemeenten aan het openbaar lichaam toekennen; verder is bepaald dat de regeling bepalingen kan inhouden omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de toegekende bevoegdheden.

Bevoegdheden kan een openbaar lichaam in de eerste plaats ontvangen van de deelnemende gemeenten (artikel 30 van de Wgr). Deze worden door de gemeenten overgedragen waarna zij zelf niet langer over deze bevoegdheden beschikken.

Naast door gemeenten overgedragen bevoegdheden heeft het openbaar lichaam van rechtswege de bevoegdheid om aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen (bijvoorbeeld het verwerven van goederen en het benoemen van personeel). Gemeenten kunnen in de regeling op deze bevoegdheid wel beperkingen aanbrengen (art. 31 van de Wgr).
Tot slot heeft een openbaar lichaam ook de bevoegdheden die annex zijn aan de bevoegdheden die door de gemeenten worden overgedragen, bijvoorbeeld het toepassen van bestuursdwang of het voeren van overleg met derden omtrent een overgedragen bevoegdheid. Ook aan deze annexe bevoegdheden kunnen door de gemeenten in de regeling beperkingen worden gesteld (artikel 31 van de Wgr).
De bevoegdheden die de bestuursorganen van de veiligheidsregio toekomen om tot een goede uitvoering van de in de artikelen 3 en 4 omschreven belangen en taken te kunnen komen, vloeien specifiek voort uit artikel 10 van de Wvr.

Tweede lid.
Om niet meer afstand te creëren tussen de deelnemende gemeenten en de veiligheidsregio is het deelnemen aan gemeenschappelijke regelingen beperkt tot de organisaties waaraan de veiligheidsregio nu reeds deelneemt.
Om dezelfde reden is aan het algemeen bestuur niet de bevoegdheid gegeven om te besluiten deel te nemen aan stichtingen e.d. Omdat het besluit tot deelnemen aan stichtingen e.d. onder de Wgr zoals die voor 1 januari 2015 gold, was toegestaan zonder dat die bevoegdheid expliciet in de gemeenschappelijke regeling aan het algemeen bestuur was toegekend kan de veiligheidsregio blijven deelnemen aan stichtingen e.d. waaraan zij reeds voor 1 januari 2015 deelnam.

Derde lid
Omdat de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA) per 1 januari 2020 maakt dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geen werkgeversvertegenwoordiging voor de Veiligheidsregio kan zijn, is door de veiligheidsregio's gekozen voor het oprichten van een werkgeververeniging, die in de positie is om bindende afspraken te maken met de vakbonden over een rechtspositieregeling voor het personeel van de veiligheidsregio's. De bevoegdheid tot deelname aan deze vereniging is opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.

Artikel 6: Samenstelling algemeen bestuur

Artikel 11, eerste lid, van de Wvr verplicht dat het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Hiermee wordt afgeweken van de Wgr. Het lidmaatschap van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio is verbonden aan de functie van burgemeester. Dat betekent dat het lidmaatschap van rechtswege eindigt zodra een lid ophoudt burgemeester te zijn. Een nieuwe burgemeester wordt vervolgens van rechtswege lid op het moment van zijn benoeming.

Artikel 7: Werkwijze en ondertekening stukken

Eerste lid.
Uitgangspunt is dat de vergaderingen openbaar zijn (artikel 22, derde lid van de Wgr). De deuren worden gesloten als de voorzitter of een vijfde deel van de aanwezige leden daarom verzoeken (vierde lid). Het algemeen bestuur moet vervolgens beslissen of er met gesloten deuren wordt vergaderd (vijfde lid).

Hierbij moet een afweging gemaakt worden tussen het belang van openbaarheid en het belang van vertrouwelijkheid. Vergaderen achter gesloten deuren dient een uitzondering te blijven.

Er kan geheimhouding worden opgelegd omtrent hetgeen in een besloten vergadering aan de orde is geweest en omtrent de stukken die daartoe zijn overgelegd. Dit kan alleen als de belangen genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in geding zijn. Artikel 23 van de Wgr bevat hiervoor een regeling.

Tweede lid.
In artikel 12 van de Wvr is bepaald dat de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het waterschap dat binnen het grondgebied van de veiligheidsregio ligt, uitgenodigd worden deel te nemen aan de vergaderingen van het bestuur. Ook andere functionarissen wier aanwezigheid in verband met de te behandelen onderwerpen van belang is, worden uitgenodigd deel te nemen aan de vergaderingen. In dit verband is in het tweede lid bepaald dat in ieder geval de algemeen directeur, de regionaal commandant, de directeur publieke gezondheid en de coördinerend functionaris uitgenodigd worden bij de vergadering aanwezig te zijn.

Op grond van artikel 13 van de Wvr wordt ook de Commissaris van de Koning uitgenodigd om bij de vergaderingen aanwezig te zijn.

Derde lid.
Voor deze bepaling is aansluiting gezocht bij de Gemeentewet. De functie van secretaris wordt uitgevoerd door de algemeen directeur (zie hiervoor artikel 17 van de regeling).

Artikel 8: Besluitvorming

De definitieve bevolkingscijfers per 1 januari van een vergaderjaar worden pas per september van datzelfde vergaderjaar door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgesteld. Dit maakt dat het vaststellen van de stemverhoudingen aan het begin van het vergaderjaar op basis van de definitieve cijfers van september onmogelijk is. Daarom is gekozen voor de definitieve bevolkingscijfers per 1 januari van het voorafgaande jaar.

Artikel 10: Samenstelling dagelijks bestuur

Eerste lid.
De gekozen omvang is ingegeven door de wens om te komen tot een slagvaardig dagelijks bestuur en als basis voor de te verdelen portefeuilles.

Het is niet mogelijk om vervangers aan te wijzen voor de leden van het dagelijks bestuur. Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting van de Wgr. Bij vervanging met een incidenteel of tijdelijk karakter kan worden volstaan met een interne vervangingsregeling binnen het dagelijks bestuur. Bij langdurige afwezigheid kan een ad interim bestuurder worden aangewezen of een opvolger.

Tweede lid.
Om een evenwichtige samenstelling van het dagelijks bestuur te behouden nadat de clusters zijn opgeheven, is ervoor gekozen om bij de samenstelling van het dagelijks bestuur rekening te houden met een evenwichtige geografische afvaardiging. Daarnaast zijn leden van het dagelijks bestuur ook vanuit hun achtergrond en/of andere rollen/taken te koppelen aan een bepaalde portefeuille. Vandaar dat beide afwegingen een rol spelen bij het aanwijzen van de leden van het dagelijks bestuur.

Artikel 11: Werkwijze en ondertekening stukken dagelijks bestuur

De artikelen van de Gemeentewet, waarnaar in het derde lid wordt verwezen betreffen regelingen met betrekking tot stemmingen en vergaderingen.

Artikel 12: Bevoegdheden dagelijks bestuur

De Wgr benoemt in artikel 33b de bevoegdheden van het dagelijks bestuur. De bevoegdheid tot het vaststellen van rechtspositieregelingen betreft de bevoegdheid, genoemd in artikel 33b, eerste lid, onder c. Het opnemen van deze bevoegdheid in artikel 12 van de regeling hangt samen met de aanstaande verandering van de rechtspositieregeling voor het personeel van de veiligheidsregio, die samenhangt met de komst van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Voor het personeel van de veiligheidsregio's geldt tot nader order de CAR/UWO. Wel is met deze ontwikkeling artikel 19 van de regeling vervallen.

De wens om te komen tot een slagvaardige besluitvorming binnen de veiligheidsregio is met gebruikmaking van onder meer de rechtsfiguren delegatie (zie hiervoor artikel 33a van de Wgr) en mandaat te realiseren. Daarmee kan gekomen worden tot een verdergaande bevoegdheidsverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Tevens is het mogelijk bevoegdheden te mandateren aan ambtenaren.

Artikel 13: De voorzitter

Eerste lid.
Het bepaalde in het eerste lid is ontleend aan artikel 11, tweede lid van de Wvr.

In artikel 11 Wvr is ook bepaald dat de voorzitter de veiligheidsregio in en buiten rechte vertegenwoordigt.

Tweede lid.
Artikel 11, derde lid, van de Wvr bepaalt dat het algemeen bestuur één van zijn leden aanwijst die de voorzitter bij afwezigheid vervangt.

Artikelen 14 en 15: Inlichtingen en verantwoording

Deze artikelen zijn een direct uitvloeisel van de Wgr en het daarin beoogde aanhalen van de banden met de gemeenten. Deze artikelen moeten gelezen worden in relatie met de artikelen 16 t/m 19 van de Wgr.

De inlichtingen en verantwoordingsplicht van het dagelijks bestuur ten opzichte van het algemeen bestuur is sinds 1 januari 2015 geregeld in artikel 19a van de Wgr en hoeft niet meer in deze regeling te worden opgenomen.

De feitelijke uitwerking van de artikelen 14 en 15 moet plaatsvinden in de reglementen van orde van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur als en van de gemeenteraden. In het laatste geval is het van belang dat de diverse gemeenten niet op zodanig verschillende wijze vragen om informatievoorziening, dat verzameling van de inlichtingen het apparaat van de regio bovenmatig belast.

Artikel 16: Tegemoetkoming in de kosten

Op grond van artikel 25, eerste lid, jo artikel 21 van de Wgr kan in de regeling worden bepaald dat het algemeen bestuur kan besluiten dat leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur een tegemoetkoming in de kosten ontvangen als die mogelijkheid in de gemeenschappelijke regeling wordt geopend. Daarom wordt in dit artikel die mogelijkheid geboden. Andere kosten of vergoedingen worden niet verstrekt omdat in het algemeen en dagelijks bestuur alleen burgemeesters zitting hebben en artikel 21 van de Wgr hen van vergoeding van andere kosten uitsluit.

De mogelijkheid om aan leden van adviescommissies een vergoeding te verstrekken voor het bijwonen van vergaderingen vloeit rechtstreeks voort uit artikel 24, vierde lid van de Wgr.

Artikel 19: Administratie en controle

Hier wordt gedoeld op de regels inzake de organisatie van de administratie en van het beheer van de vermogenswaarden (de financiële verordening en het treasury statuut), en de regels met betrekking tot de controle (de controleverordening en controleprotocol). Hiertoe wordt ook verwezen naar artikel 35, zesde lid, van de Wgr.

Artikel 20: Begroting

Vierde lid.

De verhouding per gemeente van het in de algemene uitkering van het gemeentefonds opgenomen bedrag voor het cluster openbare orde en veiligheid/ brandweer en rampenbestrijding wordt één maal per vier jaar vastgesteld op basis van de laatste septembercirculaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken en geldt als verdeelsleutel voor de gemeentelijke bijdragen in de volgende vier jaren.
Om ook in de toekomst rekening te blijven houden met de extra compensatie voor zorg, welke is verdisconteerd in het onderdeel woonruimte, wordt voor alle 22 gemeenten , de toename van wooneenheden van de septembercirculaire 2015 t.o.v. de meicirculaire 2015 in mindering gebracht bij het bepalen van de omvang van de woonruimten.
Op deze manier wordt altijd (structureel) recht gedaan aan de extra compensatie die vanaf de septembercirculaire 2015 is opgenomen. (Er wordt recht gedaan aan het door het Ministerie toegezegde effect van de overgang op het gebruik van gegevens uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) verder te verkleinen voor gemeenten met studentenflats en/of zorginstellingen).

Vijfde lid.

Als de verhouding per gemeente, zoals vastgesteld op grond van het vierde lid van dit artikel, in enig jaar als gevolg van wijzigingen van de maatstaven voor het cluster openbare orde en veiligheid/ brandweer in het gemeentefonds meer dan 5% afwijkt, dan zal de verhouding opnieuw worden vastgesteld; de nieuwe verhouding zal gelden met ingang van het jaar dat de wijzigingen van de maatstaven voor het cluster openbare orde/ brandweer van kracht zijn.

Artikel 21: Begrotingswijzigingen

In dit artikel is een eenvoudige, en daardoor efficiënte procedure opgenomen voor begrotingswijzigingen die niet leiden tot een verhoging van de gemeentelijke inwonerbijdrage. Deze zogenaamde budgettair neutrale begrotingswijzigingen kunnen rechtstreeks door het algemeen bestuur worden vastgesteld zonder tussenkomst van de gemeenteraden. Ook hoeft de termijn voor het inbrengen van zienswijzen van acht weken in deze gevallen niet te worden aangehouden. Artikel 35, vijfde lid, van de Wgr maakt een dergelijke, vereenvoudigde begrotingsprocedure mogelijk.

Artikel 22: Financiële middelen

Dit artikel is opgenomen omdat is gebleken dat instellingen de kredietwaardigheid van openbare lichamen op grond van de Wgr als minder beoordelen als in de regeling niet met zoveel woorden de aansprakelijkheid is geregeld van de deelnemers aan het openbaar lichaam voor verplichtingen die door het openbaar lichaam worden aangegaan.

Artikel 23: Gevolgen voor de roerende en onroerende zaken

Bij de uitoefening van de brandweertaken maakt de veiligheidsregio gebruik van roerende en onroerende zaken (materieel en materiaal in de zin van voertuigen, blus- en hulpverleningsmiddelen, verbindingsmiddelen, specialistische kleding en gebouwen / inventaris). Deze middelen zijn deels in eigendom van dan wel in bruikleen (vanwege het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar gesteld) bij de veiligheidsregio en deels in eigendom bij de deelnemende gemeenten.

Gelet op de overdracht van de taken door de colleges aan de veiligheidsregio kunnen aanvullende rechtshandelingen nodig zijn om, indien gewenst, de eigendom van gemeentelijke roerende en onroerende zaken te doen overgaan naar de veiligheidsregio. Het enkel overdragen van de taken door de colleges aan de veiligheidsregio leidt niet van rechtswege tot wijzigingen in de eigendomsverhoudingen of de beheerovereenkomsten.

Artikel 24: Verplichtingen van de colleges

Hier is een beschrijving opgenomen van faciliteiten en informatie die binnen een gemeente beschikbaar zijn en noodzakelijk zijn voor een goede taakoefening van de brandweer en GHOR. Met de regeling worden de brandweertaken overgedragen door de gemeenten aan de veiligheidsregio en is het noodzakelijk om afspraken vast te leggen over de beschikbaarstelling hiervan.

Artikel 25: Claims

Op grond van de Wet Veiligheidsregio's zijn de colleges onder meer belast met de primaire brandweerzorg. Deze taak dragen zij over aan de veiligheidsregio. Tot de inwerkingtreding van de Wet Veiligheidsregio's berustte de taak en de uitoefening ervan bij de individuele colleges. Het uitvoeren van brandweertaken geschiedde onder verantwoordelijkheid van de individuele colleges.

Derden die aanspraken (menen te) hebben vanwege de taakuitvoering door de gemeentelijke brandweer kunnen trachten deze via rechterlijke procedures af te dwingen. De gemeente is daarbij de instantie die aangesproken kan worden. Vanwege de nadrukkelijke samenhang met de wijze waarop de wetgever in de taaktoedeling van de brandweertaken voorzag is deze bepaling opgenomen.

Artikel 26: Toetreding en uittreding

Gelet op de verplichting om een gemeenschappelijke regeling te treffen is toe- en uittreding alleen mogelijk als de indeling van de veiligheidsregio's wordt gewijzigd.

Voordat tot toe- of uittreding van een gemeente wordt overgegaan is toestemming van de gemeenteraden nodig. Deze kan alleen geweigerd worden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Artikel 27: Wijziging regeling

Voordat tot wijziging van de regeling kan worden overgegaan is toestemming van de gemeenteraden nodig. Deze kan alleen geweigerd worden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Artikel 29: Geschillenregeling

Beslechting van geschillen is in artikel 28 van de Wgr aan gedeputeerde staten opgedragen. Om niet ieder geschil onmiddellijk aan gedeputeerde staten te hoeven voorleggen is een tussenregeling opgenomen.

Aanvullend is de bepaling opgenomen, dat partijen die bij het geschil zijn betrokken, van te voren overeen kunnen komen dat het advies van de door het dagelijks bestuur benoemde geschillencommissie bindend zal zijn.

Artikel 30: Rechtsopvolging

De Veiligheidsregio is met ingang van 1 april 2004 in de rechten en plichten van de drie destijds fuserende regio's getreden voor wat betreft de Regionale Brandweer-, GHOR- en CPA-taken. Voor de beschrijving van de betreffende taken wordt verwezen naar de tekst van de regeling zoals die gold per 1 april 2004.

Bepalend voor deze rechten en plichten zijn de vastgestelde begrotingen voor het dienstjaar 2004 van de voormalige regio's (eerste tot en met derde lid). Het bepaalde in dit artikel hangt samen met het ontstaan van de veiligheidsregio per 1 april 2004.