

Nota van B&W

Portefeuille mevrouw H. van der Molen
Auteurs: mw. dr. I. van der Zande/ dhr. F. Kuntz/mw mr. J. Siemons
Telefoon 023-5159750 / 023-5159765
E-mail: fkuntz@haarlem.nl ; jsemons@haarlem.nl
BA/AHV Reg.nr. 2007/44
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 15 mei 2007

Onderwerp

Positionering afdeling Ambulance Hulpverlening

Bestuurlijke context

Op het gebied van het ambulancevervoer is de laatste tijd een flink aantal ontwikkelingen zichtbaar. Deze hebben ook gevolgen voor de afdeling Ambulance Hulpverlening van de gemeente Haarlem. Bij de vorming van de gemeenschappelijke regeling HDK in 2001 is overwogen of deze afdeling -onderdeel van de Sector Brandweer & Ambulance van de gemeente Haarlem- al dan niet zou regionaliseren. Besloten is toen om dit niet te doen maar om de positie van de afdeling na een aantal jaren opnieuw te bezien.

Gelet op de recente landelijke én regionale ontwikkelingen in de ambulancezorg (zoals de invoering van de nieuwe Wet ambulancezorg alsmede de territoriale congruentie per 1 januari 2008) alsmede gelet op het gemeentelijk beleid om zich steeds meer tot haar kerntaken te beperken en haar overige taakgebieden te verzelfstandigen, is het thans een geschikt moment om de positie van de Haarlemse ambulancedienst opnieuw tegen het licht te houden en een intentiebesluit te nemen over de toekomstige positionering van deze afdeling.

De gemeente Haarlem, namens deze het hoofd van de afdeling Ambulance Hulpverlening, heeft ter voorbereiding van besluitvorming door B&W opdracht gegeven aan een extern bureau om de Haarlemse Ambulance Hulpverlening door te lichten. De resultaten hiervan zijn opgenomen in twee rapporten. De rapporten zijn niet bij deze nota gevoegd maar liggen ter inzage bij de griffie.

Commissieparagraaf:

De nota wordt ter bespreking voorgelegd aan de commissie Bestuurszaken. Doel is om na te gaan of het intentiebesluit voldoende gedragen wordt door de raad om verder uit te werken.

B&W-besluit:

1. Het College besluit de intentie uit te spreken dat de afdeling Ambulance Hulpverlening van de gemeente Haarlem bestuurlijk en juridisch wordt overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling Hulpverleningsdienst Kennemerland (HDK).
2. Het College besluit om de directeur HDK/GGD opdracht te geven om dit intentiebesluit verder uit te werken en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan de dekking van de financiële risico's, waaronder de uitvoering van de overgangsregeling FLO en aan het ondervangen van de risico's op het gebied van de vergunningverlening voor Ambulance Hulpverlening.
3. Het College besluit om een definitief besluit over de overdracht te nemen na ontvangst en beoordeling van de onder 2. bedoelde uitwerking door de directeur HDK/GGD.
4. Het College besluit om de directeur HDK/GGD opdracht te geven om de communicatie over en de verspreiding van het intentiebesluit op een adequate wijze te organiseren. Het intentiebesluit zal in elk geval worden besproken met betrokkenen en aan de orde komen in het Georganiseerd Overleg.
5. Het besluit wordt ter bespreking voorgelegd aan de commissie Bestuur.

Positionering afdeling Ambulance Hulpverlening **(15 mei 2007)**

Paragraaf 1. Inleiding

Op het gebied van de ambulancezorg is de laatste tijd een flink aantal ontwikkelingen zichtbaar. Deze hebben ook gevolgen voor de afdeling Ambulance Hulpverlening die momenteel ressorteert onder de Sector Brandweer & Ambulance van de gemeente Haarlem.

De Haarlemse ambulancedienst is bij de vorming van de Gemeenschappelijke Regeling Hulpverleningsdienst Kennemerland (HDK) in 2001 niet geregionaliseerd. Besloten werd om dit vooralsnog niet te doen maar om de positie van de ambulancedienst na een aantal jaren opnieuw te bezien. Gelet op de actuele ontwikkelingen in de ambulancezorg alsmede gelet op het beleid bij de gemeente Haarlem om zich steeds meer tot haar kerntaken te beperken en haar overige taakgebieden te verzelfstandigen, is het thans een geschikt moment om zich opnieuw op de positionering van de Haarlemse ambulancedienst te beraden.

Op 16 oktober 2006 heeft de gemeente Haarlem, namens deze het hoofd van de afdeling Ambulance Hulpverlening, Sector Brandweer & Ambulance, daarom opdracht gegeven aan een extern bureau om de Haarlemse Ambulance Hulpverlening door te lichten. Dit heeft geresulteerd in twee deelrapporten, één van 23 maart 2007 (Doorlichting van de ambulancedienst - fase 1 & 2) en één van 30 maart 2007 (Doorlichting van de ambulancedienst - fase 3). In fase 1 is de Ambulancedienst doorgelicht op het terrein van de financiële en niet-financiële risico's, in fase 2 is een aantal mogelijke toekomstscenario's verkend en in fase 3 worden de meest voor de hand liggende scenario's uitgewerkt waarbij per scenario de gevolgen worden aangegeven. De rapporten zijn niet bij deze 'Nota positionering afdeling Ambulance Hulpverlening' gevoegd maar liggen ter inzage bij de griffie.

In deze notitie wordt in paragraaf 2. en paragraaf 3. kort de recente ontwikkelingen in de ambulancezorg geschetst en de huidige situatie bij de Haarlemse ambulancedienst. Vervolgens komen in paragraaf 4. de belangrijkste conclusies uit de drie uitgewerkte scenario's in de rapportage aan de orde. In paragraaf 5. staat welk scenario naar de mening van de afdeling Ambulance Hulpverlening en van de directie van de HDK de voorkeur verdient en verder zou moeten worden uitgewerkt.

Paragraaf 2. Actuele externe ontwikkelingen

Momenteel zijn de volgende actuele externe ontwikkelingen waarneembaar die van invloed zijn op de Haarlemse ambulancezorg:

- a. invoering nieuwe Wet ambulancezorg (WAZ);
- b. invoering territoriale congruentie in de veiligheidsregio Kennemerland per 1 januari 2008;
- c. de overgangsregeling Functioneel Leeftijdsontslag (FLO).

2.1. In april 2006 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voorstel voor een nieuwe Wet ambulancezorg (WAZ). De hoofdpunten uit deze wet zijn de volgende:

- per veiligheidsregio wordt nog maar één vergunning voor het verlenen van ambulancezorg verleend;
- de vergunning omvat het instandhouden van een meldkamer en het verlenen van ambulancezorg;
- de vergunning wordt verstrekt door de minister van VWS en niet door de provincie;
- het bestuur van de gemeenschappelijke regeling GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) wordt verantwoordelijk voor het instellen van de meldkamer.

Eind 2006 heeft de Eerste Kamer besloten om de behandeling van de WAZ aan te houden totdat de nieuwe Wet op de veiligheidsregio's wordt behandeld en dat beide wetten op elkaar afgestemd moeten worden. Als de WAZ wordt ingevoerd, impliceert dit dat er een regionale ambulancevoorziening moet komen en dat de verlening van ambulancezorg op gemeentelijk niveau ten einde komt.

Binnen de veiligheidsregio Kennemerland i.o. wordt momenteel al regionaal samengewerkt bij de verlening van ambulancezorg. Dit gebeurt via de RAV (Regionale Ambulancevoorziening Kennemerland), een stichting i.o. met als participanten de Meldkamer Brandweer & Ambulance van de HDK, de private onderneming Connexxion en de Haarlemse ambulancedienst.

2.2. Eind maart 2006 heeft het kabinet besloten dat de gemeente Haarlemmermeer, inclusief Schiphol, deel gaat uitmaken van de veiligheidsregio Kennemerland i.o. Hiermee worden de disciplines die deel uitmaken van de rampenbestrijding (politie, brandweer en GHOR) territoriaal congruent georganiseerd. De congruentie moet op 1 januari 2008 een feit zijn.

Het congruentiebesluit heeft ook gevolgen voor de Haarlemse ambulancezorg omdat de ambulancewetgeving bepaalt dat de regio-indeling voor ambulancezorg de indeling volgt van de Brandweerwet 1985. Dit betekent, dat de RAV i.o. moet worden uitgebreid met de ambulancevervoerder uit de gemeente Haarlemmermeer (het Verenigd Ziekenvervoer Amsterdam (VZA)).

2.3. Het Functioneel Leeftijdsonslag (FLO) wordt op termijn afgeschaft. Dit besluit raakt ook de ambulancezorg omdat de functies van chauffeurs en ambulanceverpleegkundigen zogenoemde FLO-bezwaarde functies zijn. Dat wil zeggen dat deze medewerkers met 55 jaar kunnen stoppen met werken. Om de gevolgen van de afschaffing van de FLO te verzachten, hebben de bonden met de VNG in 2005 een overgangsregeling getroffen die mogelijk aanzienlijke financiële gevolgen heeft voor de gemeenten.

Paragraaf 3. De huidige situatie bij de Ambulance Hulpverlening

Momenteel maakt de afdeling Ambulance Hulpverlening deel uit van de gemeente Haarlem. De medewerkers zijn in dienst bij de gemeente Haarlem. De afdeling verleent echter ambulancezorg aan de gehele veiligheidsregio Kennemerland i.o. vanuit de RAV i.o. De functionele en organisatorische aansturing van de afdeling vindt plaats door de directie van de HDK.

Deze constructie komt de bestuurlijke controleerbaarheid en de transparantie niet ten goede.

Paragraaf 4. Drie scenario's

In de doorlichting van de Haarlemse ambulancedienst zijn de volgende drie scenario's uitgewerkt en gezien in samenhang met de actuele ontwikkelingen én de manier waarop de afdeling nu functioneert:

- a. de huidige juridische situatie blijft gehandhaafd;
- b. de afdeling wordt bestuurlijk en juridisch overgedragen aan de HDK;
- c. de afdeling wordt overgedragen aan een private onderneming.

Voor een uitgebreide bespreking van de scenario's en de gevolgen per scenario wordt verwezen naar de rapportage (bijlage bij het deelrapport van 30 maart 2007). De belangrijkste conclusies uit de rapportage staan hieronder aangegeven.

Ad a. De huidige juridische situatie blijft gehandhaafd

Handhaving van de huidige situatie betekent dat:

- dringend aandacht moet worden besteed aan verduidelijking van de zeggenschap over de Haarlemse ambulancedienst en de wijze waarop samenwerking met andere partijen plaatsvindt;
- de gemeente Haarlem bij de huidige wetgeving haar positie binnen de meldkamer Ambulancezorg stevig moet neerzetten om invloed te houden op de regie op de ambulancezorg in de regio;
- de gemeente een strategie moet ontwikkelen voor haar positie in RAV-verband vanwege de toetreding van een andere ambulancevervoerder in de RAV i.o. vanwege de aanstaande territoriale congruentie. De toetreding wijzigt namelijk de positie van de gemeente Haarlem ten aanzien van het aantal uitgevoerde ritten;
- de uitvoering van de overgangsregeling FLO een last geeft van ongeveer € 11 mln waarvan € 5 mln wordt vergoed als de ambulancedienst in publieke handen blijft. Het saldo van € 6 mln vormt een onderdeel van de loonkosten binnen de dienst;
- de huidige vergunning voor ambulancezorg van de gemeente Haarlem een optimale sortering van de ambulancezorg in de regio in de weg staat gelet op de toekomstige ontwikkelingen, waaronder de nieuwe WAZ;
- uitgezocht moet worden wat de werkelijke kosten zijn voor handhaving van het huidige serviceniveau van de Haarlemse ambulancedienst. Dit is nu niet duidelijk.

Ad b. De afdeling wordt bestuurlijk en juridisch overgedragen aan de HDK

De overdracht van de afdeling Ambulance Hulpverlening naar de HDK betekent dat:

- de transparantie van de organisatiestructuur aanzienlijk wordt verbeterd waarbij de gemeente invloed houdt op de ambulancezorg via de gemeenschappelijke regeling;
- de gemeente de zeggenschap over de ambulancezorg deelt met de andere aangesloten gemeenten in de gemeenschappelijke regeling;
- de HDK naar alle waarschijnlijkheid aan de gemeente zal vragen om zich garant te stellen voor de niet-gedekte lasten voor de uitvoering van de overgangsregeling FLO;
- de uitvoering van de overgangsregeling FLO een last geeft van ongeveer € 11 mln waarvan € 5 mln wordt vergoed als de ambulancedienst in publieke handen blijft. Het saldo van € 6 mln vormt een onderdeel van de loonkosten binnen de dienst. Als deze FLO-kosten niet of slechts gedeeltelijk vergoed zullen worden door de zorgverzekeraars zal overleg met de gemeente Haarlem plaats moeten vinden. In dat geval lijkt het onvermijdelijk dat de gemeente deze financiële verplichting in haar meerjarenbegroting opneemt;
- de rechtspositie van de medewerkers bij de afdeling materieel niet verandert;
- de bestaande vergunning voor ambulancezorg moet worden ingeleverd en voor een nieuwe vergunning moet worden ingeschreven. Hierover zal intensief overleg met de provincie moeten plaatsvinden.

Ad c. De afdeling wordt overgedragen aan een private onderneming

De privatisering van de afdeling Ambulance Hulpverlening betekent dat:

- de organisatiestructuur wordt verbeterd;
- de gemeente geen zeggenschap meer heeft over de wijze waarop de ambulancezorg feitelijk wordt uitgeoefend. De gemeente houdt alleen invloed via de

- gemeenschappelijke regeling die verantwoordelijk is voor de Meldkamer Brandweer & Ambulance;
- de uitvoering van de overgangsregeling FLO een last geeft van ongeveer € 11 mln waarvan € 5 mln waarschijnlijk niet wordt vergoed. De € 11 mln vormt een onderdeel van de loonkosten binnen de dienst. Het lijkt onwaarschijnlijk dat een private partij deze lasten overneemt wanneer de zorgverzekeraars deze loonkosten niet of slechts gedeeltelijk willen vergoeden. In dat geval lijkt het onvermijdelijk dat de gemeente deze financiële verplichting in haar meerjarenbegroting opneemt;
 - niet duidelijk is op welke wijze de FLO en het ouderschapverslof er uit gaan zien;
 - de bestaande vergunning voor ambulancezorg moet worden ingeleverd en dat via een inschrijvingsprocedure wordt bepaald welke instantie de nieuwe vergunninghouder wordt;
 - vanwege de verplichte afdracht van WW-premies minder geld beschikbaar is voor de directe ambulancezorg;
 - een dekkingprobleem ontstaat bij de HDK omdat de zichtbare kosten van de ambulancedienst lager zijn dan de feitelijke kosten die de HDK heeft. Er ontstaat hierdoor een last bij de gemeente uit zogenoemde frictiekosten waarvan de omvang niet bekend is.

Paragraaf 5. Conclusie

Naar de mening van de afdeling Ambulance Hulpverlening en van de directie van de HDK verdient gezien de resultaten van de rapportage een nadere uitwerking van scenario b. (de afdeling wordt bestuurlijk en juridisch overgedragen aan de HDK) de voorkeur.

Positionering van de ambulancedienst bij de HDK levert aanzienlijke verbeteringen op in de aansturing en organisatie van de afdeling ten opzichte van de huidige situatie. Hierbij is van belang dat de gemeente Haarlem via de gemeenschappelijke regeling HDK invloed blijft houden op het functioneren van de ambulancezorg. Voorts past het op afstand zetten van de ambulancedienst binnen het beleid van de gemeente om zich tot haar kerntaken te beperken en haar overige taakgebieden te verzelfstandigen.

Met de overdracht naar de HDK blijft ook de publieke aansturing van de ambulancezorg gewaarborgd. Daarnaast is het zo, dat de positionering van de ambulancedienst bij de HDK een betere samenhang creëert tussen de dagelijkse spoedeisende ambulancehulpverlening en de GHOR. Dit blijkt onder meer uit het volgende:

- de ambulancedienst beschikt over veel inhoudelijke kennis en ervaring die beter toegankelijk wordt voor de GHOR wanneer de ambulancedienst bij de HDK komt;
- er kan worden gewerkt met doelmatige personele units: de medisch manager kan zowel de GHOR als de ambulancedienst bedienen en de ambulancedienst kan ook het GHOR-materiaal beheren en onderhouden;
- de ambulancedienst moet diverse sleutelfunctionarissen voor het GHOR leveren: een operationeel regionaal geneeskundig functionaris, een hoofd staf-sectie GHOR, zeven officieren van dienst Geneeskundig, de bemensing van het actiecentrum GHOR;
- de ambulancedienst beschikt over een uitgebreid netwerk van dagelijkse hulpverlening waarvan de GHOR kan profiteren.

Wanneer de GHOR de beschikking heeft over een eigen operationele organisatie (dat wil zeggen de ambulancedienst) geeft dit een forse impuls aan de slagkracht van de GHOR.

Overdracht van de ambulancedienst naar de HDK betekent dat ook de financiële verantwoordelijkheid voor de ambulancedienst bij de HDK komt te liggen. Een belangrijk punt

hier vormen de FLO-kosten met een saldo van € 6 mln over de jaren 2001-2046. Omdat het hier loonkosten betreft, zijn deze kosten onderdeel van de normale bedrijfskosten en daarmee onderdeel van de vergoeding door de zorgverzekeraars. Slechts wanneer de zorgverzekeraars zich aan deze verplichting onttrekken, zal de gemeente de financiële verplichting in haar meerjarenbegroting moeten opnemen.

De overige financiële gevolgen van de overdracht moeten nader worden uitgewerkt.

Een tweede punt van aandacht is de vergunning van de Ambulance Hulpverlening. Deze staat nu op naam van de gemeente Haarlem en is niet overdraagbaar. Als de ambulancedienst naar de HDK overgaat, is het niet zonder meer zo dat de HDK de nieuwe vergunninghouder wordt. Het inleveren van de vergunning leidt tot een openbare aanbestedingsprocedure door de provincie. Regie op de uitlevering van de vergunning is alleen mogelijk wanneer de provincie voorafgaand aan een dergelijke procedure regels op de uitlevering heeft gesteld. Over deze kwestie is inmiddels informeel contact gelegd met de provincie. Vanwege de invoering van de WAZ, moet de gemeente echter sowieso met de provincie overleggen ook wanneer de ambulancedienst direct onder de gemeente Haarlem zou blijven vallen. Dit overleg betreft dan het inrichten van een procedure voor uitlevering van de vergunning aan een nieuwe partij.
