

Adviesrapport

De Moe(T)d tot Samenwerken

Een gezonder, schoner en
veiliger Zeeland vraagt
om bestuurlijke keuzes



VeiligheidsRegio
Zeeland



De Moe(T)d tot Samenwerken

Een gezonder, schoner en veiliger
Zeeland vraagt om bestuurlijke keuzes



Het voorliggende adviesrapport geeft invulling aan de opdrachten die de dagelijks besturen van GGD Zeeland, RUD Zeeland en Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) op 6 september 2023 gaven aan de twee (waarnemend) directeuren:

1. Het opstellen van een inhoudelijke samenwerkingsagenda voor de komende vijf jaar;
2. Een agenda voor gemeenschappelijke bedrijfsvoering;
3. Een gezamenlijke gebiedsverkenning in Goes-West.

Inhoud

Voorwoord	3
1. Terugblik en uitgangspunten huidige opdrachten	4
2. Belang van samenwerken voor Zeeland: inspelen op uitdagingen	6
3. De opdrachten: van verkenning naar advies	8
3.1 Opstellen van een inhoudelijke samenwerkingsagenda	8
3.2 Opstellen van een agenda voor gemeenschappelijke bedrijfsvoeringstaken	10
3.3 Gezamenlijke gebiedsverkenning Goes-West	14
4. Conclusie: samenvatting	17
5. Documentatie en interviews	18
6. Bijlagen	20
<i>Bijlage 1: De (dynamische) samenwerkingsagenda 2024-2028 GGD, RUD en VRZ</i>	<i>20</i>
<i>Bijlage 2: Modellen voor de bedrijfsvoering</i>	<i>21</i>
<i>Bijlage 3: De samenwerkingsagenda voor bedrijfsvoering</i>	<i>27</i>
<i>Bijlage 4: Huisvestingsscenario's</i>	<i>29</i>
<i>Bijlage 5: Financiële doorrekening huisvesting</i>	<i>30</i>

In Zeeland is de laatste tien jaar veel geschreven over samenwerken en samenwonen van GGD, RUD en VRZ (verder: 'de drie organisaties'). De oogst is een keur aan rapporten, onderzoeken, wensen en visies, maar nog geen werkbare besluitvorming¹. Kiezen voor samenwerken vraagt dan ook om een flinke dosis moed.

Om nu toch tot besluitvorming over intensivering van de samenwerking te komen, gaven de drie dagelijks besturen in de zomer van 2023 de directeuren de volgende opdrachten:

- Opstellen van een inhoudelijke samenwerkingsagenda voor de komende vijf jaar;
- Opstellen van een agenda voor de gemeenschappelijke bedrijfsvoeringstaken;
- Uitvoeren van een gebiedsverkenning naar Goes-West.

Vanaf het najaar van 2023 ben ik als projectleider aan de slag gegaan met deze drie opdrachten. Het adviesrapport dat voor u ligt, geeft hieraan invulling. Een advies dat tot stand is gekomen na een inventarisatie van eerder gedaan werk en vele gesprekken en bijeenkomsten met bestuurders en overige betrokkenen. Gesprekken die duidelijk maakten dat het vraagstuk van de gezamenlijke huisvesting dusdanig leeft, dat dit het vraagstuk van samenwerking vaak overvleugelde. Dat is jammer, omdat samenwerking erop gericht is om meer toegevoegde waarde voor burgers en bestuur te creëren. Uitgangspunt in mijn adviesrapport is dan ook dat gezamenlijke huisvesting het sluitstuk is van de drie opdrachten en volgt op de inhoud.

In het eerste hoofdstuk neem ik u mee terug in de tijd en beschrijf ik de uitgangspunten van de huidige opdrachten. In het hoofdstuk erna leest u wat het belang is van Zeeuwse samenwerking. In de daaropvolgende hoofdstukken licht ik per opdracht de huidige situatie, waar we naartoe willen en hoe we dat willen bereiken toe. Ik sluit het adviesrapport af met een conclusie waarin ik per opdracht het meest kansrijke scenario samenvat (hoofdstuk 4). Met kansrijk bedoel ik: het scenario dat de grootste meerwaarde heeft voor publiek, medewerkers en bestuurders van de betrokken organisaties.

Mijn 'overall' conclusie is dat meer samenwerking een waardevolle inhoudelijke bijdrage levert aan een gezond, schoon en veilig Zeeland én forse kostenstijgingen op termijn voorkomt. Ik hoop dat iedereen al lezende gesterkt raakt in de overtuiging dat dit voordelen biedt voor de Zeeuwse burgers, bedrijven en overheden.

Het doel van dit adviesrapport is om bestuurders op korte termijn een besluit te kunnen laten nemen over samenwerking en gezamenlijke huisvesting in Goes-West. Betrokkenen hebben behoefte aan duidelijkheid, zeker gezien het lange voortraject. Ik gun iedereen dan ook van harte dit besluit en deze duidelijkheid. Ik hoop dat mijn adviesrapport hiervoor voldoende aanknopingspunten biedt.


Projectleider

April 2024

¹ Uiteraard zijn de eerdere documenten zorgvuldig bestudeerd en zo nodig meegenomen in dit adviesrapport. Zie de lijst met documentatie in hoofdstuk 5.

1. Terugblik en uitgangspunten huidige opdrachten

In 2016 al startte VRZ een verkenning naar (her)huisvesting van de hoofdlocatie. In 2018 begonnen de gesprekken tussen de drie organisaties over nauwere samenwerking op het primaire proces en bedrijfsvoering. De algemeen besturen van de drie organisaties gaven vervolgens in 2019 de opdracht om de samenwerking te verkennen. Het doel van deze verkenning was te onderzoeken:

- of meer samenwerking de kwaliteit van de dienstverlening, de continuïteit en de slagkracht van de organisaties kon versterken;
- hoe dit kon bijdragen aan een gezonder, schoner en veiliger Zeeland.

Bureau Berenschot (verder Berenschot) heeft in juli 2021 de verkenning afgerond en de resultaten gepresenteerd aan de drie algemeen besturen. Het groeiscenario bleek volgens Berenschot het meest kansrijk. In dit scenario zouden de drie organisaties op onderdelen meer gaan samenwerken, groeiden ze organisch verder naar elkaar toe en trokken ze vaker samen op.

Verkenning gezamenlijke huisvesting en samenwerking

In april 2022 gaven de algemeen besturen opdracht tot een verkenning naar mogelijkheden voor gezamenlijke huisvesting voor GGD, RUD en VRZ en een advies over de aanpak. De reden om naast samenwerking ook naar gezamenlijke huisvesting te kijken, was een huisvestingsvraagstuk van de drie organisaties. Voor deze verkenning zijn destijds gesprekken gevoerd met diverse stakeholders, waaronder de afzonderlijke algemeen besturen. Op 6 september 2023 namen de drie dagelijks besturen de regie en gaven zij de (waarnemend) directeurs van GGD, RUD en VRZ de opdrachten zoals in het kader op pagina 2 verwoord.



Uitgangspunten huidige opdrachten

Bij de verkenning naar de mogelijkheden voor samenwerking en gezamenlijke huisvesting zijn de volgende uitgangspunten leidend:



- **Het gaat om meer publieke waarde**

Samenwerken op een deel van de primaire taken biedt voordelen voor, maar is ook een verplichting aan de burgers en ondernemers van Zeeland. Centraal staat daarom het antwoord op de vraag waar meer samenwerking tot publieke meerwaarde leidt. Publieke meerwaarde betekent een gezonder, schoner en veiliger leven voor inwoners, organisaties en bedrijven in Zeeland. De taakstelling en de prestaties van elke dienst zijn en blijven leidend, maar door samenwerking worden de organisaties gesterkt in de maatschappelijke betekenis die zij voor Zeeland hebben. Zo betekent het gezamenlijk optrekken van de drie organisaties dat een vraagstuk niet langer vanuit één perspectief wordt bekeken, maar vanuit gezondheid én brede veiligheid. Dat betekent winst voor de burger. Ook verminderen gezamenlijke controles de druk op bedrijven/instanties en ondersteunt gezamenlijke advisering gemeenten en provincie in hun rol als bevoegd gezag.

- **Het primair- en ondersteunend proces gaan hand-in-hand**

Bedrijfsvoering en huisvesting zijn essentiële, aan de kerntaak dienende functies. Samenwerking op elk van deze gebieden creëert kansen voor de andere gebieden. Eén bedrijfsvoering vergemakkelijkt operationele samenwerking, één huisvesting nodigt uit tot collegiale contacten enzovoorts. Voor alle drie de organisaties is het echter niet mogelijk om op termijn de gevestigde ondersteuning aan de inhoudelijke taken te blijven verzorgen (zie ook Berenschot 2021). Dat zal zichtbaar worden in de dienstverlening naar burgers en bedrijven. Ook gaan kosten toenemen en gemeenten en provincie zullen minder adequaat bediend worden. Het ligt daarom voor de hand om, daar waar de drie organisaties sterk gelijkende functies kennen in de bedrijfsvoering, samen op te trekken. Dit levert op het gebied van bedrijfsvoering ontegenzeggelijk de meeste slagkracht op.

- **Dienstverlening blijft dichtbij**

Intensivering van de samenwerking doet niets af aan het uitgangspunt dat het werk dicht bij de burgers en bedrijven, voor wie we het doen, wordt georganiseerd. Brandweerposten blijven herkenbare bakens in de lokale gemeenschap, consultatiebureaus zijn dicht bij de doelgroep en de medewerkers van de RUD blijven werken vanuit de zogenaamde flexplekken bij gemeenten en provincie. Voor minder alledaagse vraagstukken of daar waar specifieke deskundigheid vereist is, organiseren we zaken op (sub)regionale schaal. Denk aan materieel voor grootschalig optreden bij de brandweer of de tbc-faciliteit bij de GGD.

2. Belang van samenwerken voor Zeeland: inspelen op uitdagingen

Dat er al zoveel is gepraat en geschreven over intensivering van de samenwerking is niet voor niets. Burgers, bedrijven en de besturen rekenen erop dat de drie organisaties zich maximaal inspinnen om de veiligheid en gezondheid te bewaken en te bevorderen. De uitdagingen waarvoor de drie organisaties staan, zowel operationeel als qua bedrijfsvoering, zijn de afgelopen decennia toegenomen. Door meer samen te werken (op kerntaken) worden de organisaties wendbaarder en krijgen ze meer slagkracht. Daardoor kunnen ze beter op deze uitdagingen inspelen. Dit geldt overigens niet alleen voor deze drie organisaties. Kijk bijvoorbeeld naar de reden voor gemeentelijke herindelingen en samenwerkingsvormen of de samenwerking in de Zeeuwse zorg². Ook landelijk is er, als we kijken naar GGD-en en veiligheidsregio's, al jarenlang een beweging gaande van meer samenwerking en integratie door continuïteits-, kwetsbaarheids- en financiële vraagstukken³.

De drie organisaties hebben onder andere te maken met de volgende vier uitdagingen:

- **Burgers en bedrijven verwachten integraliteit**

Burgers en bedrijven verwachten anno 2024 van de overheid dat klachten, mogelijke overtredingen of zorgen breder worden benaderd dan alleen vanuit het eigen vakgebied. Wie het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid van 13 april 2023, over de risico's voor omwonenden bij jarenlange industriële uitstoot, erop naslaat begrijpt als geen ander het belang hiervan:

“Uit de onderzochte casussen komt naar voren dat overheden en burgers verschillende verwachtingen hebben over de wijze waarop de overheid invulling geeft aan de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) en de resultaten die dat oplevert. Daar waar de overheden veelal genoeg nemen met het meetbaar uitvoeren van taken, verwachten omwonenden dat VTH zorgt voor een gezonde leefomgeving”.

Dit vraagt om meer samenwerking tussen de drie organisaties.

- **Nieuwe wetgeving**

De regeldruk neemt toe door nieuwe wetgeving en maatschappelijke verwachtingen. We praten nu over zaken als de CISO, de FG, de BIO richtlijn, Nen7510 of de WOO⁴ alsof het de gewoonste zaak van de wereld is. Dat is het allerminst, want elke nieuwe toevoeging vraagt om aanpassingen in de drie organisaties. Samenwerking op deze taakvelden leidt tot kennisdeling en -ontwikkeling en een reductie van de kwetsbaarheid.

- **Financiële druk**

Ook niet nieuw is de financiële druk die de organisaties kennen, terwijl er structureel te weinig vet op de boten zit. Ook Berenschot repte eerder al over het krappe financiële kader. Zo zien we bijvoorbeeld voor de VRZ dat de totale personele kosten van de overhead vijftien procent lager zijn dan het gemiddelde van alle

² Adrz in Goes is gaan samenwerken met het Erasmus MC en ZorgSaam met het UZ Gent.

³ Er zijn in Nederland vier regio's waar gekozen is GGD en veiligheidsregio samen te voegen: Fryslân, Gelderland Midden, Kennemerland en Limburg-Noord. Er zijn ook regio's die kiezen voor samenwonen en/of samenwerking tussen GGD en veiligheidsregio in de bedrijfsvoering. Zoals Drenthe, IJsselland, Gelderland-Zuid, Limburg-Zuid, Noord-Holland-Noord.

⁴ Chief Information and security officer, functionaris gegevensbescherming, Baseline Informatiebeveiliging Overheid, Nederlandse Normalisatie-instituut, Wet Open Overheid.

veiligheidsregio's⁵. In het Berenschotrapport 2021 'Vergelijking begroting 2020 versus begroting 2022' wordt zelfs heel expliciet over de bedrijfsvoering gezegd⁶: *"Laag voor een regio met een atypisch karakter en voor het feit dat er uitsluitend met vrijwillige brandweer wordt gewerkt"*.

De GGD heeft in 2023 via een begrotingswijziging 'Basis op Orde' versterking van primaire processen, bedrijfsvoering en leidinggevend kader gerealiseerd. Dit was nodig om de basis op orde te krijgen; een inhaalslag na jarenlange bezuinigingen om te kunnen voldoen aan wat gemeenten van de GGD mogen verwachten. Hiermee is nog niet de kwetsbaarheid op de langere termijn als relatief kleine GGD opgelost. Evenmin is hiermee de slagkracht geborgd voor nieuwe ontwikkelingen en nieuwe vereisten aan de organisatie.

Een vergelijkbare situatie als die van de GGD zien we bij de RUD. De opgave om te komen tot een robuuste RUD vraagt om forse financiële investeringen (zie ook pagina 13; het robuustheidsvraagstuk van de RUD).

Voor alle drie de organisaties betekent vorenstaande dat de vraag om extra financiële middelen zal toeneemen. Maar toenemende kosten, terwijl de gemeenten en provincie zelf ook onder financiële druk staan, vragen om een andere benadering dan (alleen) de financiële. Optimale efficiëntie is een belangrijk criterium. Tegelijkertijd moeten organisaties robuust zijn, kunnen vernieuwen, tegen een stootje kunnen. Samenwerking draagt hieraan bij, omdat het naar verwachting tot minder meerkosten leidt op termijn.

- **Arbeidsmarkt**

Gekwalificeerd personeel is schaars. In het hele land, maar nog nadrukkelijker in afgelegen gebieden. Voor verschillende functionaliteiten is het erg lastig de formatie in te vullen, er zijn diverse kwetsbare functies ('eenpitters') en voor het ontwikkelen van strategische visies zoals strategisch personeelsbeleid is veelal geen capaciteit. Door samen te werken, worden organisaties minder kwetsbaar op dit vlak.

⁵ Berenschot 2020; 'Benchmark Veiligheidsregio Zeeland'

⁶ De formatie die op overhead ingezet wordt, is ongeveer 2,8 fte lager in de begroting 2022 dan in 2020. Hierdoor liggen de personele lasten voor de overhead in de begroting 2022 ongeveer € 0,3 miljoen lager. De lagere formatie zit op de onderdelen directie en management 0,6 fte, Financiën & Control 0,7 fte en Informatisering & Automatisering 1,5 fte lager

3. De opdrachten: van verkenning naar advies

In dit hoofdstuk ga ik in op de drie opdrachten die de dagelijkse besturen in de nazomer van 2023 gaven aan de directeuren van de drie organisaties:

- Opstellen van de inhoudelijke samenwerkingsagenda voor de komende vijf jaar;
- Opstellen van een agenda voor gemeenschappelijke bedrijfsvoering(staken);
- Uitvoeren van een gebiedsverkenning naar de locatie Goes-West.

Per opdracht geef ik aan wat de huidige situatie is, waar we naartoe willen en wat het advies is.

3.1 Opstellen van een inhoudelijke samenwerkingsagenda

Met de inhoudelijke samenwerkingsagenda wordt samenwerking op kerntaken bedoeld. Dit zijn de taken waarvoor de drie organisaties in het leven geroepen zijn. Ze ontleen hieraan hun bestaansrecht.

Huidige situatie

De drie organisaties de GGD (gezond), RUD (schoon) en de VRZ (veilig) hebben ieder hun eigen werkdoelmein waarin kerntaken zijn vastgesteld, met op onderdelen raakvlakken of overlap. GGD en VRZ zijn met elkaar verbonden via de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en via de directeur publieke gezondheid die in overeenstemming met het bestuur van Veiligheidsregio Zeeland wordt benoemd.

Vooraf in de ruimtelijke ordening, de bouw, de industrie, het milieu en gezondheid in brede zin zijn er veel raakvlakken met de RUD. Samenwerken tussen de drie organisaties gebeurt op veel van deze taakvelden ook al en dit verhoogt op die onderwerpen de kwaliteit van de uitvoering. Ook verbetert het de dienstverlening aan bedrijven en inwoners en versterkt en vereenvoudigt het de advisering aan de bevoegde besturen. In de eerdere rapportage van Berenschot wordt gesteld dat meer samenwerken tot meer robuustheid zal leiden.



Als gevolg van dit alles ontstaat een collectief belang vanuit de primaire kerntaken en zal sprake zijn van een betere dienstverlening, meer publieke waarde en een sterkere Zeeuwse overheid. Zie voor een toelichting van de toegevoegde waarde van samenwerking ook de beschrijving van de uitgangspunten in het vorige hoofdstuk.

Deze pluspunten worden nog belangrijker nu sinds 1 januari 2024 de Omgevingswet geldt. De drie directies hebben dan ook een strategische en operationele werkgroep Advisering Omgevingswet ingericht. Uitbouw van deze samenwerking sluit aan op de gezamenlijke aanpak van het regionaal risicoprofiel, het project Kanaalzone⁷ en de samenwerking tijdens de coronaperiode. Meer samenwerken laat overigens onverlet dat elke organisatie ook een eigen netwerk binnen en buiten Zeeland heeft met samenwerkingspartners.

Waar willen we naartoe: stevige basis

Het is van belang om deze inhoudelijke samenwerking een stevige basis te geven, zodat burgers en overheid nu en in de nabije toekomst kunnen blijven rekenen op de deskundigheid en kracht van de drie organisaties. De drie organisaties hebben hiervoor diverse instrumenten tot hun beschikking op het gebied van onder andere voorlichting (preventie), VTH (repressie). Door deze instrumenten meer gecoördineerd, vanuit een eenduidige analyse en in een juiste balans in te zetten, zal effectiever en efficiënter worden opgetreden. De samenwerking moet uiteindelijk de toezicht- en regeldruk verminderen en tegenstrijdigheden in adviezen en controles (ook op het gebied van bouw) voorkomen.

Toekomstgericht vraagt dit om een duurzame samenwerking en gezamenlijke innovatie en ontwikkeling. Dit draagt, naast de al genoemde doelmatigheid, in positieve zin bij aan een gezond, schoon en veilig Zeeland. Onderdeel van die stevige basis is samenwerking op meer thema's. Met de bestuurlijk gevraagde inhoudelijke samenwerkingsagenda voor de komende vijf jaar voorzien we in die stevige basis en wordt voortgeborduurd op de reeds bestaande samenwerking. Die agenda is de optelsom van reguliere samenwerking, het Implementatieplan Advisering Omgevingswet 2023/2024 dat de strategische werkgroep Advisering Omgevingswet in november 2022 vaststelde en de uitkomsten van de gesprekken met de managementteams en inhoudsdeskundigen van de drie organisaties.

Hoe bereiken we dat

Voor de komende periode wordt voorgesteld om op de volgende thema's de samenwerking te intensiveren:

- Samenwerken: pilot over risicorelevante bedrijven (net onder Brzo), gezamenlijke controles, incompany training/opleiding over de Omgevingswet;
- Beleid en bestuur: ontwikkelen integrale gebiedsanalyse, risicoprofiel;
- Integrale advisering: risicogericht integraal adviseren en gezamenlijke probleem- en risicoanalyse;
- VTH: risicogericht toezicht;
- Informatiemanagement: informatiesysteem leefomgeving.

Uitgangspunt is samenwerking vanuit reguliere taken en budgetten, met een gedegen planning en prioritering. De vijfjarenagenda is uiteraard dynamisch, met jaarlijkse prioriteiten (de jaarschijf), voortgangsbewaking en effectmeting. Daarnaast beschikken de drie organisaties over een zogenaamde dynamische werkvoorraad, die betrokken wordt bij de jaarlijkse evaluatie/actualisatie van de Samenwerkingsagenda 2024 – 2028. Zie bijlage 1 voor de verdere uitwerking van de thema's.

⁷ De GGD heeft recentelijk een wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de mogelijke industriële effecten op de ontwikkeling van pasgeborenen in een straal rondom de Kanaalzone Terneuzen - Gent.

3.2 Opstellen van een agenda voor gemeenschappelijke bedrijfsvoeringstaken

Bedrijfsvoeringskracht is het vermogen van een organisatie om haar primaire en ondersteunende processen effectief, efficiënt en flexibel te organiseren met als doel zoveel mogelijk waarde toe te voegen voor burgers, bedrijven, medewerkers en bestuur. Het is de basis voor het kunnen realiseren van strategische doelen en ambities van de organisatie. Een bedrijfsvoering in haar kracht draagt bij aan hoge(re) maatschappelijke meerwaarde voor de samenleving, een gezonde financiële positie, innovatief vermogen, een duurzame impact én aantrekkelijk werkgeverschap. Het bestuurlijk comfort zal toenemen door meer eenduidigheid, voorspelbaarheid en tijdigheid.

Huidige situatie

Al in 2018 deden de GGD en VRZ onderzoek naar de kwaliteit en kwantiteit van de bedrijfsvoering (PIOFACH). De conclusie toen luidde dat beide organisaties kwetsbaar waren op het gebied van de PIOFACH-taken, later bevestigd in onder andere de rapportages van Berenschot. Voorbeelden hiervan zijn dat bij uitval van medewerkers vaak direct al ingehuurd moet worden of dat beperkt of niet voldaan wordt aan wettelijke vereisten (beschikbaarheid CISO en functionaris gegevensbescherming). Vanuit die kwetsbaarheid, maar ook vanuit de wens om meer met elkaar op te trekken, is de bedrijfsvoering van de GGD en VRZ dichter naar elkaar toegegroeid. Beiden maken inmiddels gebruik van AFAS als financieel systeem en werken met dezelfde controller.

Ondanks de urgentie, de goedbedoelde bereidheid tot samenwerken en de stapjes die binnen de GGD en VRZ zijn gezet, gaat samenwerking niet vanzelf. Hoewel organisch doorontwikkelen als leidend principe altijd uiterst sympathiek klinkt, en daarmee op veel bijval kan rekenen, is het tempo naar een wendbare, schaalbare en krachtige bedrijfsvoering in het huidige tempo gewoonweg te laag.

Zo bleek dat:

- De geringe bezetting bij de organisaties al direct de broosheid voor een organische doorontwikkeling liet zien;
- Door gebrek aan bedrijfsvoeringskracht de waan van de dag is blijven regeren;
- Dringende/actuele vraagstukken van de eigen organisatie, om begrijpelijke redenen, prioriteit kregen;
- Door de fysieke afstand tussen de organisaties de winst van samenwerken niet of onvoldoende opwoog tegen de investeringen die daarvoor nodig waren, zeker in combinatie met de extra energie die nodig was om het te onderhouden;
- De bedrijfsvoeringsthema's per organisatie geen gelijktijdige urgentie/aandacht kregen.

Waar willen we naartoe: standaardiseren van meer samenwerking

Voor alle drie de organisaties geldt dat een sprong voorwaarts noodzakelijk is om de kwaliteit op niveau te houden, aan nieuwe wet- en regelgeving te (blijven) voldoen, continuïteit van de ondersteuning te kunnen waarborgen (kwetsbaarheid verminderen), medewerkers te behouden en/of aan te trekken en stijgende kosten voor gemeenten en provincie te kunnen beperken. Het gaat dus om verstevigen, niet om besparen. Intensivering van de samenwerking levert geen kostenbesparing op. Waarschijnlijk worden nieuwe kosten wel (deels) vermeden, omdat de kosten van de afzonderlijke organisaties onvermijdelijk zullen toenemen als er niet méér wordt samengewerkt.

Deze sprong voorwaarts vergt een bestuurlijke keuze voor een duidelijke organisatorische koers. Het vraagt ook om een impuls. Hiervoor is een meer geïnstitutionaliseerde (gestandaardiseerde) vorm van samenwerken nodig.



Onderwerpen voor samenwerking

Voor de volgende onderwerpen geldt nadrukkelijk dat deze door samenwerking blijvend kunnen worden versterkt:

- Personeel en Organisatie: gezamenlijke werving, personeelsplanning, personeelsadministratie, strategisch personeelsbeleid en personeelsadvisering;
- Informatievoorziening en automatisering: ICT, informatievoorziening, informatiebeveiliging (privacy officer, CISO, FG), servicedesk, kantooromgeving, centrale GEO-voorzieningen;
- Financiën: financiële administratie, het opstellen van Planning en Control producten, verbeteren van de P&C-cyclus;
- Facilitaire zaken: wagenparkbeheer, beheer en onderhoud huisvesting, gezamenlijke servicedesk, huismeester, receptie, BHV, bevoorrading gezamenlijke locaties;
- Inkoop: gezamenlijke inkoop en contractbeheer;
- Specifieke ondersteunende functies: hierbij gaat het om meer samenwerking op het gebied van onder andere communicatie, bestuursondersteuning, nieuwe wetgeving en WOO;
- Gezamenlijk oppakken van innovatie, procesmanagement, risicomanagement, rechtmatigheidsvraagstukken en bestuursrapportages.

Hoe bereiken we dat?

Een gehoorde suggestie is om de bedrijfsvoering bij een ander samenwerkingsverband of bij een of meer gemeenten onder te brengen. Zoals voor de RUD op dit moment het geval is. De bedrijfsvoering wordt immers vanuit de gemeente Terneuzen verleend. Toch is het niet wenselijk om dat voor de samenwerking van de organisaties te doen. Voor de bedrijfsvoering van de drie organisaties geldt namelijk dat:

- Er sprake is van veelal dezelfde wet- en regelgeving en eisen;
- Van de GGD, RUD en VRZ op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen vergelijkbare verantwoording en rapportages worden verwacht;
- Door medewerkers en management vergelijkbare vragen op het gebied van bedrijfsvoering worden gesteld;
- Bedrijfsvoering in de organisaties dezelfde aandachtsgebieden omvat en vergelijkbare inhoudelijke vraagstukken en competenties kent;

- De organisatie ingericht moet zijn om buiten het zogenaamde dagvenster vrijwilligers van de brandweer te kunnen ondersteunen;
- Het 24-uursorganisaties/crisisorganisaties zijn waarbij dito ondersteuning wordt gevraagd;
- Er behoefte is aan specifieke arbeidsmarktbenadering van de doelgroepen zoals vrijwilligers, verpleegkundigen en artsen;
- Er vergelijkbare thema's voor sturing spelen: kaderstelling, checks & balances en afstemming met het primair proces.

Samenwerkingsmodellen

Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Belangrijk is dat het samenwerkingsmodel een substantiële bijdrage levert aan de hiervoor beschreven noodzaak tot samenwerking. Er zijn diverse modellen te onderscheiden, waarvan ik de vier meest gebruikelijke heb uitgewerkt. Door het bestuur is nadrukkelijk gevraagd om voor de beoordeling ervan de door Berenschot geïntroduceerde criteria te gebruiken: kwaliteit, kosten, continuïteit, zeggenschap, draagvlak en verandering⁸.

De vier modellen zijn op deze criteria beoordeeld en het resultaat is opgenomen in de tabel in bijlage 2.

- **Model a: Geen verandering**

Toelichting: drie afzonderlijke afdelingen bedrijfsvoering, die onderling (gaan) samenwerken en afspraken maken over de verdeling van de kosten. De kwetsbare functies worden hiermee niet wezenlijk versterkt en het risico dat aan wettelijke eisen niet meer voldaan kan worden is aannemelijk. Voor bestuur en organisatie verandert er relatief weinig.

➔ *Advies: dit is min of meer de huidige werkwijze, die ontoereikend is. Advies is om niet te kiezen voor dit model.*

- **Model b: Inbesteden**

Toelichting: een deel van de gezamenlijke bedrijfsvoering, met name hoog specialistische functies en administratieve functies, wordt bij één van de organisaties geplaatst. De anderen betalen een vergoeding voor de dienstverlening⁹. Ingroeimodel is mogelijk, dit vermindert stap voor stap de kwetsbaarheid. Btw-knelpunt oplossen via 'kosten voor gemene rekening', indien de belastinginspecteur hiermee kan instemmen. Invloed op bedrijfsvoeringskeuzes moet met service-afspraken worden gewaarborgd.

➔ *Advies: groot nadeel is dat een deel van de functies in de afzonderlijke organisaties achterblijft. Hierdoor wordt slechts een deel van de kwetsbaarheid opgelost en daardoor heeft dit model niet de voorkeur.*

- **Model c: Shared service center**

Toelichting: er wordt een 'gemeenschappelijke regeling voor bedrijfsvoering' opgericht, met als bestuur leden van de drie dagelijks besturen. Dit is door Berenschot eerder al uitgewerkt als model. Bij de toepassing van dit model zien we dat het vooral gaat om hoog specialistische functies en administratieve functies (salarisad-

⁸ Bij Berenschot ging het ook om de inhoudelijke processen, hier gaat het alléén om de bedrijfsvoering.

⁹ Het samenwerkingsverband GGD West Brabant/Hart van Brabant/GGD Noordoost-Gelderland/RAV-Hart van Brabant.

ministratie, documentatie- en informatievoorziening, informatiebeheer, financiële administratie enzovoorts) die hierin worden ondergebracht. Voor andere ondersteunende functies, zoals bijvoorbeeld bestuursondersteuning, data-analyse, HR en communicatie, zien we in de praktijk dat deze in de afzonderlijke organisaties achterblijven zodat de directeuren daarop zelf kunnen blijven sturen. Zorg is dat zo'n center met bedrijfsvoeringstaken afdrijft van de organisaties en primaire processen, en het wenselijk zal zijn dat de bedrijfsvoering bij een 'derde' partij op afstand wordt gezet. Voor de besturen en gemeenteraden komt er wéér een gemeenschappelijke regeling bij.

➔ *Advies: hoewel een shared service center mogelijk is, gaat hiernaar niet de voorkeur uit. Dit model lost de kwetsbaarheid slechts gedeeltelijk op, er komt extra bestuurlijke druk door de extra gemeenschappelijke regeling en het is financieel nadelig door btw-problematiek.*

• Model d: Institutionele integratie

Toelichting: de drie huidige GR-en houden op te bestaan en daarvoor in de plaats komt één nieuwe, samengevoegde, gemeenschappelijke regeling¹⁰ waarvan de organisaties onderdeel zijn met hun eigen vertrouwde bestuurder¹¹. Doordat wordt toegewerkt naar één gemeenschappelijke regeling met één Algemeen Bestuur, vermindert de bestuurlijke drukte en versterkt de grip van de gemeenteraden op de gemeenschappelijke regeling. Zo zal er bijvoorbeeld nog maar sprake zijn van één begroting en één jaarrekening. Er is gelijkwaardigheid tussen de deelnemers en gezamenlijk eigenaarschap. Met elkaar is men immers verantwoordelijk voor het geheel.

➔ *Advies: dit is het meest optimale model voor een wendbare, schaalbare en krachtige bedrijfsvoering maar vraagt, gelet op de gesprekken, de meeste bestuurlijke moed.*

De implementatie van het model start bij een positief besluit, waarbij iedere vervolgstap in het teken staat van de beoogde integratie. Actieve deelname in dit proces door de medewerkers is de kern van de werkwijze: zij bouwen de nieuwe afdeling Bedrijfsvoering.

In bijlage 3 wordt de implementatie van samenwerkingsmodel d en de samenwerkingsagenda bedrijfsvoering verder uitgewerkt.

Het robuustheidsvraagstuk van de RUD

Een definitieve keuze voor het model van samenwerking door de drie organisaties kan niet los worden gezien van de opgave voor de RUD om uiterlijk april 2026 te voldoen aan de zogenaamde robuustheidseisen. Op dit moment is er een grote mate van onzekerheid over het stelsel van omgevingsdiensten, wijzigingen in het takenpakket, de werkwijzen en financieringssystematiek van de RUD. In het rapport 'Om de leefomgeving' (commissie Van Aartsen) wordt hierop uitgebreid ingegaan. De commissie constateert een aantal tekortkomingen. Ook voor de RUD Zeeland levert dit een uitdaging op. Zonder daarbij alle landelijke aanbevelingen te benoemen, constateert de commissie:

- Een te kleine schaal van een aantal diensten;
- Negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering;

¹⁰ Er zijn in Nederland vier regio's waarbinnen gekozen is GGD en veiligheidsregio samen te voegen. Het betreft de regio's Fryslân, Gelderland Midden, Kennemerland en Limburg-Noord. Er zijn ook regio's die kiezen voor samenwonen en/of samenwerking tussen GGD en veiligheidsregio in de bedrijfsvoering. Voorbeelden daarvan zijn de regio's Drenthe, IJsselland, Gelderland-Zuid, Limburg-Zuid, Noord-Holland-Noord.

¹¹ Er is op dit moment geen voorbeeld bekend waarbij de omgevingsdienst onderdeel is van een dergelijke samenwerkingsvorm.

- Te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt;
- Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waarmee bevoegd gezag en omgevingsdiensten te maken krijgen;
- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is te veel ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.

Is het realiseren van de vereiste robuustheid niet zelfstandig realiseerbaar, dan moet de RUD een samenwerkingspartner zoeken om aan de eisen te kunnen voldoen. Daarom is het op dit moment samenvoegen van de bedrijfsvoering van de drie organisaties, met het risico om vervolgens weer te moeten ontvlechten, voor geen van de organisaties een wenkend perspectief. Het komen tot één beeld, één perspectief, tegen welke kosten en nadrukkelijk ook hoe, is thans onderwerp van (bestuurlijke) discussie. In welke vorm dan ook is de opgave waarvoor de RUD staat, ook gelet op de enorme personele groei, groot. Het versmelten van de bedrijfsvoering van de drie organisaties, in combinatie met een langdurige en forse claim op deze bedrijfsvoering vanuit de RUD om aan de robuustheidseisen te gaan voldoen, maakt alle drie de organisaties gedurende langere tijd zeer kwetsbaar.

➔ *Advies: gelet op bovenstaande is het advies om het vraagstuk van een wendbare, schaalbare en krachtige bedrijfsvoering op dit moment te benaderen vanuit de GGD en VRZ gezamenlijk (en niet vanuit de drie organisaties). Ook omdat bedrijfsvoering sec slechts indirect bijdraagt aan het robuustheidsvraagstuk van de RUD. Dit betekent overigens wel dat bij een aflopend contract bij de gemeente Terneuzen bestuurlijke keuzes moeten worden gemaakt welke derde partij de meest logische samenwerkingspartner voor de RUD is. Een partner die van zichzelf al stevig genoeg is om de RUD de komende jaren op bedrijfsvoering te ondersteunen op weg naar de gewenste robuustheid, is meer dan wenselijk.*

3.3 Gezamenlijke gebiedsverkenning Goes-West

De dagelijkse besturen gaven de directeurs tot slot de opdracht om Goes-West te verkennen als mogelijke samenwerkingslocatie. Deze locatie kent een aantal kenmerken die aansluiten op de huisvestingsvisies van de drie organisaties. Ook komt hier een nieuwe brandweerkazerne. De locatie biedt, naast deze kazerne, voldoende ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe gezamenlijke huisvesting. Nadrukkelijk wordt gezamenlijke huisvesting gezien als sluitstuk van de drie opdrachten.

Huidige situatie

Al eerder gaf de directie van de GGD aan dat de huidige hoofdlocatie aan de Westwal niet meer voldoet. Gebrek aan ruimte maar vooral de kosten voor verduurzaming speelden hierbij een belangrijke rol. Het bestuur van de GGD besloot vervolgens om, gelet op uitgangspunten voor bereikbaarheid en centrale ligging, op zoek te gaan naar een nieuwe centrale kantoorlocatie in Goes. Bij voorkeur samen met de RUD en VRZ.

Voor de RUD geldt dat de locatie Terneuzen niet ideaal is. Mede door de decentrale ligging blijkt vooral de vervulling van vacatures een oprechte uitdaging. Het hoger onderwijs in Zeeland sluit niet optimaal aan op de behoefte van de RUD. Hierdoor is er geen natuurlijke visvijver voor nieuw, jong talent in dit minder centraal gelegen gebied. Daarnaast heeft de RUD te maken met een aflopend contract met de gemeente Terneuzen.

Tot slot VRZ. In 2016 is de Segeerssingel 10 in Middelburg van de politie overgenomen. Vanaf de koop werd hierdoor jaarlijks circa 300.000 euro bespaard op huisvestingslasten. Wat we nu weten is dat de kosten voor instandhouding en verduurzaming aanzienlijk zijn. Daarom wil VRZ laten onderzoeken of een verhuizing naar Goes-West (financieel) haalbaar is. Daarnaast zien we dat de aanpak van nieuwe, andersoortige crises de komende jaren om een aanpassing in werkmethodes, middelen en capaciteit vraagt. Hiervoor zijn vanuit de overheid extra middelen beschikbaar gesteld. Een eventuele verhuizing biedt kansen om het Regionaal Crisis Centrum (RCC) hierop te laten aansluiten.

Waar willen we naartoe: samenwonen ondersteunt samenwerken

Gezamenlijke huisvesting helpt en ondersteunt het creëren van gewenste omstandigheden voor duurzame samenwerking. Hoewel er veel ervaring wordt opgedaan met digitaal werken op afstand, is de overtuiging dat het uiteindelijk noodzakelijk is om samenhangende activiteiten zoveel mogelijk vanuit dezelfde locatie te doen. Voor de onderzochte vraagstukken valt daar in ieder geval gezamenlijke bedrijfsvoering onder.

Waarom samenwerken in Goes-West

Naast de uitgangspunten die het bestuur van de GGD heeft geformuleerd, zijn er op voorhand geen harde criteria beschreven die hebben geleid tot de keuze van de gezamenlijke (bouw)locatie Goes-West. Objectief gezien heeft locatie Goes-West echter wel een aantal interessante kenmerken. De locatie ligt centraal in de provincie, is zowel per openbaar vervoer als met eigen vervoer (Deltaweg en A58) goed bereikbaar en ligt gunstig voor potentiële werknemers en bezoekers. De locatie ligt aan de as Middelburg-Goes, een belangrijk criterium voor de vestiging van een RCC. Ook heeft de locatie Goes-West de minste impact op het woon-werkverkeer van alle medewerkers voor wie deze locatie de nieuwe werkplek zou worden. Voor 58% van alle betrokken medewerkers verbetert deze namelijk of blijft deze gelijk. Bij een eventuele locatie in Middelburg geldt voor 45% van de medewerkers dat de reistijd woon-werkverkeer verbetert of gelijk blijft. Bij een locatie in Terneuzen gaat het om 44% van alle medewerkers.

Hoe bereiken we dat?

Voor een goede vergelijking is naast verkenning naar Goes-West, ook gekeken wat het betekent als een locatie zoals de Segeerssingel wordt aangepast aan de huidige en toekomstige duurzaamheidseisen. Dit leidt tot de volgende drie scenario's, die verder zijn uitgewerkt in bijlage 4:

1. Het totale scenario

Op de locatie Goes-West worden - naast de brandweerpost - de GGD, de RUD, de gezamenlijke bedrijfsvoering, het RCC/Crisis Beheersing van de VRZ en de directeurs van de VRZ en de directeurs van de VRZ.

➡ *Advies: dit scenario moet gezien worden als terugvaloptie indien voor de RUD geen locatie beschikbaar is bij de partij die ook de bedrijfsvoering voor de RUD op zich gaat nemen. Het is immers niet wenselijk om de gezamenlijke bedrijfsvoering van de RUD bij de GGD en VRZ onder te brengen. Dit scenario is veel te kwetsbaar. Als de bedrijfsvoering van de GGD en van de VRZ samengaan zal dat proces veel energie en aandacht vragen. Aandacht die niet gegeven kan worden aan de RUD die in dezelfde periode moet werken aan de opdracht om robuust te worden, waarbij ook van bedrijfsvoering forse inspanningen worden gevraagd (bijvoorbeeld werving).*

2. Het totale scenario minus de RUD

Op de locatie Goes-West worden - naast de brandweerpost - de GGD, de gezamenlijke bedrijfsvoering, het RCC/Crisis Beheersing van de VRZ en de directeuren GGD/VRZ gehuisvest. Voor de RUD wordt een eigen locatie gezocht dicht bij de partij die de bedrijfsvoering van de RUD op zich gaat nemen.

➔ *Advies: het voorkeursscenario ervan uitgaande dat de bedrijfsvoering van de RUD door een derde partij wordt opgepakt die tevens de huisvesting gaat faciliteren. Nabijheid van de bedrijfsvoering is ook bij de RUD van wezenlijk belang. Zeker in de fase naar het robuust worden, is een zeer intensieve samenwerking noodzakelijk.*

3. Het gesplitste scenario

Omdat huisvesting vanaf het begin een zeer beladen onderwerp is geweest, is ook het gesplitste scenario onderzocht¹². Op de locatie Goes-West wordt - naast de brandweerpost - de GGD en een samenhangend deel van de gezamenlijke bedrijfsvoering gehuisvest. Het andere samenhangende deel bedrijfsvoering en het RCC/Crisis Beheersing van de VRZ blijven op de Segeerssingel in Middelburg. Op beide locaties is een (flex)werkplek voor de directies (scenario 3a in de financiële doorrekeningen). Voor de RUD wordt een eigen locatie gezocht tenzij de partij die de bedrijfsvoering op zich gaat nemen zelf geen huisvesting beschikbaar heeft. In dat geval is Goes-West, als locatie voor de RUD, een serieuze optie (scenario 3b in de financiële doorrekeningen).

➔ *Advies: een gesplitste bedrijfsvoering is een werkbaar maar suboptimaal scenario. Zeker als daarbij ook de financiële doorrekeningen in ogenschouw worden genomen. Derhalve geen scenario dat op de langere termijn voldoende comfort biedt.*

De financiële doorrekening

Om de financiële haalbaarheid te kunnen vaststellen is ook een doorrekening en vergelijking van alle scenario's gemaakt die verder is toegelicht in bijlage 5. Hieruit kan geconcludeerd worden dat zowel bij het voorkeursscenario (exclusief RUD), als het scenario inclusief de RUD, het vanuit financieel perspectief beter is om voor nieuwbouw te kiezen omdat:

- Bij nieuwbouw sprake is van gunstige gemiddelde jaarlasten¹³ voor de 40-jaarsperiode. Voor het totale nieuwbouwscenario (inclusief RUD) bedragen de gemiddelde jaarlasten 1.238.000 euro en voor het nieuwbouwscenario exclusief RUD 970.000 euro;
- In het startjaar en voor de gemiddelde jaarlasten over de eerste 25-jaarsperiode de jaarlasten voor nieuwbouw en die voor de gesplitste varianten niet ver uit elkaar liggen;
- Met nieuwbouw huisvesting voor een periode van (meer dan) veertig jaar is gerealiseerd. De levensduur is daarmee langer gegarandeerd dan in geval van renovatie van het pand Segeerssingel (opgeleverd in 1991). Ook is de marktwaarde van nieuwbouw gunstiger in verhouding tot de boekwaarde. Dit geldt niet voor een gerenoveerde locatie;
- De thema's van de huisvestingsvisies met nieuwbouw beter worden ingevuld;
- Het duurzaamheidsniveau van de nieuwbouw hoger ligt dan in de renovatievariant;
- Er voorzichtig is gerekend. Zo is er nog geen rekening gehouden met de besparing die het samengaan van meerdere organisaties oplevert en is er ook geen rekening gehouden met besparingen op overige huisvestingslasten.

¹² Ook de renovatie van de locatie Westwal samen met de renovatie van de locatie Segeerssingel is onderzocht en onvoordelig. Mede door de hoge renovatiekosten voor de Westwal en de teruggang in werkplekken (128 in totaal). Dit maakt dat de RUD er niet bij zou kunnen, omdat tegen dezelfde kostenstijging in vergelijking met nieuwbouw er 65 werkplekken minder zouden komen. Financieel gezien is de stijging van de kapitaallasten voor GGD en VRZ bij renovaties ongeveer gelijk aan die van alle partijen inclusief RUD in de varianten 1 en 3b.

¹³ Onder jaarlasten wordt verstaan het totaal van rente, afschrijvingen en instandhoudingslasten (zijnde de meerjaren onderhoudsbeoordeling).

4. Conclusie: samenvatting

Samenvattend verwoord ik hieronder mijn eindconclusie over de inhoudelijke samenwerkingsagenda, de agenda voor gemeenschappelijke bedrijfsvoering en de gezamenlijke gebiedsverkenning Goes-West.

Inhoudelijke samenwerkingsagenda

Als het gaat om de inhoudelijk samenwerkingsagenda voor de komende vijf jaar (2024-2028) is mijn advies om deze vast te stellen conform bijlage 1. Groot voordeel is namelijk dat dit besluit geheel los kan worden gezien van de bestuurlijke keuzes ten aanzien van de overige twee opdrachten.

Zorg voor een jaarlijkse planning, goede voortgangsbewaking en effectmeting. Omdat het gaat om een dynamische agenda is het wenselijk om de agenda ieder jaar te actualiseren en er een volgende jaarschijf aan toe te voegen. Hiermee wordt voorkomen dat de drie organisaties zich 'slechts' richten op doelen op de korte termijn.

Agenda voor gemeenschappelijke bedrijfsvoering

Het vraagstuk en de agenda voor gemeenschappelijke bedrijfsvoering voor het realiseren van de noodzakelijke bedrijfsvoeringkracht, vraagt om een forse stap voorwaarts. Kosten voor de samenleving nemen anders substantieel toe en het primaire proces zal onvoldoende kunnen worden gefaciliteerd doordat de kwaliteit en capaciteit daarvoor ontbreekt.

Daarom luidt het advies om de bedrijfsvoering van GGD en VRZ samen te voegen in de vorm van 'institutionele integratie'. Dit samenwerkingsmodel betekent één nieuwe, samengevoegde gemeenschappelijke regeling waarvan de organisaties onderdeel zijn met één Algemeen Bestuur. Zolang het proces tot de vorming van een robuuste RUD loopt, is mijn advies om de RUD niet te betrekken bij de samenvoeging. Dit zou niet alleen de samenvoeging veel te kwetsbaar maken, maar ook voor de RUD een te risicovol scenario zijn.

Ik realiseer me dat voor de keuze voor institutionele integratie moed nodig is. Huidige, maar zeker ook toekomstige ontwikkelingen, vragen echter om een stevig besluit. Mocht deze keuze bestuurlijk te ver gaan, kies dan voor het investingsmodel (b) met zowel bestuurlijk als in de uitvoering een strakke sturing, vanuit één gezamenlijk belang. Hiermee wordt de energie die er nu is om de samenwerking in gang te zetten vastgehouden en wordt voorkomen dat er straks wéér een 'nieuwe' start moet worden gemaakt. Zorg daarbij wel voor een scherpe opdracht, zodat zo min mogelijk bedrijfsvoeringstaken in de latende organisatie achterblijven (samenwerken tenzij...). Dit in combinatie met het gewenste eindperspectief (de stip op de horizon).

Gezamenlijke gebiedsverkenning Goes-West

De locatie Goes-West is in meerdere opzichten een geschikte locatie. Mijn advies ten aanzien van de gezamenlijke gebiedsverkenning is om op de locatie in Goes-West te kiezen voor het totale scenario minus de RUD. Het totale scenario komt in beeld op het moment dat de derde partij, die de bedrijfsvoering van de RUD op zich gaat nemen, geen huisvesting voor de RUD beschikbaar heeft en er zekerheid zal zijn vanuit het Rijk over de toekomst van de RUD. Door te kiezen voor gefaseerde nieuwbouw voor het totale scenario, blijft het mogelijk om ook op termijn de RUD op de locatie Goes-West te laten aansluiten. Het bouwconcept zal uit bouwblokken bestaan om ook wendbaar te blijven naar de toekomst.

5. Documentatie en interviews

Voor de samenstelling van dit adviesrapport is gebruikgemaakt van diverse in- en externe rapporten waaronder: Rapport Berenschot 'Verkenning samenwerking GGD/VRZ/RUD' (2021), Rapport Berenschot 'Benchmark Veiligheidsregio Zeeland' (2020), Rapport Berenschot 'Vergelijking begroting 2020-2022 VRZ' (2021), Commissie Van Aartsen 'Om de leefomgeving' (2023), Rapport Aestate 'Een visie op huisvesting RUD' (2021) en 'Verkenningsstudie' (2021), Rapport 'Hart & Hoofd: Alleen ga je soms sneller, maar samen kom je altijd verder' (2023), inventarisatie bedrijfsvoeringstaken GGD/VRZ (2018/2019), diverse notities over doorrekening huisvestingskosten GGD en VRZ zoals businesscase centrale huisvesting (2019) en gezamenlijke huisvesting (2019), Huisvestingsvisie GGD (2017 en 2022) en Huisvestingsvisie VRZ (2022).

Daarnaast is een groot aantal gesprekken gevoerd met onder andere de bestuurders van de dertien gemeenten en de provincie, (Kring van) gemeentesecretarissen, ambtelijke vertegenwoordigers van BAO, PAO en van de begeleidingsgroep, financiële adviseurs/controllers, onderzoekers van Berenschot, leden van de ondernemingsraden van de drie organisaties, leden van de drie MT's en andere medewerkers van de drie organisaties en Veiligheidsregio's en GGD-en in het land.



6. Bijlagen

Bijlage 1: De (dynamische) samenwerkingsagenda 2024-2028 GGD, RUD en VRZ¹⁴

Wat gaan we doen	Wat levert het op voor burger en bedrijf	Wanneer gereed
Thema: samenwerking		
Pilot over risico-relevante bedrijven (net onder Brzo)	- Een integraal afgestemde lijst met gezamenlijk te inspecteren bedrijven (hiervan worden als pilot in 2024 bedrijven geïnspiceerd); - Versterking van kennisdeling tussen GGD, RUD en VRZ; - Competentieontwikkeling tussen de drie organisaties ten aanzien van deze inspecties; - Rapportage over bevindingen en opvolging (resultaten uit inspecties) en evaluatie met inspecteurs; - Evaluatie van de pilot en advies over structureel vervolgtraject ten aanzien van capaciteit, te controleren bedrijven en inhoud van controles; - Actualiseren van informatie (bijvoorbeeld richting repressieve dienst).	Q4 2024
Gezamenlijke controles	Effectief toezicht houden en handhaven. Concrete opbrengst is onder andere minder toezichtsdruk, minder tegenstrijdige adviezen/eisen en snellere doorgeleiding van signalen waardoor risico's afnemen/eerder in beeld komen.	Q2 2025
Incompany training/opleiding over de Omgevingswet	Gezamenlijke vakbekwaamheid en vergroten professionalisering.	Continu
Monitoren, evalueren en opstellen voortgangsrapportage (jaarlijks)	Een actuele, dynamische samenwerkingsagenda.	Continu
Thema: beleid en bestuur		
Ontwikkelen integrale gebiedsanalyse	- Een integraal beeld bestaande uit een gebiedsbeeld, wijkbeeld en gezondheidsmonitor; - Integrale gebiedsanalyse als onderdeel van het informatiesysteem leefomgeving.	Q3 2026
Risicoprofiel	- Een gezamenlijk regionaal risicoprofiel (gezondheid, milieu en veiligheid); - Een gezamenlijke duiding van risico's, standpunten en aanpak met als resultaat het beter onderkennen van de samenhang en/of opeenstapeling van onder andere risico's.	Q1 2026
Thema: integrale advisering		
Risicogericht integraal adviseren	Een gezamenlijk integrale afweging voor bestuurlijke advisering (complexe vergunningaanvragen, omgevingsvisies en -plannen via onder andere omgevingstafels).	Q3 2026

¹⁴ De operationele en strategische werkgroepen Omgevingswet, bestaande uit medewerkers en MT-leden van de drie organisaties, dragen zorg voor de uitvoering en monitoring van de Samenwerkingsagenda 2024 – 2028 en rapporteren hierover aan de besturen.

Wat gaan we doen	Wat levert het op voor burger en bedrijf	Wanneer gereed
Gezamenlijke probleem- en risicoanalyse	• Risico- en informatiegestuurd en efficiënt toezicht houden en handhaven; • De data zijn integraal beschikbaar gesteld en geborgd in een gezamenlijk informatiesysteem inclusief viewer.	Q3 2026
Thema: VTH		
Risicogericht toezicht	• Efficiënt toezicht houden en handhaven; • Een gezamenlijke visie op informatiemanagement door onder andere koppelvlak, VTH-applicatie Rx.mission en ontwikkeling van informatiesysteem leefomgeving; • De data zijn ontsloten en gekoppeld via zaaksystemen van ketenpartners; • Door samenwerking (ook met gemeenten) zijn de organisaties op termijn in staat om op basis van (al) beschikbare informatie (vastgelegd in Rx.mission) datagestuurde, integrale en dus risicogerichte (beleids)keuzes te maken in de uitvoering. Dit draagt op termijn bij aan efficiëntere, effectievere en doelmatigere inzet van middelen die aan de organisaties zijn toegekend.	Q1 2027
Thema: informatiemanagement		
Informatiesysteem Leefomgeving	• Een gezamenlijk informatiesysteem leefomgeving voor de integrale advisering van het bevoegd gezag over complexe vergunningaanvragen, omgevingsvisies en -plannen via onder andere omgevingstafels; • Een deel van deze informatie is ontsloten voor de burger en het bedrijfsleven.	Q1 2027

Model \ Criterium	a: Geen verandering	b: Inbesteden bij één van de GR-en	c: Shared Service Centrum	d: Institutionele Integratie
Kwaliteit	Knelpunt kwetsbare functies en risico dat aan wettelijke eisen niet meer voldaan kan worden	Ingroeimodel mogelijk: stap voor stap kwetsbaarheid verminderen	Hoog specialistische functies en administratieve functies bieden efficiencykansen. Directe ondersteuning aan het management blijft dichtbij de operatie ingevuld.	Ingroeimodel met duidelijke stip op de horizon. Breder perspectief dan alleen bedrijfsvoering. Ook effectiviteit in de primaire taakuitvoering kan toenemen.
Kosten	Btw bij uitwisseling van expertise en gezamenlijk taken uitvoeren. Niet voldoen aan wettelijke eisen brengt risico op hoge kosten met zich mee wanneer snel oplossingen moeten worden geïmplementeerd.	Btw knelpunt oplossen via 'kosten voor gemene rekening' => nadeel in inflexibiliteit	Bedrijfsvoering GR lost btw-vraagstuk niet op. Minder meerkosten is realistische doelstelling. In eerste aanleg investeringen die terugverdiend moeten worden. Denk aan: ICT- toepassingen integreren.	Geen btw-knelpunt. Synergie-effecten op meer terreinen dan alleen bedrijfsvoering. Keuze kan zijn meerdere cao's naast elkaar uit te voeren. Zie bijv. VGGM. Dit drukt de kosten.
Continuïteit	Knelpunt kwetsbare functies. Risico van non-compliant. Risico van uitstroom personeel door ontbreken perspectief.	Mogelijkheid om kwetsbaarheid te verminderen	Kwetsbaarheid neemt af. Doorgroeiperspectief	Kwetsbaarheid in bedrijfsvoering neemt af. Kansen voor synergie op andere terreinen.
Zeggenschap	Aansturing vanuit eigen organisatie	In de bedrijfsvoering service-afspraken maken	Extra GR bedrijfsvoering naast bestaande GR-en. Meer bestuurlijke drukte door extra GR bedrijfsvoering	Er komt één GR en één Algemeen Bestuur waarvan zowel de GGD, VRZ als de gemeenschappelijke bedrijfsvoering onderdeel zijn.
Draagvlak	Bestuurlijk perspectief niet primair gericht op bedrijfsvoering. Intern worden knelpunten wel ervaren.	Invloed op bedrijfsvoeringskeuzes moet met service-afspraken worden gewaarborgd	'Klant-leverancier verhouding' vraagt om eenduidige afspraken	Bestuurlijk zeggenschap over specifieke taakvelden publieke gezondheid en publieke veiligheid moet gegarandeerd zijn
Verandering	Nauwelijks	Met ingroeimodel gaat de verandering geleidelijk	Reorganisatie voor medewerkers in bedrijfsvoering	Aanpassen van de GR-en. Brengt kosten met zich mee en daar moet verhogen effectiviteit en efficiency tegenover staan.

Model a: Geen verandering*Kwaliteit*

Dit model vraagt om veel discipline. Je werkt immers niet meer voor één maar voor drie organisaties. Er is veel afstemming nodig om tot een werkverdeling te komen. De kwaliteit van de producten en dienstverlening zal aanvankelijk weinig veranderen en gezien de toenemende complexiteit zelfs afnemen. Knelpunten die nu door de doelgroep worden ervaren, zullen niet zichtbaar verbeteren door meer samen te werken. Knelpunten in de organisatie en bij de medewerkers zullen blijven bestaan. Voorbeelden hiervan zijn de hoge werkdruk en de verschillende kwetsbare specialistische éénpitsfuncties.

Kosten

Bij gelijkblijvende omstandigheden zullen de kosten op de korte termijn hetzelfde blijven. Er zijn weinig investeringen nodig om dit scenario tot stand te brengen. Er is weinig financiële ruimte om te investeren in innovaties/nieuwe ontwikkelingen. Bij dit scenario is de kans groot dat, aansluitend op de toenemende complexiteit, de kosten op termijn zullen stijgen om deze complexiteit het hoofd te kunnen bieden. Op dit moment dienen organisaties btw te verrekenen als zij medewerkers onderling uitwisselen. Dit heeft een kosten-opdrijvend effect. Tenzij met gesloten beurzen wordt gewerkt vraagt dit om een complexe financiële administratie en verrekening.

Continuïteit

Nauwelijks voordelen. De huidige kwetsbaarheden bij de uitvoering van bepaalde ondersteunende taken zullen blijven bestaan met als risico dat de continuïteit op onderdelen verder in gevaar komt.

Zeggenschap

De sturing op de GR-en verandert niet. Wel zal de complexiteit voor de directeuren toenemen omdat gezamenlijke sturing via de drie individuele organisaties plaatsvindt. Het principe dat het hemd nader is dan de rok zal hier zeker gaan gelden.

Draagvlak

Gaan samenwerken kon reeds eerder op bestuurlijk draagvlak rekenen, al zijn er ook diverse geluiden die opteren voor een meer geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking. Binnen de organisaties is het draagvlak voor dit scenario over het algemeen laag omdat het eerder als een last (veel afstemming) dan als een lust wordt gezien.

Verandering

Er zijn geen veranderingstrajecten nodig bij de drie organisaties, al zullen medewerkers uiteraard zich wel bedrijfsvoeringstaken/-principes van de andere organisaties eigen moeten maken. De huidige governance kan in stand blijven, maar er zal veel afstemming nodig zijn om het voor elkaar werken ordentelijk te laten plaatsvinden. Er is geen zwaar besluitvormingsproces nodig voor besturen en deelnemers.

Model b: Inbesteden

Kwaliteit

Door bedrijfsvoering in een organisatie onder te brengen ontstaat ruimte om te investeren in medewerkers met hoogwaardige specialismen die meerdere organisaties kunnen bedienen. Met als gevolg een betere kwaliteit van producten en dienstverlening. Ervaringen elders leren overigens dat organisaties niet bereid zijn alle ondersteunende taken, zoals bijvoorbeeld communicatie en bestuursondersteuning, bij de ontvangende organisatie onder te brengen. Gevolg is een suboptimaal model vanuit kwaliteit, wendbaarheid en continuïteit geredeneerd. Over het geheel genomen zal de publieke waarde echter toenemen.

Samenwerkingen leiden op de korte termijn vaak tot een gevoel van verlies van kwaliteit. Vaak ervaart men na verloop van tijd pas een toename van de kwaliteit van dienstverlening. Door niet te kiezen voor de bekende 'big bang' maar voor een groeitraject, maar wel met een heel helder eindpunt, kan dit deels worden ondervangen. Voor het samenwerken in een bedrijfsvoeringsorganisatie kan de ontwikkeling van één centrale cultuur wenselijk zijn. Maar dit is niet onoverkomelijk omdat er veel overeenkomsten zijn binnen deze beroepsgroep.

Kosten

Gezamenlijke inkoop/gezamenlijk investeren kan (op onderdelen) een financieel voordeel opleveren. Daar staat tegenover dat er geen sprake zal zijn van 'winstmaximalisatie' omdat de organisaties niet alle taken bij een van hen zullen onderbrengen. Met de belastingdienst moeten afspraken voor gemene rekening worden gemaakt waarbij dan geen btw verschuldigd is, maar dan gelden specifieke voorwaarden waaronder een gelijkblijvende verdeelsleutel. Dit laatste kan bij groei van één van beide organisaties tot scheefgroei in dienstverlening leiden. De fiscus is over het algemeen terughoudend om dergelijke regelingen toe te staan. In dit scenario zal zeker sprake zijn van transitiekosten maar door te kiezen voor een traject van in- en uitgroei zullen deze beperkt kunnen blijven.

Continuïteit

Door de grotere omvang van de bedrijfsvoering kan ziekte/uitval beter opgevangen worden. Er zal in mindere mate sprake zijn van eenpitsfuncties wat de kwetsbaarheid vermindert. Interne carrièrekansen door meer functiedifferentiatie zullen toenemen met mogelijk ook een aanzuigende werking bij het vervullen van vacatures. Uiteraard geldt dit slechts voor die onderdelen van de bedrijfsvoering die ook feitelijk bij een van de organisaties worden ondergebracht.

Zeggenschap

Met name voor de organisaties zelf zal het wettelijk zijn dat een van de drie delen de bedrijfsvoering voor de andere organisaties gaat uitvoeren. Bestuurlijk lijken de veranderingen geringer te zijn omdat de verantwoording in eigen reguliere stukken wordt meegenomen.

Draagvlak

Het draagvlak binnen de organisaties is wisselend omdat het perspectief niet is 'één gezamenlijke organisatie' maar 'één organisatie die voor de anderen de bedrijfsvoering uitvoert'. Ook het feit dat het zal gaan om een deel van de bedrijfsvoeringstaken speelt hierbij mee. Voor sommige bestuurders gaat dit scenario te ver, terwijl het voor andere niet ver genoeg gaat. Herkenbaar vanuit eerdere rapporten.

Verandering

Door te kiezen voor het in- en uitgroeiscenario kunnen de extra kosten meevallen. Slechts voor een deel van de medewerkers zal de werklocatie veranderen. Gebruikelijk is dat voor deze medewerkers een overgangsregeling wordt afgesproken. Vooralsnog zou er ook geen reden zijn om contracten, bijvoorbeeld van de RUD met Terneuzen, versneld af te bouwen. Daarnaast zien we, doordat met name de GGD en VRZ de laatste jaren steeds meer naar elkaar zijn toegegroeid, dat beide organisaties al van diverse identieke ondersteunende systemen gebruikmaken. Al zal het integreren van de systemen en werkprocessen extra aandacht blijven vragen. Zowel de organisatie die de dienstverlening gaat verrichten als de andere organisaties zullen moeten wennen aan deze nieuwe vorm van werken. Dit zal zeker de eerste jaren extra aandacht vragen.

Model c: Shared Service Center

Kwaliteit

Door samenwerking ontstaat ruimte om te investeren in medewerkers met hoogwaardige specialismen die meerdere organisaties kunnen bedienen. Met als gevolg een betere kwaliteit van producten en dienstverlening. De publieke waarde zal toenemen. Adviesfuncties in het kader van de bedrijfsvoeringsfuncties kunnen gebundeld worden en men kan leren van elkaar om kwaliteit te verbeteren richting de doelgroepen. Voor

medewerkers binnen de bedrijfsvoeringsprocessen biedt een grote gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie meer doorgroei- en ontwikkelmogelijkheden.

Ook bij dit model zullen niet alle ondersteunende taken bij de ontvangende organisatie worden ondergebracht. Gevolg is een suboptimaal model vanuit kwaliteit, wendbaarheid en continuïteit geredeneerd. De ervaring leert dat samenwerkingen binnen een dergelijk samenwerkingsverband vaak op korte termijn leiden tot een gevoel van verlies van kwaliteit.

Voor medewerkers binnen het primair proces zal de ondersteuning op grotere afstand in eerste instantie wennen zijn. De afstand tussen het primair proces en de bedrijfsvoering zal toenemen en mogelijk zakelijker worden. De RUD heeft reeds haar ondersteuning uitbesteed, waardoor medewerkers hieraan al gewend zijn. Dit vergt van hen dus weinig aanpassing. Discussies over het gewenste niveau van dienstverlening van de bedrijfsvoering kunnen niet langer per organisatie gevoerd worden. Voor het samenwerken in een bedrijfsvoeringsorganisatie kan de ontwikkeling van één centrale cultuur wenselijk zijn. Maar dit is niet onoverkomelijk omdat er veel overeenkomsten zijn binnen deze beroepsgroep.

Kosten

Het beeld dat een gezamenlijke organisatie voor bedrijfsvoering leidt tot een kostendaling lijkt niet realistisch. Wel kan een samenwerking voorkomen dat op de langere termijn de kosten sterk zullen stijgen. Gezamenlijke inkoop/gezamenlijk investeren kan (op onderdelen) een financieel voordeel bieden. Voor de nieuwe organisatie ontstaat echter een btw-plicht die door de organisaties niet gecompenseerd kan worden. Bedrijfsvoering is namelijk geen exclusieve overheidstaak en valt daarmee onder een btw-plichtige dienstverlening. Dit zien we ook bij de gemeenschappelijke regeling De Bevelanden. Deze heeft vanaf de oprichting, na overleg met de belastingdienst, de status van ondernemerschap voor de Wet op de Omzetbelasting en er is geen sprake van de koepelvrijstelling in de Wet op de Omzetbelasting. De gemeenschappelijke regeling is daarom over de vergoedingen die in rekening gebracht worden omzetbelasting verschuldigd. Over de verleende diensten wordt het hoge btw-tarief in rekening gebracht.

De investeringskosten (er moet immers een 'nieuwe' organisatie worden opgericht) zullen voor de baten uitgaan en dit vraagt ruimte in de begroting. Het duurt waarschijnlijk een tijd voordat de investering loont.

Continuïteit

Door de grotere omvang van de bedrijfsvoering kan ziekte/uitval beter opgevangen worden. Er zal in mindere mate sprake zijn van 'eenpitsfuncties' wat de kwetsbaarheid vermindert.

Zeggenschap

Aan de formele sturing op de organisaties vanuit de deelnemers hoeft niets aangepast te worden voor deze verandering. De huidige zeggenschap blijft intact. De kwaliteit van informatie die geboden wordt aan hen die sturen op de organisatie verbetert met een meer krachtige bedrijfsvoering. Wel komt er een extra gemeenschappelijke regeling bij waardoor de bestuurlijke drukte eerder zal toenemen dan afnemen.

Draagvlak

Draagvlak bij de stakeholders voor dit scenario is wisselend en niet op voorhand positief. Ook vanuit de organisaties wordt dit scenario niet omarmd omdat daarmee de bedrijfsvoering te ver van de organisaties afstaat, maar ook omdat een transactionele verhouding niet wenselijk wordt gevonden.

Verandering

Voor de organisaties, met name voor de GGD en VRZ, zijn de veranderingen groot en ze zullen gepaard gaan met interne organisatorische veranderingen. Er komt een gemeenschappelijke regeling extra, hetgeen het GR-landschap niet overzichtelijker maakt.

Model d: Institutionele integratie

Kwaliteit

Door samenwerking ontstaat ruimte om te investeren in medewerkers met hoogwaardige specialismen die meerdere organisaties kunnen bedienen. Met als gevolg een betere kwaliteit van producten en dienstverlening. De publieke waarde neemt hierdoor toe. Adviesfuncties in het kader van de bedrijfsvoeringsfuncties kunnen gebundeld worden en men kan leren van elkaar om kwaliteit te verbeteren richting de doelgroepen (bijvoorbeeld: één verantwoordingssystematiek).

Samenwerkingen leiden vaak op de korte termijn tot een gevoel van verlies van kwaliteit. Na verloop van tijd wordt pas een toename van de kwaliteit van dienstverlening ervaren. Ook wel het badkuipeffect genoemd. Door niet te kiezen voor de bekende 'big bang' maar te kiezen voor een groeitraject, maar wel met een heel helder eindpunt, kan dit deels worden ondervangen. Voor het samenwerken in een bedrijfsvoeringsorganisatie kan de ontwikkeling van één centrale cultuur wenselijk zijn. Maar dit is niet onoverkomelijk omdat er veel overeenkomsten zijn binnen deze beroepsgroep.

Kosten

Gezamenlijke inkoop/gezamenlijk investeren kan (op onderdelen) een financieel voordeel bieden. Er is geen sprake van btw-problematiek omdat medewerkers onderdeel zijn van één gemeenschappelijke regeling. Een van de redenen om op het vlak van bedrijfsvoering samen te willen werken is om deze kosten voor de deelnemers zo min mogelijk te laten stijgen. Daarom spreken we in deze context over minder meerkosten. In dit scenario zal zeker sprake zijn van transitiekosten, maar door te kiezen voor een traject van in- en uitgroei zullen deze beperkt kunnen blijven. Ook het harmoniseren van verschillende rechtsposities, die weliswaar redelijk dicht bij elkaar liggen, kan kostenopdrijvend werken. Uiteraard afhankelijk van welke rechtspositie als uitgangspunt wordt genomen. Ook is het mogelijk om meerdere rechtsposities (behalve die van bedrijfsvoering) naast elkaar te laten bestaan. In een aantal samenwerkende veiligheidsregio's zien we dit.

Continuïteit

Door de grotere omvang van de bedrijfsvoering kan ziekte/uitval beter opgevangen worden. Er zal in mindere mate sprake zijn van eenpitsfuncties wat de kwetsbaarheid vermindert. Interne carrièrekansen door meer functiedifferentiatie nemen toe met mogelijk ook een aanzuigende werking bij het vervullen van vacatures.

Zeggenschap

De kwaliteit van informatie die geboden wordt aan hen die sturen op de organisatie verbetert met een meer krachtige bedrijfsvoering. Daarnaast kan één afdeling bedrijfsvoering vraagstukken sneller en eenduidiger oppakken. Eén GR betekent ook dat er nog maar één Algemeen Bestuur overblijft. De zeggenschap vanuit de gemeenteraden zal echter niet wijzigen. Doordat voortaan vanuit één GR wordt gerapporteerd, zullen de gemeenteraden beter gefaciliteerd worden in hun kaderstellende en controlerende rol. De praktijk van regio's waar GGD en veiligheidsregio's minimaal op bedrijfsvoering samenwerken, wijst uit dat dit een zeer werkbaar model blijkt te zijn dat recht doet aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Draagvlak



Er is eerder al een verkenning geweest naar specifieke samenwerking op de bedrijfsvoering tussen VRZ en GGD. Met de begrijpelijke vragen was er ook veel bereidheid om tot een vergaande vorm van samenwerking te komen. Ook een deel van de stakeholders (vooral bij de GGD en VRZ) lijkt dit een interessant scenario te vinden, omdat het uiteindelijk zal leiden tot meer efficiency en minder kwetsbaarheden. Maar zoals ook uit het rapport van Berenschot bleek was en is er ook een groep bestuurders die dit scenario veel te ver vindt gaan.

Verandering

Door te kiezen voor het in- en uitgroeiscenario zullen, zoals reeds beschreven, de extra kosten kunnen meevallen. Voor een deel van de medewerkers verandert de werklocatie. Gebruikelijk is dat voor deze medewerkers een overgangsregeling wordt afgesproken. Vooralsnog zou er ook geen reden zijn om contracten, bijvoorbeeld van de RUD met Terneuzen, versneld af te kopen. Daarnaast zien we, doordat vooral de GGD en VRZ de laatste jaren steeds meer naar elkaar toe zijn gegroeid, dat beide organisaties al van diverse identieke ondersteunende systemen gebruik maken. Al zal het integreren van de systemen extra aandacht blijven vragen. Bestuurlijk betekent dit dat er vanuit één gemeenschappelijke regeling wordt gerapporteerd. Sowieso moet voor deze variant de gemeenschappelijke regeling worden aangepast.

Voor de samenwerkingsagenda is model d, de institutionele integratie, als uitgangspunt genomen. Met enkele aanpassingen is deze echter ook bruikbaar voor model b, inbesteden. Een concrete tijdlijn wordt toegevoegd op het moment dat heldere besluitvorming heeft plaatsgevonden. De agenda bestaat uit drie fases die globaal uit een aantal onderwerpen bestaat. Deze onderwerpen worden in deze bijlage beschreven.

Fase 1

Algemeen:

- Medewerkers van de organisaties houden hun normale dienstverband;
- Het proces van samenwerken wordt voortgezet en nieuwe activiteiten worden conform het 'samen tenzij-principe' in gezamenlijkheid beoordeeld en waar mogelijk samen opgepakt;
- De teams van GGD en VRZ sluiten in 2024 hun eigen traject van kwaliteitsverbetering af;
- Rechtspositievergelijking CAR (UWO) Veiligheidsregio en CAO gemeenten/SGO;
- Bedrijfsvoeringsvacatures worden voortaan volgens de bestuurlijk gekozen rechtspositie vervuld;
- Gesprekken met vakbonden zullen worden opgestart;
- Betrokkenheid OR-en;
- Bestuurlijke portefeuillehouders vanuit GGD en VRZ zijn actief betrokken en verbonden.

Het implementatieplan

Het resultaat van fase I is een implementatieplan. Voor de implementatie wordt binnen een format gewerkt, zodat teams onderling kunnen komen tot een compleet implementatieplan. Belangrijke onderdelen daarbij zijn:

- Huidige teamsamenstelling per organisatie, de teamsamenstelling die hoort bij het eindplaatje met als uitgangspunt alle PIOFACH-taken 'samen tenzij'... en de weg ernaartoe;
- Overzicht van de belangrijkste huidige processen en van de processen in de nieuwe setting;
- Overzicht van huidige systemen en van systemen in de nieuwe setting;
- Beschrijving van te harmoniseren processen en systemen, vertaald in deelprojecten;
- Afspraken over het gezamenlijk optrekken en ook over het los van elkaar opereren tijdens deze fase.

In fase I wordt dus al nauw samengewerkt tussen de teams onderling om te komen tot het gezamenlijke implementatieplan. Tegelijkertijd is er nog aparte focus op alleen de eigen organisatie. Dit vraagt veel van de kwartiermaker(s)/portefeuillehouders. Ook communicatie is in deze fase zeer belangrijk. Daarnaast zal in fase 1 de gemeenschappelijke regeling voor de samenwerkende organisaties worden beschreven en in het bestuurlijk traject worden gebracht. Hiervoor zijn inmiddels verschillende voorbeelden in andere regio's beschikbaar. Ook wordt beschreven hoe de sturing op de bedrijfsvoering tussen de directeuren moet verlopen, zo mogelijk als onderdeel van de organisatieverordening.

Fase 2

De inschatting is dat ongeveer twee jaar nadat het bestuur groen licht heeft gegeven voor de verdere versterking van de samenwerking, met fase 2 kan worden gestart. Idealiter zou dit moment samenvallen met een verhuizing naar de gezamenlijke locatie. Samenwerken in combinatie met samenwonen levert immers het hoogste rendement op.

Fase 2 betreft de implementatie van het integreren van de teams. Alle medewerkers krijgen op dat moment een aanstelling bij de nieuwe gemeenschappelijke regeling. In fase 2 wordt per onderdeel projectmatig gewerkt aan de uitvoering van het implementatieplan. In de praktijk zullen en mogen er tempoverschillen zijn. Het ligt in de lijn der verwachting dat niet alle onderdelen tegelijk dit punt bereiken. Daar waar het de integraliteit in de weg staat moet voor samenhangende onderdelen van bedrijfsvoering dit moment echter wel gelijk zijn.

Aan het einde van de implementatie vindt een evaluatie en beoordeling (resultaat fase 2) plaats door de kwartiermaker(s)/portefeuillehouders, op basis waarvan de directie(s) kunnen besluiten tot afronding van de implementatiefase per onderdeel.

Fase 3

In dit stadium is het eindplaatje voor de teams ingegaan; het samengaan is voltooid. Voor het harmoniseren van systemen en werkprocessen is het echter wenselijk dat daarvoor extra tijd wordt genomen. Zeker als daarmee de druk op de organisaties kan worden verlicht. Ook is in deze fase aandacht voor controlemomenten om na te gaan of blijvend voldaan wordt aan de oorspronkelijke opdracht.

Het totale scenario

Op de locatie Goes-West worden - naast de brandweerpost - de GGD, de RUD, de gezamenlijke bedrijfsvoering, het RCC/Crisis Beheersing van de VRZ en de directeurs gehuisvest.

In dit scenario neemt VRZ afscheid van de locatie Segeerssingel in Middelburg. Als alle bedrijfsvoering wordt geclusterd in Goes is het alleen al vanuit financieel perspectief onverstandig en onnodig om deze locatie slechts aan te houden voor het RCC/Crisis Beheersing en als verzamelplek voor samenwerking. Conform eerder bestuurlijk bevestigde uitgangspunten (huisvestingsvisie VRZ 2022) is het dan wel wenselijk dat het RCC wederom op de as Goes-Middelburg wordt gehuisvest. Ook geldt daarbij dat bij dreiging van of tijdens een ramp of crisis het essentieel is dat het RCC snel operationeel kan zijn. Daarom is gekozen voor een RCC dat in de reguliere situatie gebruikt wordt en kan worden opgeschaald in een crisissituatie.

Naar een alternatieve VRZ-locatie in Middelburg is een eerste verkenning uitgevoerd. Dit is de huidige brandweerpost aan de Stroomweg, nu het Witte Kruis, die de aangrenzende ambulancepost gaat verlaten. Een eerste voorzichtige conclusie is dat deze locatie een suboptimale oplossing biedt. Ook is de verwachting dat een (of mogelijk meerdere) daar aanwezige team(s) zullen moeten worden verplaatst. Hierdoor wordt de belasting op de dagdienst in verband met de paraatheid (te) groot.

Voor de RUD geldt in dit scenario dat, óf en zo ja wie de toekomstige samenwerkingspartner van de RUD ook wordt, er altijd behoefte zal zijn aan een meer centraal gelegen locatie in Zeeland. Dat zou de locatie Goes-West kunnen zijn bij het ontbreken van een geschikte locatie bij de partij die de bedrijfsvoering op zich gaat nemen. De bedrijfsvoering zal immers, gelet op hetgeen gesteld is onder samenwerking bedrijfsvoering, bij een derde partij moeten worden afgenomen/georganiseerd. De RUD is zelf te klein om bedrijfsvoering zelfstandig te organiseren. Dat is eerder al geconstateerd, maar bij een vertrek uit Terneuzen zal de bedrijfsvoering vanuit daar in principe worden beëindigd.

Het totale scenario minus de RUD

Voor VRZ gelden dezelfde uitgangspunten/opmerkingen als beschreven onder 'het totale scenario'. Voor de RUD betekent het echter dat op zoek moet worden gegaan naar een andere, centraal gelegen, locatie in Zeeland. Een optie die daarbij door de RUD-directie is uitgesproken, is dat daarbij nadrukkelijk ook gekeken wordt naar leegstaande eigendommen van andere Zeeuwse overheden. Met als voorkeur een partij die naast de huisvesting ook de bereidheid en slagkracht heeft om de bedrijfsvoering van de RUD op zich te nemen.

Het gesplitste scenario

Dit scenario betekent dat de locatie Segeerssingel wordt behouden. De bedrijfsvoeringsactiviteiten van de GGD/VRZ splitsen zich in twee logisch samenhangende delen. Rekening houdend met het VRZ-uitgangspunt dat (voor het RCC) koud warm ondersteunt. In dit scenario krijgen de directeurs van de GGD en VRZ op beide locaties de beschikking over een werkplek, bedoeld om suboptimalisatie te voorkomen. Het is namelijk heel begrijpelijk dat voor het goed functioneren van de organisatie nabijheid van bepaalde functionarissen/functies voor hen essentieel is. Denk hierbij met name aan bestuursondersteuning en communicatie. Voor de RUD is dit scenario identiek aan 'het totale scenario minus RUD', tenzij de derde partij geen locatie beschikbaar heeft. Dan is Goes-West een geschikte locatie.

Financiële doorrekening en vergelijking scenario's huisvesting GGD/RUD/VRZ¹⁵

1. Alle partijen samen in nieuwbouw Goes-West
2. Samen in nieuwbouw Goes-West zonder RUD/DCMR
3. Gesplitst:
 - a) VRZ in gerenoveerde Segeerssingel en GGD in nieuwbouw Goes-West, bedrijfsvoering grotendeels in Segeerssingel
 - b) VRZ in gerenoveerde Segeerssingel en GGD én RUD/DCMR in nieuwbouw Goes-West, bedrijfsvoering grotendeels in Segeerssingel

Aanpak

Er zijn actuele calculaties opgesteld voor de mogelijke varianten van huisvesting. In de eerste plaats is bepaald hoe gezamenlijke nieuwbouw zich verhoudt tot het renoveren van zowel de locatie Segeerssingel als de locatie Westwal. Daaropvolgend is een aantal varianten doorerekend met en zonder RUD. Daarbinnen is voor beide scenario's zowel een gezamenlijke nieuwbouw als een gesplitste variant doorerekend met samenvoeging op het gebied van bedrijfsvoering.

De uitkomsten zijn geduid vanuit financieel perspectief.

Uitgangspunten

Vanuit de drie organisaties is de ruimtebehoefte herijkt, op basis van huidige fte's en groei in fte's. In totaal is er voor 293 fte aan werkplekken nodig, met een factor van 0,7 en voor de RUD 0,35. Daarnaast wordt uitgegaan van parkeren op maaiveld voor circa 150 parkeerplaatsen. In totaal gaat het om circa 6400 m² BVO.

Duurzaamheidsverplichtingen en de actuele visies op huisvesting zijn gehanteerd om te komen tot indicatieve ramingen. Voor de renovaties die al eerder in 2019 waren opgesteld zijn indexeringen toegepast, en voor de Segeerssingel is deze herijkt door een extern adviesbureau.

Voorts is uitgegaan van eigendom, met een verdeling van kapitaallasten op basis van fte-aandeel per organisatie. Er is geïndexeerd met gemiddeld 2% en de rente voor externe financiering is op 3,5% gesteld, op basis van de rentevisie van VRZ. De afschrijvingstermijn voor nieuwbouw is 40 jaar, en voor de renovatie 25 jaar. Ook instandhouding is ingerekend.

Buiten scope in deze fase

In de aanpak is gekozen voor een fasering, waarbij niet of nog beperkte uitwerking en geen kosten zijn gemaakt voor de volgende zaken:

- Definitieve inpassing nieuwbouw op locatie Goes-West (afstemming met gemeente loopt);
- Taxaties Westwal en Segeerssingel (informeel zijn herijkingen op schrift ontvangen);
- Vaststellen en besluiten inzake duurzaamheidsinvesteringen binnen renovatie (scan en advies van extern adviesbureau begin maart 2024);
- Financieringsopties in beeld brengen, uit te voeren in latere fase;
- Constructie eigendom te bepalen op basis van nadere analyse van opties;
- Grondtransactie (op basis van nadere uitwerking);

¹⁵ Tot eind 2023 zat de DCMR bij de RUD in Terneuzen. Vanwege de kortere reistijd en openbaar vervoer is de DCMR nu bij het Waterschap in Middelburg gehuisvest. In de financiële berekeningen is als optie ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat de DCMR de locatie weer samen met de RUD wil gaan delen. Uiteraard is dat geen vereiste.

- Btw-analyse (door financiële functies van partijen gezamenlijk);
- Breder fiscale analyse (met externe review), gezien ook de GGE-constructie;
- Sociale paragraaf en kosten in beeld brengen;
- Synergie opbrengst bepalen in m2 bouwkosten, en overige exploitatiekosten (onder andere recepties en vermindering energiekosten).

Samenvatting uitkomsten

Om de financiële haalbaarheid te kunnen vaststellen is ook een doorrekening gemaakt voor alle scenario's. Conclusie is dat zowel bij het voorkeursscenario (exclusief RUD), als het scenario inclusief de RUD, het vanuit financieel perspectief beter is om voor nieuwbouw te kiezen omdat:

- Bij nieuwbouw sprake is van gunstige gemiddelde jaarlasten¹⁶ voor de 40-jaarsperiode. Voor het totale nieuwbouwscenario (inclusief RUD) bedragen de gemiddelde jaarlasten 1.238.000 euro en voor het nieuwbouwscenario exclusief RUD 970.000 euro;
- In het startjaar en voor de gemiddelde jaarlasten over de eerste 25-jaarsperiode de jaarlasten voor nieuwbouw en die voor de gesplitste varianten niet ver uit elkaar liggen;
- Met nieuwbouw huisvesting voor een periode van (meer dan) veertig jaar is gerealiseerd. De levensduur is daarmee langer gegarandeerd dan in geval van renovatie van het pand Segeerssingel (opgeleverd in 1991). Ook is de marktwaarde van nieuwbouw gunstiger in verhouding tot de boekwaarde. Dit geldt niet voor een gerenoveerde locatie;
- De thema's van de huisvestingsvisies met nieuwbouw beter worden ingevuld;
- Het duurzaamheidsniveau van de nieuwbouw hoger ligt dan in de renovatievariant;
- Er voorzichtig is gerekend. Zo is er nog geen rekening gehouden met de besparing die het samengaan van meerdere organisaties oplevert en is er ook geen rekening gehouden met besparingen op overige huisvestingslasten.

Er bestaat overigens wel een (overbrugbaar) verschil tussen de begrote jaarlasten 2024 (voor alle partijen samen 925.000 euro) en de lasten in het startjaar bij de verschillende scenario's. Dit verschil wordt, zoals gebruikelijk na investeringen, veroorzaakt door de post rente die een dalend patroon heeft door aflossingen op de lening. Voor het voorkeursscenario (2) bedraagt het verschil bij nieuwbouw 380.000 euro¹⁷ en bij het gesplitste scenario (3a) 370.000 euro.

Voor het totale nieuwbouwscenario (1) bedraagt dit verschil 434.000 euro¹⁸ en bij scenario 3b, 414.000 euro.

Er zijn diverse opties (nader uit te werken) om deze verschillen te overbruggen:

Boekhoudkundig:

- Verlengen afschrijvingstermijn naar 50 jaar voor nieuwbouw is een optie die geen frictie oplevert met de levensduurverwachting. Voor totale nieuwbouw (scenario 1) bedraagt deze aanpassing 100.000 euro per jaar, 62.000 euro bij scenario 3b, 78.000 euro bij scenario 2 en 41.000 euro bij scenario 3a. NB: Het vergt aanpassing van de financiële verordeningen;
- Inbrengen liquide middelen deelnemers, waardoor niet 100% externe financiering nodig is. De opbrengsten uit verkoop locatie(s) zouden kunnen worden ingezet. Het renteverschil 2% (3,5% besparing minus 1,5% derving) bedraagt circa 100.000 euro per jaar voor de scenario's 1 en 2. Voor de gesplitste scenario's bedraagt de besparing op rente circa 50.000 euro;

¹⁶ Onder jaarlasten wordt verstaan het totaal van rente, afschrijvingen en instandhoudingslasten (zijnde de meerjaren onderhoudsbegroting).

¹⁷ In dit bedrag zit een uitbreidingsbehoefte van 40 werkplekken..

¹⁸ In dit bedrag zit een uitbreidingsbehoefte van 55 werkplekken.

- Vrijval boekwinst(en) via bestemmingsreserve door verkoop, gedurende vijf jaar
Ingeschat op 500.000 euro, is een vrijval in vijf jaar van 100.000 euro per jaar. Voor de gesplitste varianten zou dit circa 50.000 euro zijn;
- Inrekenen index budget circa 2% per jaar.
Dit bedraagt ruim 20.000 euro per boekjaar. Ook de index wordt uiteraard voortdurend geïndexeerd daarna. Als voorbeeld zal het huidige budget van 925.000 euro na vijf jaar circa 1.020.000 euro bedragen (95.000 euro meer).

Nog niet verder uitgezocht maar andere mogelijkheden lijken:

- Besparingen overige exploitatielasten bij nieuwbouw;
- Eventuele vrijval voorzieningen groot onderhoud.

Tot slot:

De uitkomsten zijn toegelicht aan de verschillende Financiële Commissies.

Tevens zijn alle calculaties, specificaties en overige relevante data gedeeld met en besproken en overgedragen aan de financiële functies binnen de organisaties.