

Toelichting op Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Algemeen

Achtergrond

De verplichte vorming van veiligheidsregio's vloeit direct voort uit de Wet veiligheidsregio's. Uit de onderzoeken naar de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam is gebleken dat de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing beter kan en ook beter moet. Zoals het georganiseerd was, biedt naar het oordeel van de wetgever onvoldoende oplossing en borging voor de risico's en gevolgen van steeds complexere en ingrijpendere rampen en crises. Dit alles heeft geleid tot de Wet veiligheidsregio's die op 1 oktober 2010 in werking is getreden.

In de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 31 117, nr. 3, p. 1) van de Wet veiligheidsregio's is aangegeven dat met deze wet wordt beoogd een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren.

In Zuid-Limburg zijn de gemeenten op grond van artikel 9 van de Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) verplicht met elkaar een gemeenschappelijke regeling te treffen. In artikel 8 van de Wvr wordt de verdeling van de regio's over het grondgebied aangegeven. In de bijlage bij de Wvr worden 25 regio's onderscheiden. Voor de Zuid-Limburgse gemeenten wordt de regio Limburg-Zuid ingesteld, waartoe 18 gemeenten behoren, te weten: Beek, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Meerssen, Nuth, Onderbanken, Schinnen, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Voerendaal.

De naamgeving van de veiligheidsregio is onderdeel geweest van een korte discussie binnen de regio. Het algemene gevoel was dat men er de voorkeur aan geeft om uit te gaan van de naam Zuid-Limburg in plaats van Limburg-Zuid. Dit komt voort uit het feit dat men de naam Zuid-Limburg ziet als een merknaam voor het betreffende gebied. Daarnaast dienden bij het kiezen voor de naam Limburg-Zuid de nodige logo's vervangen te worden.

Deze keuze is onderwerp van overleg geweest met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Er wordt immers afgeweken van de benaming in de bijlage bij artikel 8 van de Wvr. Van de zijde van het ministerie bestond hiertegen geen bezwaar.

Wijziging gemeenschappelijke regeling

In 2015 werd het noodzakelijk de gemeenschappelijke regeling te wijzigen. De directe aanleiding daartoe is de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) die op 1 januari 2015 in werking is getreden. Door deze wijziging komt de Wgr zelfstandiger te staan ten opzichte van de Gemeentewet. Sinds de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 ging men ten aanzien van het functioneren van gemeenschappelijke regelingen nog steeds uit van de Gemeentewet zoals die gold tot 2002. Dat leverde vaak moeilijke toepassings- en uitlegsituaties op. Door de wijziging van de Wgr is die situatie nu recht getrokken. Dat wil overigens niet zeggen dat de wijze van samenstelling en functioneren van de bestuursorganen van een gemeenschappelijke regeling die een openbaar lichaam is in de zin van artikel 8, lid 1 Wgr, zoals de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, nu dualistisch is geworden. Dit blijft in een dergelijke gemeenschappelijke regeling nog steeds monistisch. Zo worden bijvoorbeeld de leden van het dagelijks bestuur door en vanuit het midden van het algemeen bestuur benoemd.

Naast de wijziging van de Wgr vormde ook de wijziging van de Politiewet per 1 januari 2013 aanleiding om kritisch naar de tekst van de gemeenschappelijke regeling te kijken.

Bij deze *noodzakelijke* wijziging van de gemeenschappelijke regeling is tegelijkertijd van de gelegenheid gebruik gemaakt om de hele regeling door te lichten op basis van de externe en interne ervaringen met het functioneren ervan. Dat heeft geleid tot *wenselijke* wijzigingen bijvoorbeeld in de organisatie van de veiligheidsregio.

Bij de wenselijke wijzigingen is ook gelet op het voorkomen van herhaling in de gemeenschappelijke regeling van bepalingen die al duidelijk en uitputtend zijn geformuleerd in met name de Wvr, de Wgr en de Gemeentewet. Zo kan de gemeenschappelijke regeling *gedereguleerd* worden.

Door deze noodzakelijke en wenselijke wijzigingen in een voorstel mee te nemen is er per 1 januari 2016 een gemeenschappelijke regeling voor handen die niet alleen volledig actueel is, maar bovendien toekomstgericht.

Artikelsgewijs

Hierna volgt een toelichting op de individuele artikelen, dit voor zover dit noodzakelijk is. Artikelen die voor zich spreken, worden niet nader toegelicht.

Artikel 3.1 Doelstelling

Voor de bepaling van de doelstelling van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg is aansluiting gezocht bij de doelstelling die in de Wvr is opgenomen. Als gekozen zou worden voor een gedetailleerdere beschrijving van de doelstelling, ontstaat snel de kans op een opsomming die slechts een herhaling is van taken en bevoegdheden die op grond van de Wvr aan de veiligheidsregio's zijn opgedragen. Uit het oogpunt van deregulering is dat ongewenst.

Artikel 3.2 Overdracht taken en bevoegdheden

De bevoegdheden die worden overgedragen vanuit de colleges aan de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen onder artikel 10 van de Wvr. Door naar dit artikel te verwijzen in artikel 3.2, wordt voorkomen dat de regeling moet worden aangepast wanneer de over te dragen bevoegdheden in de toekomst wijzigen.

Deze overdrachtsbepaling is daarmee ook een uitwerking van het gestelde in de artikelen 10 en 30 van de Wgr omtrent het overdragen en opdragen van taken en bevoegdheden aan organen van een gemeenschappelijke regeling.

Artikel 3.3 Taken

In artikel 3.3 worden de taken omschreven waaraan de gemeenschappelijke regeling uitvoering dient te geven. Door verwijzing naar de betreffende wetgeving zoals opgenomen onder a. en twee specifieke taken die zijn opgenomen onder b. en c. wordt een sluitend takenpakket in de regeling opgenomen. Mocht de Wvr of de Wet publieke gezondheid wijzigen, dan behoeft de regeling daar niet op aangepast te worden.

Artikel 3.4 Brandweezorg

In dit artikel komt tot uitdrukking dat het bestuur van de veiligheidsregio, zowel in beleidsmatig opzicht als ook in operationele zin verantwoordelijk is voor de brandweer binnen de veiligheidsregio.

Artikel 3.5 Brandweertaken op verzoek van een gemeente

Dit artikel regelt eventuele aanvullende diensten die de brandweer voor een deelnemende gemeente kan verrichten. Indien een of meerdere gemeenten het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling verzoeken tot het verrichten van specifieke brandweertaken, dan dient het algemeen bestuur hiertoe te besluiten. Bovendien dient er voor deze aanvullende dienstverlening een opdrachtovereenkomst gesloten te worden. Enerzijds om te bepalen waaruit deze dienstverlening bestaat en anderzijds tegen welke vergoeding deze dienstverlening wordt verricht.

Artikel 3.6 Verantwoordelijkheidsverdeling GHOR - GGD

In dit artikel is de verantwoordelijkheidsverdeling opgenomen tussen de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zuid-Limburg (*beleidsmatig*) en de gemeenschappelijke regeling GGD Zuid Limburg (*operationeel*). Hiertoe zal een separate bestuursovereenkomst worden gesloten tussen de dagelijkse besturen van genoemde gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 3.7 Bevolkingszorg

Dit artikel ziet op de overkoepelende taakstelling van de gemeenschappelijke regeling opdat gemeenten zich beter regionaal kunnen voorbereiden op het bestrijden van rampen en zware ongevallen. De rol en taak van de coördinerend gemeentesecretaris (zie artikel 36 van de Wvr) wordt hier in de kern vastgelegd.

Artikel 4.1 Samenstelling (algemeen bestuur)

In artikel 11, lid 1 van de Wvr is in afwijking van artikel 13, lid 6 van de Wgr bepaald, dat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Op grond van deze verplichte samenstelling van het algemeen bestuur wordt in het tweede lid van artikel 4 voor de vervanging van een burgemeester dan ook functioneel aangesloten bij de vervangingsregeling voor burgemeesters zoals bepaald in artikel 77 Gemeentewet.

Artikel 4.2 Vergaderingen en werkwijze

In de artikelen 12, lid 1 en 13 van de Wvr is bepaald welke functionarissen uitgenodigd moeten worden de vergadering van het algemeen bestuur bij te wonen. In artikel 4.2, lid 3 is de mogelijkheid om andere personen als adviseur in de vergaderingen van het algemeen bestuur uit te nodigen (zie ook artikel 12, lid 2 van de Wvr). De leden van de directie (de commandant, de directeur publieke gezondheid, de coördinerend gemeentesecretaris en de politiechef) zullen als vaste adviseurs optreden (zie artikel 4.2, lid 4).

Artikel 4.2, lid 7 werkt het gewogen stemrecht nader uit. Aan deze stemverhouding wordt gehecht, omdat de gemeenten door hun verschillende schaalgrootte een verschillend belang kunnen hebben bij de taken en bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling. De laatste zin van dit artikellid berust op artikel 11, lid 5 van de Wvr.

Artikel 4.3 Taken en bevoegdheden

Dit artikel berust op artikel 33 van de (gewijzigde) Wgr. Omdat in de (gewijzigde) Wgr het dagelijks bestuur het personeel benoemt, schorst en ontslaat (zie artikel 33b, lid 1, sub d) is dit ook van toepassing op de commandant (van de brandweer). Zie hierna bij de artikelen 9.1 en 9.2.

Het bepaalde in het tweede lid van dit artikel is een uitwerking van artikel 36 van de Wvr. Het betreft

hier geen medewerker van de organisatie van de gemeenschappelijke regeling. Gelet op de aard van de taak van deze functionaris is daarom gekozen voor een aanwijzing door het algemeen bestuur, in een goed op elkaar afgestemd overleg met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten.

Het derde lid dient opgenomen te worden, omdat artikel 31a van de (gewijzigde) Wgr dat uitdrukkelijk als een verplichting stelt.

De in artikel 33a van de Wgr opgenomen delegatiemogelijkheid van het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur wordt niet in de gemeenschappelijke regeling opgenomen, omdat deze bevoegdheid rechtstreeks voortvloeit vanuit de Wgr.

Artikel 4.4 Aanwijzingsbevoegdheid voorschriften brandweezorg

Ondanks dat de brandweer in Zuid-Limburg is geregionaliseerd, rusten op de deelnemende gemeenten nog steeds taken die van invloed (kunnen) zijn op de taakuitoefening van de brandweer. Zie in dit verband ook de artikelen 3 en 3a van de Wvr. Als voorbeeld kan de kwaliteit en kwantiteit van brandkranen worden genoemd. Het bestuur van de veiligheidsregio dient te beschikken over bevoegdheden om gemeenten aan te kunnen spreken op hun taak. Dit is middels een aanwijzingsbevoegdheid opgenomen in artikel 4.4. Om de aanwijzingsbevoegdheid te kunnen handhaven is het tweede lid bij dit artikel opgenomen.

Artikel 5.1 Samenstelling (dagelijks bestuur)

De tekst van dit artikel is in overeenstemming met het bepaalde in de leden 1 en 3 van artikel 14 van de Wgr. In het derde lid van artikel 5.1 is opgenomen dat bij de samenstelling van het dagelijks bestuur een evenredige geografische verdeling wordt aangehouden overeenkomstig de vier politiedistricten zoals die bestonden vóór 1 januari 2012. Die regionale benadering weerspiegelt nog steeds een evenwichtige verdeling over de veiligheidsregio.

Artikel 5.2 Zittingsduur

Door de koppeling aan het ambt van burgemeester spreekt deze bepaling voor zich. Een lid van het dagelijks bestuur dat als zodanig ontslag neemt, blijft uiteraard lid van het algemeen bestuur. Om een (formele) vacature in het dagelijks bestuur niet te lang te laten bestaan, is in het tweede lid een termijnbepaling opgenomen.

Artikel 5.3 Onvrijwillig ontslag

In artikel 5.3, lid 1 is de vertrouwensregel opgenomen. Wanneer een lid van het dagelijks bestuur niet meer het vertrouwen geniet van het algemeen bestuur dan zal hij zijn positie in het dagelijks bestuur moeten verlaten. Hij blijft dan wel lid van het algemeen bestuur, omdat hij immers op grond van de Wvr als burgemeester deel uit maakt van het algemeen bestuur. In een dergelijke situatie werkt artikel 5.2 van de regeling niet. Het algemeen bestuur zal binnen de termijn tot invulling van de vacature dienen over te gaan. In de tussentijd zullen de werkzaamheden binnen het dagelijks bestuur door de overige leden moeten worden waargenomen.

Artikel 5.4 Vergaderingen en werkwijze

In het tweede lid is, in overeenstemming met het daarover bepaalde bij het algemeen bestuur, voorzien in een vaste adviseursrol van de leden van de directie (de commandant, de directeur publieke gezondheid, de coördinerend gemeentesecretaris en de politiechef).

In het dagelijks bestuur geldt, in afwijking van het algemeen bestuur, geen gewogen stemverhouding. Het bepaalde in de laatste zin van het derde lid is afgeleid van artikel 11, lid 5 van de Wvr.

Artikel 5.5 Taken en bevoegdheden

Lid 1 is in overeenstemming gebracht met het bepaalde in artikel 44b van de (gewijzigde) Wgr. Deze bepaling is in de regeling nog aangevuld met nadere taken waarmee het dagelijks bestuur wordt belast.

Ofschoon het bepaalde in het tweede lid juridisch gezien niet strikt noodzakelijk is (zie artikel 10:3 Algemene wet bestuursrecht), is dit hier toch uitdrukkelijk geformuleerd om het dagelijks bestuur ruimte te geven bij het inrichten van de organisatie en de positie en taken van de voorzitter directie daarin (zie verder bij de artikelen 9.1 en 9.2).

Artikel 6.1 Aanwijzing en vervanging (voorzitter)

De wijze van benoeming (en schorsing en ontslag) van de voorzitter is *uitputtend* geregeld in artikel 11, lid 2 van de Wvr. Het algemeen bestuur houdt wel de wettelijke bevoegdheid tot de aanwijzing van een plaatsvervangend voorzitter (artikel 11, lid 3 van de Wvr).

In het vierde lid van dit artikel is nog een voorziening getroffen, indien zowel de voorzitter als diens plaatsvervanger verhinderd mochten zijn.

Artikel 7.1 Commissies van advies

Dit artikel is in overeenstemming gebracht met het bepaalde in artikel 24 van de Wgr. Met name de positie van het algemeen bestuur met betrekking tot het instellen van vaste adviescommissies voor het dagelijks bestuur dan wel de voorzitter is daarin aangescherpt.

Artikel 7.2 Bestuurscommissies

Op de eerste plaats moet hier opgemerkt worden dat de Wgr in artikel 25 alleen functionele (= bestuurs-) commissies kent. Territoriale commissies in de regio zijn dus niet toegestaan.

In het tweede lid van dit artikel is uitdrukkelijk bepaald dat het algemeen bestuur steeds een lid van het dagelijks bestuur tot voorzitter van een bestuurscommissie moet benoemen. Op deze wijze wordt geborgd dat er steeds een bestuurlijke relatie blijft bestaan tussen een commissie en het algemeen en dagelijks bestuur.

Artikelen 8.1 t/m 8.3 Informatie en verantwoording (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter)

Met name de artikelen 8.1 en 8.2 zijn in overeenstemming gebracht met het bepaalde in de artikelen 16 t/m 19a van de Wgr. Dat betekent onder andere dat er geen directe informatie- en verantwoordingslijn van (de leden van) het dagelijks bestuur aan de colleges en raden van de gemeenten bestaat. Deze lijn bestaat in de gemeenschappelijke regeling alleen tussen (de leden van) het dagelijks en algemeen bestuur. De informatie- en verantwoordingsplicht van de voorzitter zijn daarvan afgeleid.

Artikel 9.1 Directie veiligheidsregio

De gemeenschappelijke regeling kent een directie. Voor de bevordering van een eenduidige aansturing en werkwijze wijst het algemeen bestuur een voorzitter van de directie aan.

Artikel 9.2 Taken voorzitter directie

In dit artikel is een niet uitputtende opsomming gegeven van de taken van de voorzitter directie. Het principe van de eenhoofdige leiding komt met name onder a. tot uitdrukking. Verder zijn hier van belang het gestelde onder b. (afstemming binnen de directie) en onder e. (optreden als ambtelijk secretaris van het algemeen en dagelijks bestuur en de voorzitter).

Artikel 9.3 Organisatie en personeel

De inrichting van de organisatie is op grond van artikel 33b, lid 1, sub c van de Wgr een exclusieve bevoegdheid van het dagelijks bestuur. Hierbij heeft de voorzitter directie een belangrijke adviesrol.

Op grond van artikel 33b, lid 1, sub b van de Wgr is de benoeming, schorsing en het ontslag van de commandant een exclusieve bevoegdheid van het dagelijks bestuur. Omdat het algemeen bestuur ook direct te maken kan hebben met de commandant is in het tweede lid bepaald dat het dagelijks bestuur -gehoord hebbende de directie- een competentieprofiel opstelt, dat het algemeen bestuur kan beoordelen.

Artikelen 10.1 t/m 10.4 Financiën

Ofschoon de Wgr in de artikelen 34, 34 a, 34 b en 35 duidelijke bepalingen bevat over het begrotingsproces en de jaarrekeningprocedure, bepaalt artikel 35, lid 6 nog eens uitdrukkelijk dat de artikelen 186 t/m 213 Gemeentewet (Financiën van de gemeente) van overeenkomstige toepassing zijn. In het verlengde daarvan geldt ook het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voor gemeenschappelijke regelingen.

De bepalingen in de regeling zijn nu in overeenstemming met deze wettelijke uitgangspunten.

Artikel 11 Archiefbescheiden

Ten aanzien van de archiefbescheiden kan worden opgemerkt dat dit een standaardbepaling is.

Artikelen 12.1 t/m 12.4 Toetreden, uittreden, wijzigen en opheffen

Deze gemeenschappelijke regeling is een verplichte vorm van samenwerking. De Wvr bepaalt dit uitdrukkelijk, met name in de artikelen 8 en 9 (en de bijlage met regio-indeling). Dit uitgangspunt werkt door naar de bepalingen over toetreding, uittreding, wijziging en opheffing van de regeling. De bestuurlijke bevoegdheden zijn in deze beperkt door de kaders die de Wvr stelt. De betreffende bepalingen zijn in overeenstemming met deze kaders opgesteld.

Artikelen 13.1 Inwerkingtreding, citeertitel en bekendmaking

Artikel 13.1 is in overeenstemming gebracht met de aangepaste publicatiebepaling in artikel 26 van de Wgr. Daarnaast is de wettelijke verplichting opgenomen om de gemeenschappelijke regeling, die als openbaar lichaam een rechtspersoon is, te registreren in het Handelsregister.