

Onderzoek Dierencentrum Zwolle

**Haalbaarheidsonderzoek verregaande
samenwerking tussen de gesubsidieerde
uitvoeringsorganisaties dierenwelzijn**

Datum 20 januari 2026
Titel Onderzoek Dierencentrum Zwolle

Inhoud

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	4
3	Aanleiding	5
3.1	Context	5
3.2	Huidige uitdagingen	5
3.2.1	Ketensluiting (nood)opvang en -hulptaken	5
3.2.2	Ketensluiting andere dierenwelzijnsaangelegenheden	6
3.2.3	Praktijk	7
3.2.4	Financiën	7
3.3	Onderzoeksvraag	8
4	Methodiek	9
4.1	Uitgangspunten en wegingscriteria	9
4.2	Mogelijke scenario's	9
5	Uitgangspunten	10
5.1	Wettelijke kaders	10
5.1.1	Wet dieren	10
5.1.2	Omgevingswet	10
5.1.3	Algemene Plaatselijke Verordening Zwolle 2024	10
5.1.4	Burgerlijk Wetboek	10
5.2	Beleidskaders en ambitie	11
5.3	Financiën	11
5.4	Subsidie en inkoop	12
6	Wegingscriteria	13
7	Mogelijke scenario's	14
7.1	Samenwerken op casuïstiek	14
7.2	Gemeenschappelijke opdracht	17
7.3	Totale fusie	20
7.4	Matrix	24
8	Conclusie	25
8.1	Advies	25

1

Samenvatting

De gemeente Zwolle werkt op het gebied van dierenwelzijn samen met drie gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties: Stichting Dierenambulance Zwolle, Stichting Flappus en Stichting Zwols Dierenasiel. Deze organisaties leveren waardevol werk, maar staan onder druk door toenemende wet- en regelgeving, stijgende kosten en een groeiend takenpakket. De huidige samenwerking is versnipperd, met overlappende taken en een gebrek aan structurele afstemming. Dit leidt tot inefficiëntie, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en financiële kwetsbaarheid.

Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, hebben we onderzocht of verregaande samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties haalbaar is. Het onderzoek verkent drie scenario's:

1. Samenwerken op casuïstiek
2. Gemeenschappelijke opdracht
3. Totale fusie

We hebben elk scenario beoordeeld op basis van wettelijke, beleidsmatige, financiële en praktische criteria. Daarbij hebben we ook gekeken naar draagvlak bij de uitvoeringsorganisaties en de uitvoeringskracht van de gemeente.

Geen van de scenario's is op dit moment haalbaar. De scenario's 'samenwerken op casuïstiek' en 'gemeenschappelijke opdracht' kennen draagvlak en zouden verbeteringen met zich meebrengen. Zij bieden wezenlijke mogelijkheden tot ketensluiting en meer efficiëntie. Ook zouden de uitvoeringsorganisaties kunnen professionaliseren via de samenwerking. Tegelijkertijd is gedurende het onderzoek geconstateerd dat deze scenario's alleen impact hebben als de gemeente extra regie voert op de samenwerking. Bijvoorbeeld door de samenwerking te formaliseren, meer ambtelijke aandacht te geven op samenwerkingsregie en door nader juridisch en organisatorisch onderzoek te doen. Dit vergt extra capaciteit en hiermee extra middelen. Omdat budgetneutraliteit een uitgangspunt is, zijn deze scenario's hiermee onhaalbaar. Een variant met vrijblijvende samenwerking zonder gemeentelijke regie wordt vanwege de lage verwachte impact afgeraden.

Het scenario 'totale fusie' is ook niet haalbaar. Er is onvoldoende draagvlak bij de uitvoeringsorganisaties. Ook de benodigde cultuurverandering en juridische integratie maken dit scenario op korte termijn onrealistisch. Ook bij dit scenario geldt dat het om continue inzet vraagt, wat extra middelen vergt bij de gemeente en de uitvoeringsorganisaties.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen haalbare scenario's zijn. De slagingskansen van elk scenario hangt sterk af van de mate waarin de gemeente regie voert op de uitvoering van het dierenwelzijnsbeleid. Zonder extra inzet zal geen scenario structurele verbetering meebrengen.

2 Inleiding

De gemeente Zwolle heeft een groot deel van de uitvoering van 'dierenwelzijn' in Zwolle belegd bij 'gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties' (hierna: uitvoeringsorganisaties). Dit zijn drie stichtingen die veel belangrijk werk verzetten om te zorgen voor een diervriendelijk Zwolle. De uitvoeringsorganisaties zijn Stichting Dierenambulance Zwolle, Stichting Flappus en Stichting Zwols Dierenasiel.

In het nieuwe beleidsplan Dierenwelzijn hebben we opgenomen dat we een haalbaarheidsonderzoek doen naar een vergaande samenwerking tussen deze uitvoeringsorganisaties. Dit is nodig, want de wetgeving rondom dierenaangelegenheden wordt strenger en de thematiek wordt complexer. Dit treft alle uitvoeringsorganisaties. Ook groeit het takenpakket en stijgen de exploitatiekosten van de organisaties. De uitvoering zoals de inzet van mens en middelen en gemeentelijke grip op het dossier (wie doet wat) kent ook uitdagingen (zie hoofdstuk 3). Deze uitdagingen willen we gezamenlijk het hoofd bieden. Een verregaande samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties kan hiervoor een oplossing zijn. Het verhoogt de effectiviteit binnen de dierenhulpverleningsketen. En biedt betere mogelijkheden voor professionalisering en (financiële) zelfredzaamheid. Dit zijn beiden speerpunten uit het dierenwelzijnsbeleid. Een goed toekomstperspectief voorziet ook in een heldere rol voor de gemeente in de dierenwelzijnsketen.

Zodoende gaat dit onderzoek over of en op welke manier de uitvoeringsorganisaties (en de gemeente) beter kunnen samenwerken. En welke rol de gemeente hierin heeft aan te nemen. Met als doel om toe te werken naar een toekomstbestendigere uitvoering van ons beleid. Dit komt weer ten goede aan de inzet op (gedomesticeerde) dieren.

In de verkennende gesprekken die tot dusver -zowel intern als extern- zijn gevoerd werd 'Dierencentrum Zwolle' als werktitel gehanteerd. Dit wijst op een intensievere vervlechting van de uitvoeringsorganisaties. Naast een meer centrale aanpak rondom dierenaangelegenheden. Het gaat hier dus niet per se om een fysieke locatie en/of een samengevoegde entiteit.

3 Aanleiding

3.1 Context

Op dit moment heeft de gemeente Zwolle de meerderheid van de uitvoeringstaken rondom dierenwelzijn belegd bij drie gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties. Dit zijn Stichting Dierenambulance Zwolle, Stichting Flappus en Stichting Zwols Dierenasiel. De gemeente heeft meer belangrijke partners, maar dit onderzoek beperkt zich tot de drie gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties. Zij worden gefinancierd via een begrotingssubsidie, eigen inkomsten en fondsenwerving. En opereren voor het overgrote deel volledig zelfstandig. Dierenambulance Zwolle richt zich op de noodopvang, -zorg en -vervoer van huis- en wilde dieren. Zwols Dierenasiel vangt katten en honden op met het doel deze te verzorgen en te herplaatsen. Flappus vangt een diversiteit aan dieren op. Het gaat om hobby- en wilde dieren, maar ook om huisdieren als konijnen, knaagdieren en siervogels.

De uitvoeringsorganisaties zijn grotendeels afhankelijk van vrijwilligers. Zij lopen regelmatig tegen de beperkingen van hun uitvoeringskracht en financiering aan. Daarnaast neemt de werkdruk toe door toenemende wettelijke taken en wettelijke eisen. Daartoe is in de begroting van 2025 het budget voor Stichting Flappus structureel verhoogd tot €81.103 per jaar (verhoging van €61.600). En het budget van de Dierenambulance structureel verhoogd tot €69.616 per jaar (verhoging van €27.400). Toch zien we dat het verder op orde brengen van de basis -waarbij helder is wie exact welke inzet pleegt- een uitdaging blijft. Hierin worden wel stappen gezet, maar het blijft de aandacht behoeven.

3.2 Huidige uitdagingen

Naast bovengenoemde ontwikkelingen, kent de huidige manier van werken diverse uitdagingen. Hieronder worden zij toegelicht.

3.2.1 Ketensluiting (nood)opvang en -hulptaken

Iedere uitvoeringsorganisatie heeft een duidelijke nadruk op haar eigen focusgebied. Zo is sprake van een keten van overdracht voor (nood)opvang en -hulp. In deze keten zitten dubbelingen. Voorbeelden hiervan zijn dierenambulances en wildopvang. Het vervoer van dieren wordt binnen Zwolle verzorgd door Stichting Dierenambulance Zwolle, en voor buurgemeenten door Stichting Zwols Dierenasiel¹. Beide organisaties exploiteren meerdere voertuigen en beschikken over een backoffice en fysieke locatie. Het opvangen van wilde dieren wordt binnen Zwolle verzorgd door Stichting Flappus en Dierenambulance Zwolle. Beide organisaties beschikken over fysieke faciliteiten voor dit doel. Hiernaast heeft Flappus een landelijke rol in o.a. wildopvangvoorziening. De diversiteit aan aandachtsvelden zorgt dat de uitvoeringsorganisaties snel goede faciliteiten kunnen aanbieden aan dieren in nood en een regionale speler zijn. En er is sprake van onderscheid in de uitgevoerde taken. Tegelijkertijd betekent deze verdeling wel dat sprake is van (deels) dubbele investeringen. En dat ruimte bestaat voor

¹ De dierenambulances worden gefinancierd door de opdrachtgevers en giften/externe fondsen, d.w.z. dat de gemeente Zwolle niet de dierenambulances voor andere gemeenten betaalt.

optimalisatie (ook als speler in de regio). Binnen de gemeentelijke organisatie is onvolledig zicht op de strategie en het interne beleid van de uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties hebben met name het afgelopen jaar inzet gepleegd om de ketens verder te sluiten. Tegelijkertijd zien we dat er over de hele breedte van het dierenwelzijns-systeem in Zwolle nog ruimte is voor verdere optimalisatie en integratie.

Zo zijn er geen structurele afspraken over nieuwe, nog onbekende casuïstiek². Het oplossen van nieuwe problematiek gebeurt reactief en mogelijk ook verschillend per organisatie. Er is geen sturing in welke organisatie wat opneemt in het takenpakket. Er zijn dus ook geen afspraken over de (financiële) consequenties hiervan. Het gebrek aan sturing creëert nieuwe inefficiëntie en versnippering. De uitvoeringsorganisaties vragen de gemeente incidenteel om te helpen met middelen of door onderling overleg te faciliteren. Bij nieuwe casuïstiek ontstaan dus vaak onverwachte kosten. Het feit dat casuïstiek steeds complexer van aard wordt vergroot het risico op onverwachte problematieken en kosten. De concrete uitdaging is dus om de

Daarnaast ligt de nadruk op urgente casuïstiek. Hierdoor is weinig ruimte voor het vormen van een toekomstvisie, zowel bij de organisaties onderling als binnen de gemeentelijke advisering dierenwelzijn. Zo zijn er geen afspraken over de verhoogde dreiging van zoönoses in Zwolle. Of over de komst van nieuwe dieren, zoals de wolf. Dit zorgt dat wij ons als stad en gemeente maar beperkt kunnen voorbereiden op ontwikkelingen en risico's. Ook op (de gevolgen van) toenemende wet- en regelgeving is geen centrale coördinatie. We kunnen stellen dat de gemeente Zwolle onvoldoende grip heeft op de huidige en toekomstige uitvoering van het dierenwelzijnsbeleid. Hierdoor lopen we vaak achter incidenten en consequenties hiervan aan en ontstaat er geen borging van gemaakte beleidsafspraken.

3.2.2 Ketensluiting andere dierenwelzijnsaangelegenheden

Naast het letterlijke zorgen voor dieren hebben de uitvoeringpartners verschillende maatschappelijke functies. Ze hebben een (arbeidsmarkt-)activerende functie door het werken met vrijwilligers. Daarnaast werken ze aan preventie van dierenleed. Bijvoorbeeld door het neutraliseren van wilde katten. Verder zijn de uitvoeringpartners een kennispartner met een signaalfunctie voor dierenaangelegenheden. De keten voor deze 'andere dierenwelzijnsaangelegenheden' is nu niet gesloten.

Sociale aspecten

Voor vrijwilligerswerving zijn geen uniforme afspraken. Er is geen centrale verdeling van vrijwilligers of (semi-)professionele krachten. Het creëren van een centraler gecoördineerd vrijwilligersbeleid met professionelere bedrijfsvoering kan zorgen voor

² Het kan hierbij gaan over 'nieuwe' diersoorten waar nog geen afspraken over zijn, een veranderend maatschappelijk of politiek beeld bij het wel/niet verlenen van (nood)hulp voor een dier of dieren voortkomend uit bepaalde vormen van sociaaleconomische problematiek waar nog geen heldere opdracht of afspraak voor is. Denk hierbij aan de plotselinge noodzaak om honden van gevluchte Oekraïense mensen op te vangen.

meer uitvoeringskracht. Tegelijkertijd is er nu veel ruimte voor maatwerk richting vrijwilligers.

Indirecte dierenwelzijnsaspecten (o.a. preventie)

Bij preventie-acties, zoals chippen en neutraliseren, werken de uitvoeringsorganisaties incidenteel samen. Bijvoorbeeld bij door de gemeente verstrekte of eigen/externe (gefinancierde) opdrachten. Preventieprojecten komen nu niet altijd van de grond door verschillen in (ethisch) inzicht en praktische uitdagingen rondom de afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties.

Kennisdeling

Gezamenlijke kennisdeling (zowel inhoudelijke expertise als bijvoorbeeld bij inkoop) gebeurt incidenteel. De uitvoeringsorganisaties hebben elk een eigen netwerk. In het delen en integreren van deze netwerken zit een duidelijke kans om efficiënter te werken. Ook een gedeelde administratie zou kunnen zorgen dat meer capaciteit overblijft voor het versterken van de uitvoering en/of visievorming.

3.2.3

Praktijk

De uitvoeringsorganisaties zien meerwaarde in intensievere samenwerking. Zij geven ook aan dat de ontwikkeling van het werkveld vraagt om meer uitvoeringskracht. En dus om meer kennisbundeling, ketenafspraken en efficiëntie. Tegelijkertijd zijn er verschillende beelden over de gewenste mate van integratie. Daarnaast leert de ervaring dat het erg lastig is om de organisaties structureel te laten overleggen. Ook hierin ontbreekt het aan tijd/inzet. De aandacht gaat uit urgentie eerder naar de eigen uitvoering en opgekomen incidenten.

3.2.4

Financiën

De uitvoeringsorganisaties zijn nu niet financieel weerbaar. Zij zijn grotendeels afhankelijk van subsidie en fondsenwerving. Doordat de organisaties allemaal deels uit het dierenwelzijnsdossier gefinancierd worden, vissen zij uit dezelfde vijver met gemeentelijke fondsen. Discussies over welke organisatie welk deel toekomt leggen een mate van druk op de onderlinge relaties. Daarnaast kent de gemeenteraad met enige regelmaat (aanvullende) incidentele of structurele gelden toe om een incident op te lossen of op zichzelf staande projecten te financieren. Deze schommelingen in financiering maken dat financiële transparantie en kostenanalyses lastiger te krijgen zijn. Ook ontstaat hierbij het beeld dat het helpt om veel projectaanvragen te doen.

Het is in het algemeen niet duidelijk welke financiële risico's of kansen er in het werkveld zijn. Dit komt mede door het gebrek aan inzicht. Het is niet altijd helder welke taak waar belegd is en of en hoe deze financieel gedekt is. Daardoor is niet inzichtelijk wat welke taak de gemeente kost. De organisaties werken en administreren verschillend en hebben geen gedeelde langetermijnvisie. Hierdoor is het niet mogelijk om de meerjarige financiële behoefte van de organisaties (vergelijkbaar) in beeld te krijgen. Zonder gemeentelijke interventie zal dit blijven leiden tot discussies tussen de

uitvoeringsorganisaties. Het maken van (financiële) ramingen en afspraken over het huidige of toekomstige takenpakket is daarmee erg complex.

Landelijke benchmarks voor de financiering van dierenwelzijnsorganisaties ontbreken. Het beeld is dat gemeenten landelijk stappen te zetten hebben op professionalisering van het relatief nieuwe gebied van dierenwelzijn. Zwolle heeft in de periode 2018 t/m 2023 stappen gezet in het ophogen en structureel maken van de subsidies aan de uitvoeringspartners, als ook in het betrekken van de dierenorganisaties in de volle breedte. Sinds 2024 is de focus gericht op het professionaliseren van de (samenwerking met de) uitvoeringsorganisaties, met kostenefficiëntie, transparante werkprocessen en effectieve ketensamenwerking als doel.

Daarnaast geven de uitvoeringsorganisaties aan dat, gezien de aard van het werk, de geldvraag altijd groter is dan het beschikbare budget. Zonder veranderingen in de samenwerking kunnen we dus verwachten dat de uitvoeringsorganisaties steeds meer een beroep doen op structurele en incidentele middelen. Dit is in voorgaande jaren het geval geweest, vaak onvoorzien en zonder specifieke kostenonderbouwing.

3.3 Onderzoeksvraag

Door de hierboven genoemde redenen gaat enkel ruimere financiering de uitdagingen van de toekomst niet oplossen. Ook is het toevoegen van meer vrijwilligers geen oplossing voor alle problematieken. Verregaande samenwerking tussen organisaties kan een overkoepelende oplossing zijn. Door ketens te sluiten en de uitvoeringsorganisaties gezamenlijk een langetermijnkoers uit te laten zetten kan het dierenwelzijnssysteem in Zwolle een impuls krijgen. Hiervoor is, naast inzet van de uitvoeringsorganisaties, een mate van gemeentelijke grip nodig. Daarom hebben we in het dierenwelzijnsbeleid van de gemeente Zwolle opgenomen dat we een haalbaarheidsonderzoek doen naar een verregaande vorm van samenwerking. De onderzoeksvraag luidt: 'Is verregaande samenwerking tussen de gesubsidieerde dierenwelzijns-uitvoeringsorganisaties haalbaar, en zo ja, in welke vorm?'. We benadrukken dat het hierbij gaat om een advies om de uitvoering te versterken, en niet om een evaluatie van de bedrijfsvoering.

4 Methodiek

Dit onderzoek is een combinatie van intern onderzoek en externe participatie. Het interne onderzoek bestaat uit een analyse van onze wettelijke taken, financiële afspraken en een evaluatie van de huidige werkwijze (in brede zin). We hebben de uitvoeringsorganisaties geraadpleegd: in de eerste sessie hebben we besproken hoe zij een toekomstige samenwerking zien. In een tweede gespreksronde zijn de uitkomsten van het onderzoek geverifieerd. Dit rapport is hierop aangescherpt. De hoofdlijn is hetzelfde gebleven.

4.1 Uitgangspunten en wegingscriteria

Na analyse van de huidige situatie (zie hoofdstuk 3) hebben we de uitgangspunten en wegingscriteria in kaart gebracht. Hierin staat wat randvoorwaardelijk is. En wat we belangrijk vinden bij eventuele samenwerkingsvormen. De uitgangspunten en wegingscriteria hebben we besproken met de portefeuillehouder en de uitvoeringsorganisaties.

4.2 Mogelijke scenario's

Aan de hand van de uitgangspunten, wegingscriteria en eerste gespreksronde met de uitvoeringsorganisaties hebben we verschillende concept-scenario's voor toekomstige samenwerking opgesteld. Deze zijn vervolgens getoetst aan de wegingscriteria om na te gaan of zij haalbaar en aan te bevelen zijn. Belangrijk hierbij is dat de afweging en analyse gedaan is vanuit het perspectief van gemeentelijke sturing op dit dossier. Omdat de scenario's grote onderlinge verschillen hebben, zijn zij verkennend beschreven.

5 Uitgangspunten

Dit hoofdstuk licht de uitgangspunten van dit onderzoek toe. Het gaat hier om zaken die randvoorwaardelijk zijn. Ieder mogelijk scenario (zie hoofdstuk 7) moet dus voldoen aan alle uitgangspunten om haalbaar te worden geacht.

5.1 Wettelijke kaders

Het eerste uitgangspunt is dat we blijven voldoen aan onze wettelijke taken en kaders op het gebied van dierenwelzijn. Zij staan hieronder beschreven.

5.1.1 Wet dieren

De Wet dieren is de belangrijkste wet in het vakgebied dierenwelzijn. In de Wet dieren staan een aantal basisvoorschriften. Zo erkent de wet de intrinsieke waarde van dieren. En wordt eenieder verplicht voldoende zorg te hebben voor dieren. De Wet dieren is een kaderwet. Daarom heeft de Rijksoverheid de concrete regelgeving ondergebracht in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB).

Voor dit onderzoek is het relevant dat de wettelijke taken en plichten rondom dierenwelzijn niet altijd direct concreet en helder zijn. Het gaat vaak om plichten welke aan interpretatie en jurisprudentie onderhevig zijn. De taken zijn over meerdere domeinen en bestuurslagen verspreid. Gemeentelijke verantwoordelijkheden komen in beeld wanneer er sprake is van o.a. dierenmishandeling, dierverwaarlozing, hulpbehoevende dieren, zwerfdieren, eigenaarsproblematieken (afwezig, niet aanspreekbaar, overleden), in bewaring nemen van dieren, bijtincidenten, overlast van dieren, hondenuitlaatplaatsen, chipplicht / regelgeving identificatie & registratie, illegale activiteiten met dieren, evenementen met dieren, vogelgriep/volksgezondheid, rampen & calamiteiten, exoten en invasieve exoten en verstoring van de openbare orde & veiligheid.

5.1.2 Omgevingswet

De Omgevingswet regelt een groot deel van de natuurbescherming in Nederland. De Omgevingswet stelt een algemene zorgplicht voor wilde dieren vast. Deze plichten staan verder uitgewerkt in diverse AMvB's.

5.1.3 Algemene Plaatselijke Verordening Zwolle 2024

De Algemene Plaatselijke Verordening Zwolle 2024 (hierna: APV) regelt een aantal gemeentelijke bevoegdheden over dieren. Artikel 5:38 t/m 5:43 regelen de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor overleden gezelschapsdieren.

5.1.4 Burgerlijk Wetboek

Art. 5:8 BW geeft aan dat de gemeente 14 dagen (ook financieel) verantwoordelijk is voor gevonden huisdieren. De wet geeft ook aan dat de gemeente na de 14 dagen bevoegd is om de huisdieren te verkopen of weg te geven. Deze rechten en plichten zijn de basis voor het bestaan van huisdierenopvangen en -ambulances.

5.2 Beleidskaders en ambitie

Het tweede uitgangspunt is dat we voldoen aan de kaders uit het bestaande gemeentelijke beleid. Het beleidsplan 'Toekomstbestendig dierenwelzijnsbeleid Gemeente Zwolle' stelt kaders voor dierenwelzijn in Zwolle. Daarmee geven we invulling aan de wet. Daarnaast geeft het onze aanvullende ambitie aan. Het belangrijkste kader is dat we onze wettelijke taken concreet uitvoeren. Dit doen we voornamelijk door subsidie te geven aan de drie uitvoeringsorganisaties (Stichting Zwols Dierenasiel, Stichting Dierenambulance Zwolle en Stichting Flappus). We hebben naast de wettelijke taken ook een hogere ambitie. Concreet betekent dit o.a. dat de gemeente 18 dagen opvang financiert (i.p.v. de wettelijke 14 dagen). We bekostigen ook een aantal taken waarvan de wettelijke plichten niet altijd helder zijn. Of die opportuun zijn voor andere beleidsterreinen (zoals de opvang van wilde dieren en vaccinatie-acties om zoönoses te voorkomen).

Daarnaast bevat het beleid de aanleiding voor dit onderzoek: nagaan tot in hoeverre verregaande samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties haalbaar is.

5.3 Financiën

Het derde uitgangspunt is dat er geen extra structureel budget vrijkomt. Dit is door de raad bij vaststelling van het beleidsplan Dierenwelzijn besloten. De huidige financieringsstructuur van onze uitvoeringsorganisaties op het gebied van dierenwelzijn is een begrotingssubsidie. Hiermee financieren we een deel van het exploitatietekort van de uitvoeringsorganisaties. De subsidiebedragen hebben we in 2025 volledig structureel gemaakt. Ze worden ieder jaar geïndexeerd.

De 3 uitvoeringsorganisaties hebben ieder de stichting als rechtsvorm. Zij zijn afhankelijk van donaties, giften en legaten, sponsoring en dienstverlening voor particulieren en overheden. De verhoudingen verschillen tussen de organisaties, en ook de hoogte van de externe financiering fluctueert. Bij tekorten, veroorzaakt door afnemende externe inkomsten danwel toenemende activiteiten, is wel de ervaring dat de gemeente als achtervang wordt aangesproken. In het kader van de continuïteit van de uitvoering van de wettelijke taken heeft de gemeente immers een belang bij het voortbestaan van de organisaties.

In 2025 is het volgende van toepassing:

Uitvoeringsorganisatie	Subsidie
Dierenambulance Zwolle	€69.616
Flappus	€81.103
Zwols Dierenasiel	€408.812
<i>Totaal</i>	€559.531

Datum
Titel

20 januari 2026
Onderzoek Dierencentrum Zwolle

5.4

Subsidie en inkoop

Het vierde uitgangspunt is dat de financiering richting de uitvoeringsorganisaties rechtmatig blijft. Een gemeente kan op twee manieren een financiële bijdrage leveren: met subsidie of met inkoop.

De uitvoeringsorganisaties ontvangen nu een begrotingssubsidie. In 2024 heeft het Subsidieloket bepaald dat deze vorm van financiering rechtmatig is. Eventueel kunnen we ook kiezen voor een subsidieregeling. Zo kunnen we de subsidie voor taken verder specificeren. En betere afspraken maken, bijvoorbeeld in het geval van incidenten in het vakgebied.

Het is echter juridisch óók mogelijk om een deel of het gehele pakket aan taken (samen of apart) in te kopen. Dit geeft de gemeente meer regie, en maakt afspraken juridisch 'afdwingbaar'.

6 Wegingscriteria

Op basis van de context (o.a. het dierenwelzijnsbeleid en expert judgement) en de uitgangspunten hebben we wegingscriteria opgesteld. Deze gebruiken we om verschillende scenario's te vormen en te scoren. Een hogere score op een criterium maakt een scenario wenselijker. De wegingscriteria zijn:

1. Ketensluiting op het gebied van dierenwelzijn t.a.v. wettelijke (nood)opvang- en noodhulptaken, inclusief toe werken naar:
 - a. Sluiten 'reguliere' dierennoodhulp-keten
 - b. Vast proces voor incidenten en nieuwe casuïstiek
2. Ketensluiting op het gebied van andere dierenwelzijnsaangelegenheden, inclusief:
 - a. Sociale aspecten (vrijwilligerswerk, arbeidsmarktactivatie³ en signaleringsfunctie voor sociaaleconomische problematiek)
 - b. Indirecte dierenwelzijnsaspecten, zoals preventie (o.a. chip- en neutralisatieacties), inkoop (van bijvoorbeeld diervoeding) en kennisdeling
3. Praktische haalbaarheid, inclusief:
 - a. Draagvlak voor de samenwerkingsvorm bij gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties
 - b. Beschikbaarheid van uitvoeringskracht
 - c. Eenvoud van implementatie
4. Financiële overwegingen, inclusief:
 - a. Invloed op financiële weerbaarheid bij gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties
 - b. Inverdien-effecten⁴
 - c. Mogelijke incidentele kosten

³ Het betreft hier arbeidsmarktactivatie tot in hoeverre dat nu binnen het dierenwelzijnsbeleid valt. Anders gefinancierde/geïnitieerde initiatieven, zoals de stagiaires bij Stichting Flappus, vallen buiten de scope van dit onderzoek.

⁴ Een inverdieneffect betekent dat een kostenbesparing of investering op één onderdeel zich terugbetaalt door een kostenbesparing of efficiëntieverbetering op een ander onderdeel.

7 Mogelijke scenario's

In dit hoofdstuk schetsen en beoordelen we drie mogelijke scenario's. De scenario's hebben we opgesteld met de context en de uitgangspunten als basis. Hieronder volgt een indruk van elk scenario. Wij hebben elk scenario gescoord op haalbaarheid aan de hand van de wegingscriteria. Dit is te vinden in de matrix onderaan dit hoofdstuk. De volledige analyse per wegingscriterium is te vinden in bijlage 1.

7.1 Samenwerken op casuïstiek

De gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties gaan intensiever werken aan samenwerking met meer regie van de gemeente. De formele relatie met de gemeente Zwolle blijft gelijk.

Indruk

De uitvoeringsorganisaties beleggen structurele overleggen. Samen met de gemeente stellen zij één toekomstvisie voor de dierenwelzijnsketen op. De gemeente dient dit perspectief af te stemmen op haar beleid. Daarnaast wijzen de uitvoeringsorganisaties samen met de gemeente enkele thema's aan waar intensievere samenwerking noodzakelijk is. Het gaat hierbij in eerste instantie om ketensluiting in de dierennoodhulp en andere dierenwelzijnsaangelegenheden (zie onder). En minder om het integreren van de achterliggende organisaties. De uitvoeringsorganisaties verdelen de inzet op deze thema's dan onderling. De samenwerking kan meer of minder vrijblijvend van aard zijn. Organisaties kunnen vanuit eigen energie zaken oppakken. De gemeente kan ook regie nemen op samenwerking. En zo samenwerking stimuleren. Bijvoorbeeld door een bepaalde mate van samenwerking als voorwaarde voor financiering te stellen.

Organisatievorm

Drie aparte stichtingen worden voortgezet.

Gedetailleerd resultaat per wegingscriterium

1. Ketensluiting op het gebied van dierenwelzijn t.a.v. wettelijke (nood)opvang- en noodhulptaken, inclusief toe werken naar:

a. Sluiten 'reguliere' dierennoodhulp-keten

Het samenwerken op casuïstiek gaat zorgen voor een beperkte mate van ketensluiting. De uitvoeringsorganisaties kunnen op gestructureerde wijze overleggen. Bijvoorbeeld over ontdebelling. Deze efficiëncyslagen gaan helpen bij het vrijmaken van meer uitvoeringskracht in de hele keten. Samenwerking kan doelmatig worden opgebouwd door in te zetten op de meest kansrijke thematieken. Noodhulpsamenwerking kan in dit scenario vrijblijvend van aard zijn. Dit brengt afbreukrisico's mee. De gemeente kan dit ondervangen door de samenwerkingsvorm te formaliseren of intensievere regie te voeren. Dit scenario is daarom alleen aan te raden met aanvullende middelen.

b. Vast proces voor incidenten en nieuwe casuïstiek

Uitvoeringsorganisaties kunnen in zekere mate samenwerken bij incidenten en nieuwe casuïstiek. Het bestaan van een overlegorgaan maakt het maken van keuzes over nieuwe casuïstiek makkelijker. De beperkte diepgang van de samenwerking in dit scenario brengt echter een risico op discussie en onenigheid mee. Daarom kan dit scenario alleen slagen als de uitvoeringsorganisaties overeenstemming kunnen bereiken over een gezamenlijke toekomstvisie. Het is reëel dat begeleiding hierop extra (gemeentelijke) capaciteit vergt. In de meest minimale variant dienen zij het in ieder geval eens te worden over mogelijke ethische vraagstukken rondom incidenten en nieuwe casuïstiek.

2. Ketensluiting op het gebied van andere dierenwelzijnsaangelegenheden, inclusief:

a. Sociale aspecten (vrijwilligerswerk, arbeidsmarktactivatie en signaleringsfunctie voor sociaaleconomische problematiek)

De uitvoeringsorganisaties kunnen naar eigen inzicht samenwerken op sociale aspecten. Dit heeft echter een erg vrijblijvend karakter. Daarnaast constateren we dat een groot deel van de vrijwilligers al binnen een bepaald interessegebied werkt. Hierdoor is onduidelijk tot in hoeverre vrijwilligers direct uitwisselbaar zijn. Gezien de soms gespannen onderlinge verhoudingen is het onwaarschijnlijk dat uitvoeringsorganisaties de stap nemen om bijvoorbeeld onderling (vrijwillige) krachten uit te wisselen. Gemeentelijke regie hierop, door intensieve begeleiding en/of het stellen van voorwaarden vergroot de slagingskansen van samenwerking op dit vlak.

b. Indirecte dierenwelzijnsaspecten, zoals preventie (o.a. chip- en neutralisatieacties), inkoop (van bijvoorbeeld diervoeding) en kennisdeling

Op het gebied van indirecte dierenwelzijnsaspecten en zaken als inkoop en kennisdeling biedt dit scenario een waarschijnlijke verbetering. Op deze thematieken kan incidentele samenwerking al een groot positief effect hebben. Er is samenwerkingsbereidheid op dit onderdeel. Dit komt doordat het uitwisselen van kennis en het verlagen van (inkoop)kosten een relatief direct effect hebben op de uitvoeringskracht van de organisaties. Het vooraf aanwijzen van de focus en het doel van de samenwerking vergroot de slagingskansen.

3. Praktische haalbaarheid, inclusief:

a. Draagvlak voor de samenwerkingsvorm bij gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties

Deze samenwerkingsvorm heeft draagvlak. Alle uitvoeringsorganisaties zien de noodzaak in tot samenwerking en bepaalde uitvoeringsorganisaties hebben een nadrukkelijke voorkeur voor deze variant. Daarbij geldt wel dat verschillende beelden bestaan van de *mate* van samenwerking op thematieken. Het is helpend als de

gemeente stuurt in het opzetten van samenwerking op de gebieden waar dat beleidsmatig noodzakelijk is. Tegelijkertijd ligt er voor de uitvoeringsorganisaties de logische taak om aan te geven waar dit vanuit de uitvoering noodzakelijk is.

b. Beschikbaarheid van uitvoeringskracht

Dit scenario vereist in vergelijking met de andere scenario's beperkte inspanning. De inspanning is op zijn minst evenredig aan de te behalen efficiency. Dit komt doordat dit scenario flexibel is in de mate van samenwerking. Als vooraf tot in detail wordt nagegaan waar de nadruk komt te liggen, wordt alleen gewerkt aan kansrijke samenwerkingsprojecten. Dit scenario zal de uitvoeringskracht dus ten goede komen. Tegelijkertijd zien we dat dit scenario geen ingrijpende veranderingen in de organisatiestructuur meebrengt. Daarom zijn grote en structurele verbeteringen in de uitvoeringskracht niet te verwachten. Organisaties zullen deels blijven 'vissen uit dezelfde vijver' van vrijwilligers en middelen. Tegelijkertijd zal deze samenwerkingsvorm druk leggen op de gemeente. De gemeentelijk adviseur dierenwelzijn zal deze overleggen incidenteel bij moeten wonen. De ervaring leert namelijk dat samenwerking vraagt om interventie vanuit de gemeente, bijvoorbeeld bij onderlinge frictie. Dit gaat ten koste aan interne langetermijn-beleidsvorming. Onder andere op dossiers die juist langetermijnaandacht vragen, zoals zoönoses en de komst van nieuwe dieren naar Zwolle.

c. Eenvoud van implementatie

Dit scenario is in de minimale variant eenvoudig te implementeren. Een klein aantal voorbereidende gesprekken om de hoofdpogaven en precieze samenwerkingsvorm te identificeren zijn voldoende. Tegelijkertijd hebben we hierboven geconcludeerd dat vrijblijvende samenwerking beperkte potentie heeft. Daardoor is het scenario alleen aan te raden als de gemeente meer regie neemt, bijvoorbeeld door het formaliseren van de samenwerking. Het vastleggen en voorwaardelijk maken van deze aspecten vergen verder onderzoek en nadere uitwerking.

4. Financiële overwegingen, inclusief:

a. Invloed op financiële weerbaarheid bij gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties

Ontdubbeling van taken en samenwerking (en dus kostenbesparing) op gebieden als inkoop zullen zorgen voor enige verbetering. De kanttekening hierbij is wel dat heldere uitvoeringsafspraken met de gemeente nodig zijn om financiële ruimte te creëren. Nu is namelijk geen plafond gesteld aan de te leveren diensten binnen de subsidie. Hierdoor lopen de uitvoeringsorganisaties altijd tegen toenemende werkzaamheden en kosten aan. Naar verwachting zullen zij bij de gemeente een beroep blijven doen op aanvullende gelden, zowel

structureel als incidenteel. De uitvoeringsorganisaties zullen elkaar blijven beconcurreren om zowel overheids- als private fondsen.

b. Inverdien-effecten

Er zijn geen noemenswaardige inverdien-effecten.

c. Mogelijke incidentele kosten

Voor de implementatie van dit scenario voorzien we geen incidentele kosten. Deze samenwerkingsvorm vraagt wel extra inzet vanuit de gemeente, zowel tijdelijk als vast. Dit vergt extra capaciteit en legt druk op het overige takenpakket in het dossier dierenwelzijn. Als de gemeente regie wil nemen via het stellen van (subsidie)voorwaarden, vergt dit verder onderzoek. Daarnaast zullen de organisaties een beroep blijven doen op de gemeente bij onvoorziene omstandigheden of nieuwe casuïstiek of gewijzigde wet- en regelgeving. Toekomstige incidentele of structurele kostenstijgingen zijn daarom waarschijnlijk.

Conclusie haalbaarheid

Dit scenario is niet haalbaar: Hoewel er voldoende draagvlak is, kan uitvoering niet budgetneutraal gebeuren. Een vrijblijvende samenwerkingsvorm vanuit gemeenteperspectief is namelijk niet aan te bevelen. De ervaring is dat samenwerking zonder vaste structuur vaak maar kort duurt en kan zorgen voor onderlinge spanningen. De structurele problemen (zie hoofdstuk 3 en bijlage 1) worden dan niet geadresseerd. Hierdoor is een extra investering in regie nodig. Dit voldoet niet aan de uitgangspunten en daarmee is het scenario per definitie onhaalbaar.

7.2

Gemeenschappelijke opdracht

De gemeente zet het hele uitvoeringspakket voor dierenwelzijn uit als één opdracht. De samenwerkende uitvoeringsorganisaties zijn gezamenlijk opdrachtnemer. Dit kan bijvoorbeeld via een op te richten koepelstichting. Deze koepel verdeelt de gelden en werkzaamheden op basis van hun expertise.

Indruk

De gemeente zet één helder takenpakket uit. Dit dienen de uitvoeringsorganisaties tegen het huidige totaalbudget te uit te voeren. Een coalitie van uitvoeringsorganisaties wordt gezamenlijk opdrachtnemer. De gemeente Zwolle doet dus zaken met deze coalitie. De huidige drie uitvoeringsorganisaties blijven hun afzonderlijke identiteit en expertise behouden. Maar zij doen dit onder een gezamenlijke paraplu. Zo wordt samenwerking een integraal onderdeel van de werkwijze. Deze koepel is niet alleen belast met het onderverdelen van taken en gelden. Zij stellen ook een gezamenlijke toekomstvisie op.

Organisatievorm

Drie separate stichtingen worden voortgezet, daarnaast wordt zo nodig een gezamenlijke stichting opgericht.

Gedetailleerd resultaat per wegingscriterium

1. Ketensluiting op het gebied van dierenwelzijn t.a.v. wettelijke (nood)opvang- en noodhulptaken, inclusief toe werken naar:

a. Sluiten 'reguliere' dierennoodhulp-keten

Een gezamenlijke opdracht biedt de kans om versnipperingen en dubbelingen weg te halen. Ook biedt het de mogelijkheid om het wenselijke takenpakket in één keer helder te benoemen. Dit kunnen we borgen via de opdrachtverstrekking. Door een bepaalde mate van centrale regie kunnen taken logisch worden verdeeld op basis van expertise en capaciteit. Ook is er een sterke afhankelijkheid van het draagvlak bij de organisaties. Dit is nu in verminderde mate aanwezig. Het maken van duidelijke governance-afspraken tussen de partijen en met de gemeente is voorwaardelijk voor goede ketensluiting.

b. Vast proces voor incidenten en nieuwe casuïstiek

Doordat de uitvoeringsorganisaties taken onderling verdelen, hebben zij een incentive om proactief beleid te maken voor nieuwe casuïstiek. Dit brengt meer rust in de uitvoering. Tegelijkertijd hangt de slagkracht van deze samenwerkingsvorm af in de mate waarin de gemeente bereid is om te sturen via de te verstrekken opdracht. En van de bereidheid van de uitvoeringsorganisaties om hun processen en werkzaamheden op elkaar af te stemmen. Een heldere opdracht en rolverdeling zijn randvoorwaardelijk.

2. Ketensluiting op het gebied van andere dierenwelzijnsaangelegenheden, inclusief:

a. Sociale aspecten (vrijwilligerswerk, arbeidsmarktactivatie en signaleringsfunctie voor sociaaleconomische problematiek)

Dit scenario voorziet in 'backoffice bundling': vrijwilligerscoördinatie kan meer worden gecentraliseerd. Dit betekent dat vrijwilligerswerving geprofessionaliseerd kan worden. En de inzet kan efficiënter worden. De potentie hiervan is onbekend. Dit komt omdat vrijwilligers nu vaak al binnen hun eigen interesse- of vakgebied werken. Het is niet zeker dat de uitvoeringsorganisaties tot een gedragen gedeeld vrijwilligersbeleid kunnen komen. Gedegen gemeentelijke sturing is nodig om dit scenario te laten slagen. Dit vergt aanvullende (ambtelijke) inzet.

b. Indirecte dierenwelzijnsaspecten, zoals preventie (o.a. chip- en neutralisatieacties), inkoop (van bijvoorbeeld diervoeding) en kennisdeling

De uitvoeringsorganisaties kunnen op basis van de bij hen aanwezige kennis en expertise de taken en bijbehorende middelen verdelen. Dit komt de efficiency ten goede. Daarnaast helpt centrale coördinatie van de opdracht bij het verzamelen van data en de evaluaties van de acties. Bij inkoop levert centralisatie schaalvoordelen op. Kennisdeling wordt eenvoudiger omdat kennisdeling centraal geregistreerd kan worden. Tegelijkertijd bestaat het risico op verschillende opvattingen over de exacte invulling van bepaalde initiatieven en het belang van

bepaalde kennis. Dit levert een conflictrisico op, wat de continuïteit van deze samenwerking onder druk zet. Heldere afspraken vooraf mitigeren dit risico. Het maken van deze afspraken vergt (gemeentelijke of externe) procesbegeleiding.

3. Praktische haalbaarheid, inclusief:

a. Draagvlak voor de samenwerkingsvorm bij gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties

Het behoud van een eigen formele organisatie en identiteit is aantrekkelijk voor de uitvoeringsorganisaties. De samenwerkingsvorm heeft echter niet bij alle uitvoeringsorganisaties draagvlak. Zij hechten nu erg veel waarde aan de eigen autonomie en identiteit. En veel vrijwilligers en sleutelfiguren voelen zich persoonlijk verbonden met 'hun' organisatie. Intensieve begeleiding en heldere sturing vanuit de gemeente is nodig om de samenwerking in goede banen te leiden. Het eventueel herijken van taken en welke financiering bij welke taak hoort heeft in bepaalde mate draagvlak. De uitvoeringsorganisaties zien dit scenario eerder als stap in een groeimodel (vanuit Scenario 1) dan als een logisch vertrekpunt.

b. Beschikbaarheid van uitvoeringskracht

Een helder verstrekte opdracht maakt dat visievorming voor de lange termijn afdwingbaar is. Het vormen van langetermijnvisie is essentieel gezien de verwachte groei in werkdruk. En kan zorgen voor optimalere of gedeelde inzet van vrijwilligers. De vraag is echter wel tot in hoeverre nu aanwezige uitvoeringskracht onbenut is. Daarmee is de potentiële groei in uitvoeringskracht niet geheel in beeld. En de transitie naar deze samenwerkingsvorm vergt ook uitvoeringskracht: hiertegen is weerstand bij uitvoeringsorganisaties.

c. Eenvoud van implementatie

Het uitzetten van een gemeenschappelijke opdracht is voor de gemeente haalbaar. Tegelijkertijd is de implementatie complex. Voor afspraken rondom governance, mandaat, financiering en cultuurverschillen is veel capaciteit en samenwerking nodig, zowel bij de uitvoeringsorganisaties als van de gemeente. Met name het al dan niet beprijzen van taken en de onderlinge (her)verdeling van bestaande gelden gaan een complexe, gevoelige uitdaging vormen. De doorlooptijd van implementatie is minimaal 1 jaar. En vereist eerst vervolgonderzoek naar de mogelijkheden om dit scenario in te regelen. Gezien het beperkte draagvlak duurt dit mogelijk langer. Een geslaagde uitkomst kan ook niet gegarandeerd worden.

4. Financiële overwegingen, inclusief:

a. Invloed op financiële weerbaarheid bij gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties

Een gemeenschappelijke opdracht maakt het mogelijk om de financiële risico's en kansen beter in beeld te brengen. De verdeling van gelden tussen organisaties zou (op termijn) onderling kunnen gebeuren, zodat

de beschikbare gelden het meest effectief worden ingezet. Dit zou kunnen op basis van advies van de betreffende experts bij de uitvoeringsorganisaties. Ook zal het eenvoudiger zijn om gerichte strategische investeringen te doen. Tegelijkertijd zullen de kosten (en daarmee de financiële benodigdheden) van de organisaties blijven stijgen. Dit komt door toenemende wet- en regelgeving en politiek-maatschappelijke druk voor een beter dierenwelzijn. Gemeentelijke sturing op besteding van de gelden blijft echter zeer wenselijk. Dit omdat de gelden bestemd zijn voor de uitvoering van de wettelijke taken en het gemeentelijke beleid.

Gezien er geen volwassen markt van uitvoeringspartners is, kan het ook zo zijn dat deze optie leidt tot een kostenverhoging. Immers moeten partijen zich inschrijven op de opdracht.

b. Inverdien-effecten

Gezamenlijke inkoop, efficiëntere taakverdeling en preventie leiden tot een kostenbesparing in bedrijfsvoering en door het verbeteren van dierenwelzijn.

c. Mogelijke incidentele kosten

Het organiseren van de opdracht zal extra gelden vragen. Daarnaast brengt het implementatietraject van deze complexe samenwerkingsvorm aanzienlijke kosten met zich mee. De samenwerkingsvorm vergt gezien haar gevoeligheden verder onderzoek en intensieve begeleiding vanuit de gemeente of een externe partij. Vervolgonderzoek is nodig om helder te maken wat de aanvullende kosten zijn.

Conclusie haalbaarheid

Hoewel dit scenario, indien het slaagt, structurele verbetering meebrengt, is er sprake van beperkter draagvlak⁵. En geslaagde uitvoering vergt extra onderzoek, capaciteit en middelen. Omdat het niet budgetneutraal is, vergt dit scenario extra middelen.

7.3

Totale fusie

De uitvoeringsorganisaties voegen zichzelf samen tot één expertisecentrum. De gemeente contracteert deze partij voor de uitvoering van alle dierenwelzijnsaangelegenheden.

Indruk

De uitvoeringsorganisaties spreken de intentie uit om te gaan fuseren. Samen met de gemeente zetten zij een groeimodel op. De fusie-organisatie profiteert van schaalvoordelen en verwijdert dubbelingen. De gemeente gaat een overeenkomst aan met de fusiepartij voor alle huidige uitvoeringstaken. Een onderdeel van deze overeenkomst is het vormen van een gezamenlijke toekomstvisie.

⁵ Dit geldt met name voor het *starten* met scenario 2. Een doorgroei vanuit scenario 1 kent groter draagvlak.

Organisatievorm

Drie aparte stichtingen zetten samen een nieuwe rechtsvorm op. Op termijn gaan de drie stichtingen hierin over en heffen de oorspronkelijke stichtingen zichzelf op.

Gedetailleerd resultaat per wegingscriterium

1. Ketensluiting op het gebied van dierenwelzijn t.a.v. wettelijke (nood)opvang- en noodhulptaken, inclusief toe werken naar:

a. Sluiten 'reguliere' dierennoodhulp-keten

Een volledige fusie maakt het mogelijk om de keten van dierennoodhulp integraal in te richten. Dubbelingen zoals meerdere ambulancediensten en wildopvanglocaties kunnen worden opgeheven of geoptimaliseerd. Dit biedt de kans voor totale ketensluiting.

Daarnaast is het mogelijk om zaken als kwaliteits- en certificeringsafspraken te standaardiseren. De effectiviteit hiervan hangt wel af van de mate waarin de fusieorganisatie integrale afwegingen kan maken. De uitvoeringsorganisaties en hun vrijwilligers hebben een sterke affiniteit met de eigen identiteit en autonomie. Hierdoor bestaat het risico dat de oude contouren van de huidige organisaties lang blijven bestaan. Daarnaast bestaat een risico op vertrek of afsplitsing van (groepen) betrokkenen.

b. Vast proces voor incidenten en nieuwe casuïstiek

Een centrale organisatie kan een vast beleidsproces inrichten voor nieuwe casuïstiek, inclusief taakverdeling en budgettering. Ook proactieve inrichting van processen wordt eenvoudiger. Een professionele kern binnen deze organisatie versterkt het bedrijfsvoeringsvermogen sterk. Het is hierbij wel belangrijk dat de fusieorganisatie wendbaar blijft. Anders kan het snelle schakelvermogen van de huidige uitvoeringsorganisatie verloren gaan.

2. Ketensluiting op het gebied van andere dierenwelzijnsaangelegenheden, inclusief:

a. Sociale aspecten (vrijwilligerswerk, arbeidsmarktactivatie en signaleringsfunctie voor sociaaleconomische problematiek)

Het fuseren van de uitvoeringsorganisaties zorgt dat de werving, inzet en de coördinatie van vrijwilligers gecentraliseerd verloopt. Dit zorgt voor meer efficiëntie. De totale potentie hiervan is onbekend, omdat veel vrijwilligers nu al binnen hun eigen vak- of interessegebied werken. Toch is het te verwachten dat het vormen van één vrijwilligerspoule de uitvoeringskracht versterkt. De fusie zelf kan echter wel de (nu kleine) afstand tot de uitvoeringsorganisaties vergroten. Dit komt omdat vrijwilligers zich nu verbonden voelen met één uitvoeringsorganisatie en de bijbehorende aspecten (interne cultuur, locatie, etc.). Eén uitvoeringsorganisatie kan hiernaast als krachtigere

samenwerkingspartner dienen voor beleidsdoelen rondom arbeidsmarktactivatie en sociaaleconomische problematieken.

b. Indirecte dierenwelzijnsaspecten, zoals preventie (o.a. chip- en neutralisatieacties), inkoop (van bijvoorbeeld diervoeding) en kennisdeling

Preventie-acties kunnen in de basis gezamenlijk worden uitgevoerd en gebruik maken van integrale expertise en afwegingen. Dit maakt preventie-acties eenvoudiger te organiseren en slagkrachtiger. Ook wordt het eenvoudiger om de acties te koppelen aan gemeentelijk beleid. Op het gebied van inkoop zijn ook verbeteringen mogelijk. Schaalvoordelen en partnerschappen met leveranciers optimaliseren zal de kosten drukken. Dit positieve effect wordt enigszins gemitigeerd. Dit komt doordat de uitvoeringsorganisaties grotendeels verschillende materialen inkopen. Tegelijkertijd hebben uitvoeringsorganisaties al concrete kansen geïdentificeerd waarin gezamenlijk inkoop voordelig zou zijn. Kennisdeling wordt vanzelfsprekend eenvoudiger. Omdat dubbelingen in basiskennis kunnen worden weggehaald, bestaat de kans om ook specialistischere kennis te ontwikkelen. Dit komt het dierenwelzijn in Zwolle absoluut ten goede. Uitdaging bij bovenstaande voordelen blijft dat verregaande harmonisatie van werkwijzen nodig is. Dit zal cultuurontwikkeling vergen. De kans op succesvolle verregaande harmonisatie is momenteel klein gezien de hoge mate van gewenste autonomie van de organisaties.

3. Praktische haalbaarheid, inclusief:

a. Draagvlak voor de samenwerkingsvorm bij gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties

Dit scenario kent zeer weinig draagvlak bij de uitvoeringsorganisaties. Bepaalde uitvoeringsorganisaties gaan op voorhand niet akkoord met een fusie. Dit komt onder andere door het waarden van de eigen autonomie en identiteit. Daarnaast bestaan ethische- en andere meningsverschillen tussen de organisaties. Het afdwingen van een fusie zal hierdoor leiden tot uitstap van sleutelfiguren of het weigeren van samenwerking door de huidige partners van de gemeente. Dit risico is gezien de vergaande aard van verandering slechts beperkt op te vangen met een gedegen en intensief beleid proces.

b. Beschikbaarheid van uitvoeringskracht

Op termijn kan de fusie leiden tot schaalvoordelen en efficiëntere inzet van mensen en middelen. Door op de lange termijn te gaan sturen, is het mogelijk de uitvoering toekomstbestendiger te maken. Dit is essentieel gezien de toenemende eisen op het gebied van dierenwelzijn. Tegelijkertijd vergt de transitie zelf erg veel uitvoeringskracht. Dit kan leiden tot tijdelijke verzwakking van de dienstverlening.

c. Eenvoud van implementatie

De implementatie is zeer complex. Het opzetten van een nieuwe rechtsvorm en het opheffen van bestaande stichtingen vergt veel werk. Dit kost ook aanvullende gemeentelijke capaciteit en middelen. Daarnaast gaat het harmoniseren van processen, het integreren van personeel en het daadwerkelijk ontwikkelen van een gemeenschappelijke cultuur zeker 3-5 jaar kosten. Goede implementatie vereist een langdurig vast politiek-bestuurlijk kader. En een gefaseerd groeimodel met duidelijke governance en intensieve externe begeleiding.

4. Financiële overwegingen, inclusief:

a. Invloed op financiële weerbaarheid bij gesubsidieerde uitvoeringsorganisaties

Een centrale organisatie is beter in staat op een hoger abstractieniveau te sturen op financiële risico's en kansen. Strategisch begroten en uitgebreidere verantwoording zullen eenvoudiger zijn. De kans op een plotselinge geldvraag vanwege incidenten of nieuwe casuïstiek neemt hierdoor fors af. Met één gesprekspartner werken zorgt ervoor dat de gemeente meer regie kan voeren. Daarnaast hoeven de uitvoeringsorganisaties elkaar niet langer te beconcurreren voor fondsen en sponsoring. Een nadeel van één rechtspersoon is dat diverse fondsen een maximumbedrag per aanvrager hanteren. Met één rechtspersoon fondsen aanschrijven kan dus minder geld opleveren dan dezelfde aanvraag met drie rechtspersonen.

b. Inverdien-effecten

De efficiëntere inzet van middelen, gezamenlijk inkoop en preventie zullen leiden tot inverdien-effecten. Deze worden naar verwachting pas na de opbouwfase van een fusie-organisatie duidelijk. De exacte omvang van de inverdieneffecten vergt verder onderzoek. Zij zijn lastig te kwantificeren, omdat een deel van het belang van de fusieorganisatie ook gaat om de voordelen van langetermijnvisies.

c. Mogelijke incidentele kosten

De oprichting van een nieuwe organisatie, juridische begeleiding, ICT-integratie en personele harmonisatie brengen aanzienlijke incidentele (en structurele) kosten met zich mee. De exacte omvang hiervan dient verder geanalyseerd te worden.

Conclusie haalbaarheid

Er is onvoldoende draagvlak voor deze samenwerkingsvorm. Een aantal uitvoeringsorganisaties geeft op voorhand aan niet mee te willen werken aan een totale fusie. Daarnaast is nu geen gemeentelijke capaciteit voor het begeleiden van een fusietraject. Aanvullende capaciteit kost meer geld, en daarmee wordt ook niet voldaan aan het uitgangspunt van budgetneutraliteit. Daarmee is dit scenario niet haalbaar.

7.4 Matrix

Scenario Criterium	Samenwerken op casuïstiek	Gemeenschappelijke opdracht	Totale fusie
Ketensluiting wettelijke taken	+	++	+++
<i>Reguliere (nood)hulpketen</i>	+	++	+++
<i>Proces nieuwe casuïstiek</i>	+	++	+++
Ketensluiting andere aangelegenheden	+	++	+++
<i>Sociaal- economische functie</i>	+	+	++
<i>Indirecte dierenwelzijns- aspecten</i>	+	++	+++
Praktische haalbaarheid	++	+	---
<i>Draagvlak uitvoeringsorganis- aties</i>	++	+/-	---
<i>Beschikbare uitvoeringskracht</i>	+	-	-
<i>Eenvoud implementatie</i>	++	--	---
Financiële overwegingen	X	X	X
<i>Invloed op weerbaarheid</i>	+/-	++	+++
<i>Inverdien-effecten</i>	+/-	+	+
<i>Mogelijke incidentele kosten</i>	-	--	---

Noot: De 'X' geeft aan dat een scenario niet voldoet aan een uitgangspunt, in dit geval budgetneutraliteit. De scenario's zijn alsnog gewogen omdat dit pas bleek bij analyse van de reeds opgestelde scenario's.

8 Conclusie

We hebben onderzocht hoe we het speelveld van 'dierenwelzijn' in Zwolle beter kunnen organiseren door samenwerking. We zien dat de onderliggende uitdagingen in de uitvoering van dierenwelzijn in Zwolle alleen aangepakt kunnen worden als de gemeente meer regie neemt op de uitvoering van het dierenwelzijnsbeleid. Hiervoor is in alle gevallen extra budget nodig. Omdat kostenneutraliteit een uitgangspunt is, zijn geen haalbare scenario's geïdentificeerd. Daarnaast speelt beperkt draagvlak en hoge gevoeligheid een rol bij het scenario 'Totale fusie'.

Alle drie de samenwerkingsvormen, 'samenwerken op casuïstiek', 'gemeenschappelijke opdracht' en 'totale fusie' hebben de potentie om de uitvoering van dierenwelzijn in Zwolle te verbeteren. We concluderen dat 'samenwerken op casuïstiek' en 'gemeenschappelijke opdracht', mits goed uitgevoerd, draagvlak kennen. Tegelijkertijd is gedurende de analyse van de scenario's gebleken dat zij alleen echte verbetering brengen als de gemeente meer regie neemt. En als afspraken en voorwaarden worden geformaliseerd. De slagingskansen van elke vorm van samenwerking is zodoende afhankelijk van de rol die de gemeente neemt als opdrachtgever. Dit vraagt om aanvullende (ambtelijke) inspanningen. Omdat dit extra middelen kost, zijn de scenario's niet haalbaar. Het scenario 'totale fusie' kent dezelfde uitdaging en heeft onvoldoende draagvlak.

Het is niet aan te raden om één van bovenstaande scenario's te implementeren zonder extra ambtelijke inzet/middelen. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de scenario's dan een vrijblijvend karakter kennen. Hierdoor ontstaan afbreukrisico's. Als de samenwerking geen continuïteit heeft ontstaat zo het risico dat de onderlinge relaties van de uitvoeringpartners verslechteren. Zo heeft een samenwerking implementeren zonder aanvullende financiën eventueel zelfs een averechts effect.

8.1 Advies

Omdat er geen haalbaar scenario is binnen de gestelde uitgangspunten is het advies geen van de scenario's te implementeren. Er zijn echter wel vervolgstappen die gezet kunnen worden:

1. Vervolgonderzoek doen naar de implicaties van het implementeren van scenario's

Alle scenario's voorzien een actievare rol voor de gemeente. Er zijn nu geen haalbare scenario's geïdentificeerd. Toch is het aan te bevelen om onderzoek te doen naar hoe een toekomstige samenwerking er uit zou kunnen zien. Dit zodat de gemeente in ieder geval over een helder toekomstperspectief beschikt. De besproken rolwijziging is namelijk een wezenlijke verandering ten opzichte van de huidige werkwijze. Daarom raden we aan dat de gemeente vervolgonderzoek doet naar hoe zij meer grip kan krijgen op de uitvoering van de wettelijke dierenwelzijnstaken. En tegelijkertijd de relaties met de uitvoeringpartners kan borgen. We raden aan dat de gemeente enerzijds

Datum
Titel

20 januari 2026
Onderzoek Dierencentrum Zwolle

intern onderzoek doet naar welke veranderingen nodig zijn om meer grip te krijgen. En dit daarnaast met de uitvoeringsorganisaties bespreekt.

2. Stimuleren van onderlinge overleggen; banden aanhalen

Dit biedt geen antwoord op de vragen en uitdagingen die aanleiding waren voor dit onderzoek. Tegelijkertijd kan binnen de bestaande structuur wel de nadruk worden gelegd op het belang van samenwerking. Zodoende kunnen de uitvoeringsorganisaties meer samen gaan werken. Dit is hoe dan ook aan te raden, al zal de impact zeer beperkt zijn.