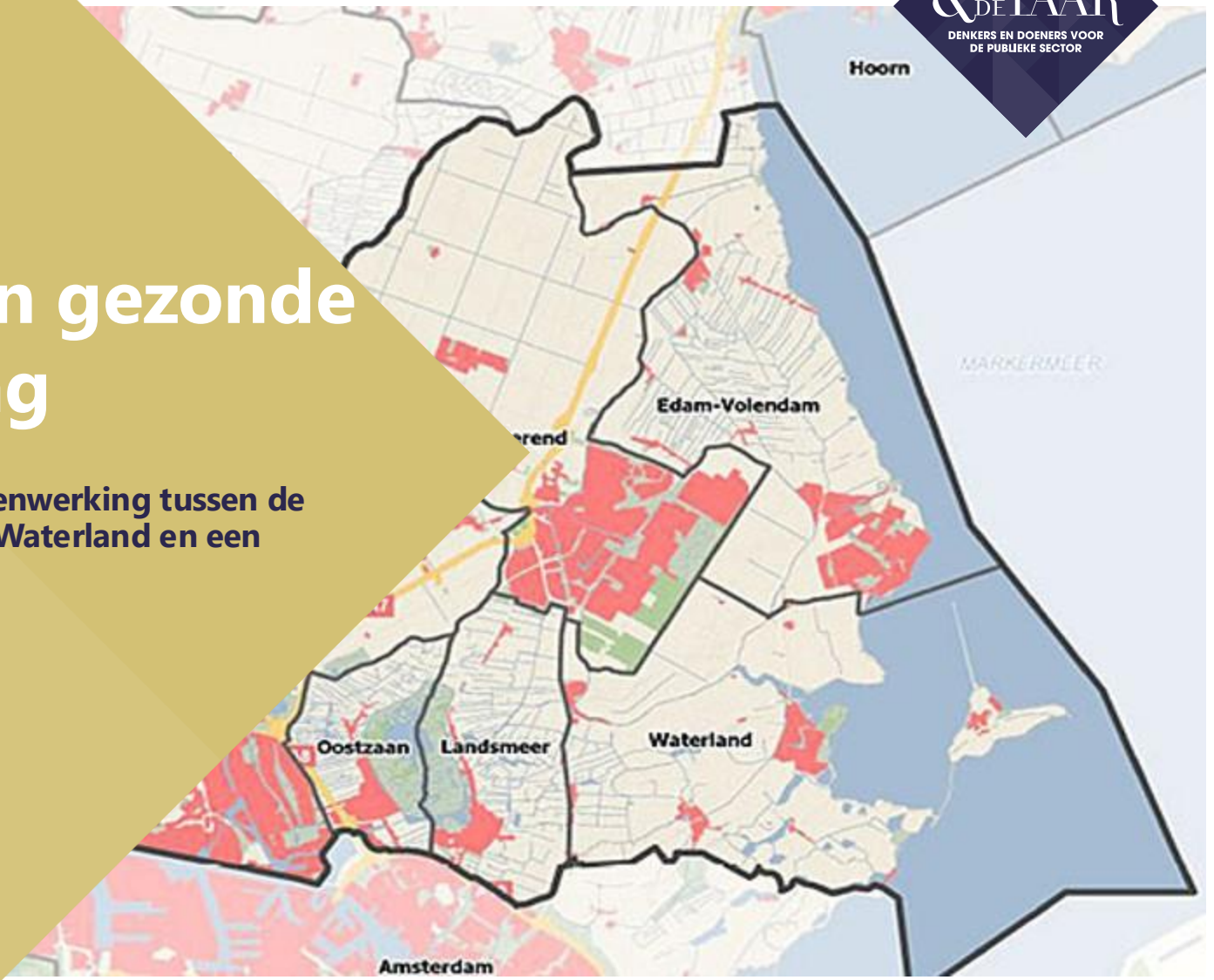
Eindrapport

Samen sterker voor een gezonde en veilige leefomgeving

Impactanalyse naar drie denkbare vormen van samenwerking tussen de GGD en de Veiligheidsregio in de regio Zaanstreek-Waterland en een handelingsperspectief voor de toekomst.



& Van de Laar
Eindhoven/ Amsterdam, 17 november 2025

Inhoud

1. Een introductie *3*

a. Context in ‘t kort
b. Uw vraagstelling aan ons bureau
c. Leeswijzer

2. Verscheidenheid binnen eenheid *8*

a. Inhoud én kwetsbaarheid vragen nieuw perspectief
b. Impact drie denkbare perspectieven onderzocht
c. Samengaan als stip, samenwerken als opmaat
d. Ervaringen in het land ondersteunen conclusie
e. Creëer eenheid, met ruimte voor verscheidenheid

3. Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland *23*

a. Opgaven VrZW
b. Governance VrZw
c. Personeel en organisatie VrZw
d. Financiën VrZW
e. SWOT-analyse VrZW

4. GGD Zaanstreek-Waterland *35*

a. Opgaven GGD-ZW
b. Governance GGD-ZW
c. Personeel en organisatie GGD-ZW
d. Financiën GGD-ZW
e. SWOT-analyse GGD-ZW

5. Ontwikkelingen & kansen *47*

a. Ontwikkelingen in de regio Zaanstreek- Waterland
b. Kansen om elkaar te versterken
c. Weerbare samenleving: een beschouwing

6. De confrontatie van samenwerking op basis van *zakelijke verrekening* met toetsingscriteria *53*

a. Samenwerking op basis van zakelijke verrekening nader geduid
b. Confrontatie langs toetsingscriteria

7. De confrontatie van *Shared Service Center* met toetsingscriteria *58*

a. Shared Service Center nader geduid
b. Confrontatie langs toetsingscriteria

8. De confrontatie van *één gezamenlijke organisatie* met toetsingscriteria *63*

a. Eén gezamenlijke organisatie nader geduid
b. Confrontatie langs toetsingscriteria

9. Vergelijk- en leeronderzoek *68*

a. Veiligheidsregio en GGD Drenthe: Samenwerking onderdelen bedrijfsvoering
b. Veiligheidsregio en GGD Gelderland-Zuid: SSC ondergebracht bij VRGZ
c. Veiligheidsregio en GGD Flevoland: Zakelijke verrekening
d. Veiligheidsregio Limburg-Noord: Fusie VR-GGD

10. Bijlagen *80*

a. Drie samenwerkingsvormen in één oogopslag
b. Geraadpleegde documenten
c. Geraadpleegde sleutelfiguren



1.

Een introductie



1a. Context in ‘t kort

- De GGD Zaanstreek-Waterland (GGD-ZW) en de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (VrZW) werken al langere tijd succesvol samen op diverse terreinen, onder meer tijdens de coronacrisis. Bovendien gaan beide organisaties medio 2026 hun huisvesting delen.

- De inhoudelijke opgave in het gebied en in de samenleving, de huidige organisatorische kwetsbaarheden van beide organisaties - behorend tot een van de kleinere regio’s in het land - de bestaande samenwerking én het toekomstige samenwonen hebben bestuurlijk en op directieniveau geleid tot het inzicht dat intensievere verbinding tussen GGD-ZW en VrZW mogelijk en wenselijk kan zijn.

- Door intensievere samenwerking kunnen beide organisaties ieder voor zich en tezamen beter inspelen op de opgaven in het gebied en in de samenleving, aansluiten op de wensen en behoeften van de deelnemende gemeenten en partners in het netwerk, efficiënter omgaan met personele uitdagingen en de financiële situaties beheersbaar houden.

- Beide organisaties hebben daarom samen de wens geuit te komen tot een impactanalyse naar drie denkbare vormen van samenwerking. Voorliggend eindrapport is daarvan het resultaat. Het biedt een handelingsperspectief om gezamenlijk tot toekomstbestendige keuzes te komen.

1b. Uw vraagstelling aan ons bureau (1 van 2)

> *Voer een verkenning uit naar mogelijke vormen van samenwerking tussen de GGD-ZW en VrZW.*

Deze vraagstelling is door de opdrachtgever opgedeeld in deelvragen, welke door & Van de Laar zijn aangescherpt en welke in het onderzoek zijn beantwoord:

1. Voer een impactanalyse uit op tenminste drie organisatiemodellen:
    - Samenwerken op basis van zakelijke verrekening.
    - Shared Service Center (op bedrijfsvoeringstaken).
    - Samengaan in één organisatie.

   Waarbij lopende het onderzoek een extra model of een subvariant op deze drie modellen kan ontstaan, als blijkt dat deze wenselijk en haalbaar is.



2. Toets deze modellen aan een set van (bestuurlijk afgestemde) toetsingscriteria, waaronder in ieder geval:
    - Impact op grip en invloed op taakuitvoering.
    - Impact op robuustheid en wendbaarheid taakuitvoering.
    - Impact op de inrichting en besturing (AB, DB, Directiemodel).
    - Impact op juridisch construct.
    - Impact op financiën (incidenteel en structureel) en fiscaliteiten.*
    - Impact op medewerkers.
    - Impact op organisatieculturen.
    - Impact van de veranderopgave.

Het doel van deze verkenning is inzicht te verkrijgen in de verschillende vormen van samenwerking die mogelijk zijn en om daarvan de potentiële voordelen en uitdagingen te identificeren. Wij leggen hiermee een gedegen basis voor aan directies en besturen voor besluitvorming over een voorkeursmodel.

1b. Uw vraagstelling aan ons bureau (2 van 2)

* Disclaimer:

- Conform uitvraag wordt inzicht gewenst in de fiscale gevolgen van de drie samenwerkingsvormen. & Van de Laar merkt op dat in deze fase enkel contouren en aandachtspunten op fiscaal gebied kunnen worden geduid.

- Voor een volledige, diepgaande beantwoording van de fiscale gevolgen van de vormen dient een gespecialiseerd fiscaal-adviseur te worden ingeschakeld.

- De fiscale gevolgen kunnen meer diepgaand in beeld worden gebracht in een eventuele volgende fase, nadat bestuurlijk richting is bepaald op een voorkeursvariant.

1c. Leeswijzer

- Dit rapport vangt aan in hoofdstuk 2 met een uiteenzetting van de kernanalyse op grond van onze bevindingen en de daaruit door ons geformuleerde conclusies. Op basis daarvan zijn in dit hoofdstuk handelingsperspectieven geformuleerd om tot concrete vervolgstappen te komen in de samenwerking tussen VrZW en GGD-ZW. De daarna volgende hoofdstukken geven een steeds diepgaandere onderbouwing van dit tweede hoofdstuk.

- Hoofdstuk 3 en 4 bevatten feitelijke informatie over de huidige staat van beide organisaties, aangevuld met inzichten uit de verschillende interviews. In deze hoofdstukken volgt en uiteenzetting van de opgaven waarvoor beide organisaties aan de lat staan, de governance van de organisaties, gevolgd door personeel en organisatie en de financiën. Beide hoofdstukken sluiten af met een SWOT-analyse van de organisatie.

- In hoofdstuk 5 volgt een beschrijving van de ontwikkelingen in de regio en kansen waarop de VrZW en GGD-ZW elkaar kunnen versterken in het licht van de toekomstige opgaven.

- In hoofdstukken 6, 7 en 8 volgt een uiteenzetting van de drie onderzochte samenwerkingsscenario's, namelijk: samenwerking op basis van zakelijke verrekening (hoofdstuk 6), een Shared Service Center (hoofdstuk 7) en samengaan in één organisatie (hoofdstuk 8). Per scenario volgt een feitelijke typering en een confrontatie met de toetsingscriteria.

- Tot slot bevat hoofdstuk 9 een aantal voorbeelden van andere GGD'en en veiligheidsregio's die in verschillende vormen met elkaar samenwerken. Om de kansen en uitdagingen van de drie samenwerkingsvarianten zo volledig mogelijk in beeld te brengen, is een kort vergelijkend onderzoek uitgevoerd.



2.

Verscheidenheid binnen eenheid

2a. Inhoud én kwetsbaarheid vragen nieuw perspectief

Weerbare samenleving als belangrijke uitdaging voor de overheid

- Een weerbare samenleving is een samenleving die in staat is schokken, dreigingen en crises te weerstaan, zich aan te passen en te herstellen. Het gaat om het geheel van publieke, private en maatschappelijke capaciteiten om verstoringen op te vangen en de samenleving veilig én gezond te houden. Onder deze schokken vallen onder meer gezondheidscalamiteiten, klimaatextremen, digitale verstoringen en (hybride) veiligheidsdreigingen.

- Het belang van de weerbaarheid neemt toe. De samenleving verandert snel, crises volgen elkaar in hoog tempo op en de druk op gezondheid, veiligheid en vertrouwen groeit. Binnen die context staat de overheid voor grote uitdagingen. Risico's zijn steeds meer verweven. Een hittegolf raakt zowel gezondheid als energievoorzieningen en sociale samenhang. Tegelijkertijd is er in Nederland in de aanpak van deze uitdagingen veelal sprake van fragmentatie in governance en van uiteenlopende financieringsstromen en bestuurlijke verantwoordelijkheden.

- Ook datagedreven werken rondom deze uitdagingen is complex: versnipperde informatiesystemen en onzekerheid over privacy bemoeilijken een gedeeld regionaal risicobeeld en vroegsignalering. Daarnaast vormen desinformatie en polarisatie een groeiend risico voor effectieve communicatie en naleving van mitigerende voorschriften.

- Weerbaarheid is daarmee een gezamenlijke opgave van overheden, zoals Veiligheidsregio's en GGD'en, maatschappelijke partners, bedrijven en inwoners. Iedereen draagt bij vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid.

GGD-ZW: gezondheid als randvoorwaarde voor maatschappelijke continuïteit

- De GGD-ZW vervult een wettelijke taak op het terrein van publieke gezondheid. Een gezonde bevolking is een randvoorwaarde voor een weerbare samenleving. De GGD-ZW zet zich daarom in om gezondheid te beschermen én te versterken.

- Door vroegtijdig gezondheidsrisico's en kwetsbaarheden te signaleren, kan de GGD-ZW samen met gemeenten en partners gericht en tijdig optreden. Hieronder valt bijvoorbeeld het monitoren van infectieziekten, mentale gezondheid en omgevingsfactoren, maar ook het bespreekbaar maken van sociale kwetsbaarheid in wijken.

- Daarnaast bevordert de GGD-ZW de veerkracht van inwoners en gemeenschappen. Dat gebeurt via preventieprogramma's, ondersteuning van scholen en zorgpartners en door betrouwbare informatie te delen over gezondheid en gedrag. Zo werkt de GGD-ZW aan een samenleving waarin mensen niet alleen beschermd zijn tegen gezondheidsdreigingen, maar ook beter in staat zijn zich aan te passen en te herstellen als er iets gebeurt.

2a. Inhoud én kwetsbaarheid vragen nieuw perspectief

VrZW: integraal risicobeheer en crisisbeheersing over hele linie

- De VrZW draagt vanuit haar publieke taak verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op en aanpak van rampen en crises. Publieke veiligheid vormt een belangrijke pijler van de weerbare samenleving. Het gaat daarbij niet alleen om het bestrijden van incidenten, maar ook om het voorkomen, beperken en beheersen van risico's die de continuïteit van de samenleving kunnen raken.

- De VrZW brengt risico's in kaart, ontwikkelt scenario's en zorgt dat hulpdiensten, gemeenten en ketenpartners goed zijn voorbereid. Dat gebeurt steeds vaker op basis van actuele data en in samenhang met maatschappelijke en gezondheidsvraagstukken. Een overstroming, een langdurige stroomuitval of digitale ontwrichting raakt immers ook de zorg, de economie en het dagelijks leven van inwoners.

- Daarnaast richt de VrZW zich op het versterken van samenwerking in de regio: tussen hulpdiensten, zorgorganisaties, gemeenten en vitale partners. Door samen te oefenen, kennis te delen en informatie te verbinden ontstaat een regionaal netwerk dat sneller kan reageren en beter kan herstellen. Op deze manier werkt de VrZW aan een brede, veerkrachtige veiligheidsbasis.

Gezondheid en veiligheid als pijlers van weerbaarheid

- Hoewel de GGD-ZW en de VrZW elk vanuit hun eigen (wettelijke) opdracht werken, overlappen hun opgaven elkaar steeds vaker. Gezondheid en veiligheid zijn nauw verweven in de huidige samenleving en maatschappelijke uitdagingen. Een hittegolf die bijvoorbeeld leidt tot gezondheidsproblemen én druk op de vitale infrastructuur, of een infectieziekte-uitbraak die vraagt om zowel medische coördinatie als crisiscommunicatie en logistieke inzet.

- Vanuit dit gezamenlijk perspectief staan de GGD-ZW en de VrZW voor één maatschappelijke opgave: het versterken van een gezonde, veilige en toekomstbestendige samenleving. Hun werk en taken raakt elkaar in drie samenhangende lijnen:
    - *Preventie en veerkracht:* het vergroten van maatschappelijke weerbaarheid door gezondheidsbevordering, het delen van betrouwbare informatie over gezondheid, veiligheid en risico's in de leefomgeving én het bouwen aan een sterke sociale basis voor inwoners.
    - *Repressie en herstel*: het adequaat optreden bij branden, rampen en crises. Van acute incidentbestrijding tot herstel en nazorg, zodat de samenleving snel kan herstellen en leren van wat is gebeurd.
    - *Toekomstbestendigheid*: inspelen op klimaatverandering, demografische verschuivingen en de groei van kwetsbare groepen door samen te werken aan een gezonde en veilige leefomgeving.

2a. Inhoud én kwetsbaarheid vragen nieuw perspectief

Zowel GGD-ZW als VrZW bevinden zich in een kwetsbare positie

- Naast de inhoudelijke verbinding tussen VrZw en GGD-ZW delen deze organisaties tevens dat zij zich begeven binnen een van de kleinste bestuurlijke regio's van Nederland: de regio Zaanstreek-Waterland. Dit brengt kwetsbaarheden met zich mee. Zowel de GGD-ZW als de VrZw beschikken over duidelijke wettelijke taken, maar opereren binnen financieel krappe en extern bepaalde kaders.

- De organisaties zijn sterk afhankelijk van gemeentelijke bijdragen en hebben beperkte ruimte voor bezuinigingen binnen hun wettelijke taken. Voor de GGD-ZW komt daar een aanvullende opgave bij. De deelnemende gemeenten hebben bezuinigingsopdrachten afgegeven van circa 5% op de meerjarenbegroting van de GGD-ZW waarvan in afstemming met de gemeenten reeds 2,3% is doorgevoerd.

- De VrZW heeft een dergelijke expliciete bezuinigingsopdracht niet van haar AB gekregen en deze is dan ook niet verwerkt in de begroting 2026 maar in de meerjarenbegroting is er wel een opgave meegenomen. Daardoor staat de financiële positie van beide organisaties onder verschillende typen druk – de VrZW heeft bijvoorbeeld vanaf 2026 geen sluitende begroting - hetgeen hun gevoeligheid voor politieke en economische schommelingen verder zichtbaar maakt.

- Ook op personele capaciteit zijn beide organisaties kwetsbaar. Hoewel de mate waarin verschilt, ervaren beide organisaties kwetsbaarheden in de personele bezetting. Bij de GGD-ZW betreft dit in bredere zin de afhankelijkheid van éénpitters; bij de VrZW speelt dit slechts in enkele specifieke functies. Eénpitters zijn functies die slechts door één medewerker worden vervult en moeilijk vervangbaar zijn. In beide gevallen beperkt dit de wendbaarheid en continuïteit bij uitval of personeelswisselingen.

- Het aantrekken en behouden van hooggespecialiseerde functies – zoals financieel specialisten, privacy officers en HR-experts – blijkt structureel lastig mede omdat er binnen de organisaties vaak onvoldoende ruimte is om dergelijke functies in een volwaardig dienstverband te kunnen aanbieden.

- Dit maakt het moeilijk om deze expertise duurzaam uit de markt te halen en te binden. Daardoor staat de continuïteit van cruciale bedrijfsvoeringsprocessen onder druk, of kan deze onder druk komen te staan. Op onderdelen wordt deze expertise momenteel ingehuurd, met bijbehorende lasten en beperkte borging van kennis in de organisaties.

- De beperkte financiële en personele ruimte betekent dat er binnen beide organisaties weinig mogelijkheden zijn om te investeren in de eigen bedrijfsvoering. Tegelijkertijd zijn die investeringen juist noodzakelijk om de organisatie toekomstbestendig te houden.

2b. Impact drie denkbare perspectieven onderzocht

- Zowel de GGD-ZW als de VrZW staan voor de opgave om hun interne processen, informatievoorziening en ondersteunende functies te moderniseren, zodat zij wendbaar en robuust kunnen blijven bij nieuwe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Beide organisaties zijn al bezig met het versterken van hun bedrijfsvoering, zij het in een verschillend tempo. De VrZW heeft de afgelopen jaren eerder ingezet op professionalisering en verbetering van de interne organisatie. De GGD-ZW maakt deze slag op dit moment, onder meer via het programma GGD 3.0.

- Het huidige spanningsveld tussen toenemende wettelijke en maatschappelijke verwachtingen enerzijds en beperkte structurele middelen anderzijds zorgt ervoor dat verbetering en vernieuwing vaak stap voor stap en binnen bestaande capaciteit kan plaatsvinden. Dit vraagt van beide organisaties voortdurende prioritering, zorgvuldige afwegingen en een scherp oog voor continuïteit en betaalbaarheid.

Inhoudelijke opgaven en huidige kwetsbaarheden vragen gezamenlijk perspectief

- De beschreven opgaven én kwetsbaarheden maken duidelijk dat de huidige schaal en inrichting van beide organisaties grenzen stelt aan hun ontwikkelvermogen. Het vraagt om verdere versterking en manieren om kennis, capaciteit en middelen slimmer te bundelen.

- In dat licht biedt een vorm van samenwerking tussen de GGD-ZW en de VrZW een reëel perspectief: niet als doel op zich, maar als middel om de kwaliteit, continuïteit en toekomstbestendigheid van de uitvoering te borgen.

Krachtenbundeling biedt reeds synergievoordelen op zowel inhoud als bedrijfsvoering

- Op sommige vlakken werken de GGD-ZW en VrZW al intensief samen, onder meer binnen de GHOR, in crisissituaties en binnenkort ook vanuit één gezamenlijke huisvesting. Deze samenwerking komt voort uit een gedeelde maatschappelijke opdracht: bijdragen aan een gezonde en veilige samenleving.

- Uit deze samenwerkingen blijkt dat de organisaties elkaar op inhoud merkbaar aanvullen én versterken. De beleidsmatige en analytische kracht van de GGD-ZW sluit goed aan bij de operationele slagkracht van de VrZW. Door kennis en expertise te verbinden op thema's als preventie, crisisbeheersing en dataverzameling en -analyse, kunnen beide organisaties gezamenlijk werken aan een integrale benadering van gezondheid, veiligheid en weerbaarheid.

- Tegelijkertijd geldt dat inhoudelijke samenwerking alleen duurzaam effect heeft wanneer ook de randvoorwaarden goed zijn ingericht. Bedrijfsvoering vormt daarin een cruciale schakel. De huidige bedrijfsvoering telt circa 53 fte bij de VrZW en circa 37 fte bij de GGD-ZW. Bij een eventuele krachtenbundeling van de bedrijfsvoeringstaken ontstaat een verband van circa 90 fte, waarmee ruimte ontstaat voor eenheid van sturing, robuustheid en verdere professionalisering.

2b. Impact drie denkbare perspectieven onderzocht

- Ook kunnen door ondersteunende processen – zoals ICT, HR en facilitaire diensten – gezamenlijk te organiseren, schaalvoordelen worden behaald en kwetsbare functies beter worden geborgd. Zo ontstaat meer ruimte om te investeren in kwaliteit, innovatie en kennisontwikkeling. Dergelijke efficiencywinst komt echter pas duurzaam tot stand wanneer samenwerking niet vrijblijvend blijft, maar structureel wordt ingericht en geborgd.

- Ervaring leert dat intenties en informele samenwerking alleen op termijn niet voldoende zijn. Wanneer samenwerking uitsluitend organisch groeit, blijft zij afhankelijk van individuen en persoonlijke relaties en daarmee kwetsbaar voor wisselingen en sentimenten in de externe omgeving.

- Om stabiliteit van een samenwerking te waarborgen en weerstand te voorkomen én om het maximale uit een samenwerking te halen, is het daarom essentieel dat samenwerking tijdig wordt 'gestold'. Ofwel, wordt geformaliseerd met duidelijke afspraken, gezamenlijke doelen en heldere sturing.

Tussenconclusie: inhoudelijke opgave vraagt om robuuste organisatie

- De gezamenlijke opgave om bij te dragen aan een weerbare samenleving, in combinatie met de kwetsbare uitgangspositie van beide organisaties, vraagt naar mening van & Van de Laar om een nieuw perspectief. Het versterken van de inhoudelijke uitvoeringskracht én deze faciliteren vanuit een robuuste bedrijfsvoering is daarbij noodzakelijk om blijvend te kunnen voldoen aan wettelijke taken én de maatschappelijke opgaven.

Drie samenwerkingsvarianten onderzocht om robuustheid te creëren

- Daarom zijn in dit rapport drie samenwerkingsvarianten nader onderzocht:
    1. Samenwerking op basis van zakelijke verrekening: bedrijfsvoeringstaken onderling uitbesteden.
    2. Shared Service Center: bedrijfsvoering ondergebracht in nieuw te vormen bedrijfsvoeringsorganisatie - aparte juridische entiteit - die beide organisaties bedient.
    3. Samengaan in één organisatie: GGD-ZW en VrZW: alle taakuitvoering samenbrengen in één gemeenschappelijke regeling.

- Op de navolgende pagina's wordt uiteengezet hoe de drie samenwerkingsmodellen zijn beoordeeld op basis van de vastgestelde toetsingscriteria. De bevindingen over de impact van deze criteria vormen de grondslag voor de conclusies en het handelingsperspectief. Een uitgebreidere toelichting op de impact van de toetsingscriteria is opgenomen in hoofdstuk 6 (zakelijke verrekening), hoofdstuk 7 (Shared Service Center) en hoofdstuk 8 (één organisatie). Een overzicht in één oogopslag is te vinden in bijlage A.

2c. Samengaan als stip, samenwerken als opmaat

Conclusie: samengaan GGD en VrZW voorwaarde voor impact op weerbare samenleving

- Een bestuurlijk-juridische fusie van de GGD-ZW en VrZW tot één geïntegreerde organisatie biedt de meest vergaande vorm van samenwerking, met één bestuur (met borging van de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor zowel burgemeesters (Vr) als wethouders (GGD), een directie en één gezamenlijke bedrijfsvoering.

- Deze vorm van samenwerking creëert sterke bestuurlijke grip, vergroot de robuustheid van de organisatie en biedt structurele efficiencyvoordelen door schaalvergroting, bundeling van middelen en een meer integrale sturing en besluitvorming. Bovendien kunnen synergievoordelen ontstaan op inhoud, door verbinding op te zoeken op het snijvlak van veiligheid en publieke gezondheid.

- Een dergelijke fusie tot één organisatie vraagt om een bewuste krachtenbundeling. Door kennis, mensen en middelen gericht te verbinden, ontstaat meer slagkracht om complexe opgaven het hoofd te bieden die zowel gezondheid als veiligheid raken. Daarmee ontstaat een organisatie die in staat is sneller te handelen, beter samen te werken met partners en meer toekomstbestendig te opereren.

- Daartegenover staat dat een fusie tot één organisatie een impactvolle veranderopgave vormt, met juridische, organisatorische en personele gevolgen. De oprichting van een nieuwe GR, de personele waarborgen en waar gewenst de integratie van systemen, processen en culturen vragen om investeringen en zorgvuldig verandermanagement.

- Het is belangrijk daarvoor draagvlak te creëren, heldere governance afspraken te maken en aandacht te hebben voor verschillende culturen en identiteiten van de GGD-ZW en VrZW, op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Op lange termijn zal deze fusie dan leiden tot een toekomstbestendige, slagvaardige organisatie die beter is toegerust op complexe maatschappelijke opgaven en bijdraagt aan een weerbare samenleving.

Samenwerking bedrijfsvoering op basis van zakelijke verrekening als opmaat tot fusie

- Samenwerking op de bedrijfsvoeringstaken basis van zakelijke verrekening biedt een organisatorische tussenstap in de samenwerking, zonder dat een nieuwe (separate) organisatie hoeft te worden opgericht. Deze vorm van samenwerking versterkt de professionaliteit en continuïteit van de bedrijfsvoering, maar tegelijkertijd blijft de wendbaarheid beperkt, doordat de opdrachtgever slechts indirect kan sturen en aanpassingen in de dienstverlening moeilijker te organiseren zijn.

- Samenwerking op basis van zakelijke verrekening vereist zorgvuldige governance, duidelijke prestatieafspraken en voortdurende afstemming om als opdrachtgever grip te behouden op uitvoering en prioriteiten. Ook vraagt het om aandacht voor fiscale consequenties en personele capaciteit. Deze vorm van samenwerking vergroot de mogelijkheden voor verdere professionalisering maar leidt niet vanzelf tot structurele financiële of strategische synergie.

2c. Samengaan als stip, samenwerken als opmaat

Shared Service Center onwenselijk: aparte positionering, past niet in eindbeeld

- Samenwerking op basis van een Shared Service Center (SSC) betekent een vergaande organisatorische integratie van de bedrijfsvoering in een nieuwe, gezamenlijke juridische entiteit. Dit model biedt kansen voor schaalvoordelen, professionalisering en hogere kwaliteit van dienstverlening door bundeling van expertise, standaardisatie van processen en een robuustere organisatie.

- Daartegenover staan echter aanzienlijke complexiteit en een verlies aan directe sturingsmogelijkheden voor zowel de GGD-ZW als VrZW. De oprichting van een SSC vereist een nieuwe gemeenschappelijke regeling met een eigen bestuur, die losstaat van beide moederorganisaties. Dit maakt de governance structureel complexer van aard.

- De bedrijfsvoeringsmiddelen worden in deze vorm gebundeld, maar in negatieve zin treden coördinatielasten op, als gevolg van registratie- en verdeelvraagstukken om de capaciteit in passende verhouding inzetbaar te houden voor beide organisaties.

- Medewerkers moeten wennen aan nieuwe werkvormen en cultuurverschillen overbruggen. Bovendien kan de binding met beide moederorganisaties geleidelijk aan verzwakken. Hoewel een SSC op termijn efficiency en specialisatie kan opleveren, vraagt de oprichting om een forse veranderinspanning, stevige incidentele lasten en een zorgvuldige balans tussen standaardisatie en behoud van eigenheid en bestuurlijke grip.

2d. Ervaringen in het land steunen conclusie

- In Nederland werken GGD-en en Veiligheidsregio's op verschillende manieren met elkaar samen. De ervaringen die daarbij zijn opgedaan laten zien waar kansen liggen om samenwerking te versterken, maar ook welke vormen binnen de specifieke context minder goed werken. Hieronder volgen beknopt de belangrijkste lessen. Voor een uitvoerig verslag van het uitgevoerde 'vergelijk- en leeronderzoek' zie hoofdstuk 9.

Veiligheidsregio Drenthe (VRD) en GGD Drenthe: samenwerking bedrijfsvoering

- De samenwerking tussen de VRD en GGD Drenthe op het gebied van bedrijfsvoering is vanaf 2012 geleidelijk en organisch gegroeid. De verhuizing naar een gezamenlijke huisvesting bood een natuurlijk momentum om ICT-systemen en processen gezamenlijk in te richten. Daarmee werd een eerste stap gezet richting samenwerking op onderdelen van de bedrijfsvoering.

- Sindsdien werken beide organisaties samen op verschillende bedrijfsonderdelen, waaronder een gezamenlijke I&A-afdeling en een gezamenlijke controller. Voorheen waren ook personeelszaken (P&O voor de VRD en M&O voor de GGD) gezamenlijk georganiseerd, maar deze samenwerking is weer losgelaten vanwege verschillen in cao's en visie op personeelsbeleid.

- Tijdens crisissituaties weten de GGD Drenthe en de VRD elkaar goed te vinden en verloopt de samenwerking soepel. Zodra de druk afneemt, worden echter de eigen primaire processen en bestuurlijke prioriteiten weer leidend, waardoor de structurele verbinding die nodig is voor de succesvolle samenwerking verzwakt.

- De praktijk laat zien dat samenwerking op uitsluitend onderdelen van de bedrijfsvoering te weinig basis biedt voor duurzame samenwerking. Verschillen in organisatiecultuur- en structuur maken het aansturen en bedienen van beide organisaties complex en arbeidsintensief.

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en GGD Gelderland-Zuid: samenwerking bedrijfsvoering

- De Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en GGD Gelderland-Zuid werken sinds 2013 samen op het gebied van bedrijfsvoering. Omdat de VRGZ destijds een grotere organisatie was, is besloten om de bedrijfsvoering onder te brengen bij de VRGZ. Voor de afrekening van de diensten die de GGD afneemt van de VRGZ is een verdeelsleutel afgesproken.

- In de praktijk blijkt dit model echter te star voor de flexibiliteit die nodig is om recht te doen aan het verschillende tempo, de omvang en de aard van beide organisaties. De organisaties hebben ieder eigen wettelijke verplichtingen, uiteenlopende informatiebehoeften en verschillende financiële structuren.

2d. Ervaringen in het land steunen conclusie

- Het bedienen van beide organisaties vraagt daardoor veel van de medewerkers bedrijfsvoering. Zij moeten zich continu aanpassen aan twee verschillende ritmes, werkculturen en verwachtingen. Dit zorgt voor spanning en hoge werkdruk, juist omdat medewerkers beide organisaties zo goed mogelijk willen bedienen.

Veiligheidsregio Flevoland en GGD Flevoland: zakelijke verrekening

- De GGD en de Veiligheidsregio Flevoland hebben in het verleden verkend of een bestuurlijke fusie mogelijk was, maar dit bleek juridisch niet uitvoerbaar. De regio kent bovendien een complexe structuur met meerdere GGD-en, RAV's en veiligheidsregio's, waardoor samenwerking op verschillende niveaus plaatsvindt.

- In de praktijk werken de organisaties samen via de GHOR-lijn, crisisbeheersing en inhoudelijke thema's, grotendeels op informele basis. Tijdens crisissituaties verloopt de samenwerking goed, maar de continuïteit is sterk afhankelijk van persoonlijke relaties en bestuurlijke betrokkenheid. De samenwerking tussen GGD en Veiligheidsregio biedt aanzienlijke kansen voor versterking van de crisisbeheersing en borging van continuïteit. Het is daarbij van belang dat deze samenwerking wordt vormgegeven vanuit inhoudelijke meerwaarde en gezamenlijke opgaven, en niet uitsluitend vanuit financiële overwegingen.

- De belangrijkste uitdagingen liggen op het terrein van bedrijfsvoering en organisatieverschillen. Beide organisaties hanteren eigen ICT-systemen, privacyrichtlijnen en werkprocessen, wat om zorgvuldige afstemming vraagt.

Veiligheidsregio Limburg Noord: fusieorganisatie

- De samenvoeging van de GGD en Veiligheidsregio in Limburg Noord is ontstaan vanuit praktische overwegingen. De Veiligheidsregio was al geregionaliseerd, terwijl de GGD in 2013 voor de opgave stond een nieuwe gemeenschappelijke regeling te vormen. Door de GGD onder te brengen bij de bestaande regeling van de Veiligheidsregio, ontstond één organisatie. De coronaperiode heeft dit proces versneld en versterkt.

- Binnen de fusie fungeert de Veiligheidsregio als parapluorganisatie, waaronder de GGD valt. Beide organisaties behouden hun eigen herkenbaarheid en cultuur, maar werken op veel plekken in gemengde teams samen. Verschillen, zoals in privacy- en informatiebeheer, worden praktisch opgelost. De GGD-medewerkers vallen onder de cao van de Veiligheidsregio, wat de samenhang vergroot en het beheer vereenvoudigt.

- De inhoudelijke samenwerking is in de loop der jaren natuurlijk gegroeid. Waar de GGD en Veiligheidsregio eerder vooral naast elkaar werkten, is er nu meer uitwisseling, wederzijds begrip en kruisbestuiving. Men werkt vanuit één gedeeld besef: bijdragen aan de gezondheid én veiligheid van dezelfde inwoners. Zo ontstaat stap voor stap een gemeenschappelijke identiteit. De fusie levert vooral voordelen op in termen van slagkracht, continuïteit en inhoudelijke samenhang.

2d. Ervaringen in het land steunen conclusie

- Tegelijkertijd vraagt het bestuurlijke model om blijvend vertrouwen en goede afstemming tussen burgemeesters en wethouders, aangezien formele besluiten bij het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio liggen. De kern van het succes ligt in het gezamenlijke maatschappelijke doel. Gezondheid en veiligheid raken immers dezelfde mensen en buurten. Door die verbinding centraal te stellen, ontstaat een toekomstbestendige organisatie die bijdraagt aan een veerkrachtige, gezonde en veilige samenleving.

Lessen uit het land: samenwerking vraagt om structurele en inhoudelijke verbinding

- De ervaringen uit Drenthe, Gelderland-Zuid, Flevoland en Limburg-Noord laten zien dat samenwerking tussen GGD en Veiligheidsregio pas echt succesvol is wanneer deze verder gaat dan het delen van huisvesting of het bundelen van (onderdelen van de) bedrijfsvoering. Dergelijke vormen van samenwerking leveren op zichzelf weinig structurele voordelen op, omdat ze vaak kwetsbaar blijven en sterk afhankelijk zijn van persoonlijke relaties, tijdelijke druk of individuele inzet.

- Wat wél werkt, is een samenwerking die rust op een gedeelde inhoudelijke basis en die bijdraagt aan een gezamenlijke maatschappelijke opgave: het versterken van gezondheid, veiligheid en weerbaarheid van inwoners. In de praktijk betekent dit dat de samenwerking niet alleen ondersteunend moet zijn, maar ook het primaire proces moet raken en versterken.

- Tegelijkertijd blijkt dat GGD-en en Veiligheidsregio's elk hun eigen wettelijke kaders, informatiebehoeften en financiële structuren hebben. Juist die verschillen maken het moeilijk om samenwerking 'naast elkaar' te organiseren. Een bestuurlijke of organisatorische fusie van de organisaties biedt daarvoor een duurzamere oplossing: één structuur met gezamenlijke doelen, eenduidige aansturing en duidelijke verantwoordelijkheden. Belangrijk daarbij is dat samenwerking niet uitsluitend organisch groeit, maar tijdig wordt geformaliseerd. Door afspraken vast te leggen, rollen helder te verdelen en besluitvorming te borgen, ontstaat een stabiele basis die bestand is tegen wisselingen in personen of context.

- Zo wordt voorkomen dat samenwerkingsinitiatieven na verloop van tijd verzanden of weerstand oproepen, en ontstaat ruimte voor verdere inhoudelijke en organisatorische verdieping. De praktijk laat zien dat technische of financiële samenwerking zelden de gewenste robuustheid oplevert. Alleen wanneer organisaties zich ook formeel én inhoudelijk verbinden, ontstaat een stabiele, toekomstbestendige basis die bijdraagt aan een gezonde, veilige en veerkrachtige samenleving

2e. Creëer eenheid, met ruimte voor verscheidenheid

Advies & Van de Laar en een concreet handelingsperspectief tot 2028

- Na de analyse en conclusie over de gewenste samenwerkingsrichting ligt nu een helder handelingsperspectief voor. Op de navolgende pagina's wordt uiteengezet waarom het wenselijk is te besluiten tot een fusie van GGD-ZW en VrZW per 1 januari 2028 en hoe dit besluit zorgvuldig en in samenhang kan worden voorbereid. De voordelen van de keuze worden toegelicht, de noodzakelijke fasering in aanloop naar de fusie wordt beschreven en de stappen worden geschetst die nodig zijn om in de komende twee jaar toe te werken naar één gezamenlijke organisatie.

Neem besluit tot fusie per 1 januari 2028…

- Een fusie van de GGD-ZW en VrZW vormt onmiskenbaar een grote veranderopgave, maar biedt ook structurele voordelen: besturen vanuit het perspectief van gezondheid én veiligheid, directie- en managementsturing met meer integrale grip op de uitvoering, één gezamenlijke bedrijfsvoering die continuïteit en innovatie waarborgt en de mogelijkheid om middelen en kennis doelmatiger in te zetten.

- Deze fusie vergroot de robuustheid, professionaliteit en wendbaarheid van de organisatie en creëert een stevig fundament voor opgavegericht werken aan een weerbare samenleving.

- Om deze fusie te realiseren, adviseert & Van de Laar om nú te besluiten tot een fusie per 1 januari 2028. Daarmee ontstaat één gemeenschappelijke regeling waarbinnen beide organisaties geleidelijk kunnen toegroeien naar integratie van sturing en werkzaamheden waar dat relevant en interessant is.

…en werk de komende twee jaar consequent en stapsgewijs naar deze fusie toe…

- Vanuit veranderkundig en bestuurlijk perspectief is het raadzaam om nú duidelijkheid te bieden over deze richting. Daarom wordt geadviseerd om te besluiten tot een fusie van GGD-ZW en VrZW per 1 januari 2028 en in de komende twee jaar consequent en stapsgewijs naar dit moment toe te werken.

- Een duidelijke koers biedt rust en richting. Door het besluit nu te nemen ontstaat de mogelijkheid om zorgvuldig te werken aan voorbereiding, betrokkenheid en draagvlak, zowel bestuurlijk als organisatorisch. De komende twee jaar wordt benut om medewerkers, management en bestuur actief mee te nemen in het proces, te investeren in de gezamenlijke cultuur en randvoorwaarden op het gebied van ICT, financiën, HR en governance.

2e. Creëer eenheid, met ruimte voor verscheidenheid

- De keuze voor 1 januari 2028 is realistisch in termen van voldoende ruimte voor een zorgvuldig te doorlopen veranderproces van circa twee jaar. Geeft daarbij ruimte aan nieuwe bestuurders na de verkiezingen van maart 2026 om dit fusieproces bewust te begeleiden. En tevens ligt deze termijn ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2030.

…met een bundeling van de bedrijfsvoering als opmaat naar de fusie

- Vanuit het perspectief van een geïntegreerde bestuurlijke (met oog voor de passende bestuurlijke betrokkenheid van burgemeesters én wethouders op de diversiteit aan taken binnen dezelfde organisatie) en organisatorische setting kan op korte termijn al eenheid van sturing en organisatie op de bedrijfsvoering worden aangebracht.

- Dit vormt een belangrijke opmaat richting fusie van GGD-ZW en VrZW per 2028. Voor alle overige organisatieonderdelen kan waar relevant vervolgens in de loop der jaren stapsgewijs de synergie worden aangebracht. Waar niet relevant blijft gewoon sprake van eigenstandige eenheden, met eigen sturing en takenpakket. Verscheidenheid binnen eenheid als uitgangspunt onder de integratie.

- & Van de Laar adviseert om vooruitlopend op de fusie bestuurlijk te besluit tot het samenvoegen van de bedrijfsvoering van beide organisaties, per 1 januari 2027. Op dat moment kan sprake zijn van één afdeling Bedrijfsvoering met alle daartoe behorende taken, mensen en middelen. Omdat wordt geadviseerd dat de GGD wordt ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling van de Veiligheidsregio wordt geadviseerd om de gezamenlijke afdeling Bedrijfsvoering voor beide organisaties voor het jaar 2027 organiek onder te brengen bij de VrZW, in aanloop naar de fusie.

- Deze aanpak borgt dat direct sprake is van duidelijkheid voor alle betrokkenen (medewerkers en bestuur), ontstaan geen extra structurele en incidentele lasten als gevolg van bijvoorbeeld verrekensystematieken en voorkomt een complexer veranderproces. Wel zullen voor de samenvoeging tijdelijk extra kosten worden gemaakt voor de projectorganisatie waarvoor budget moet worden vrijgemaakt.

- Voorstel is daarom om gefaseerd naar een fusie toe te werken, en de samenwerking als opmaat daartoe te intensiveren en vorm te geven. De gedeelde huisvesting vormt een natuurlijk moment waarop de samenwerking als tastbaar vorm krijgt. Vanuit die setting kan gerichter worden gestuurd op ontmoeting, verbinding en inspiratie tussen beide organisaties op alle niveaus.

2e. Creëer eenheid, met ruimte voor verscheidenheid

Ontwikkel een routekaart voor de komende twee jaar

- Voor de transitieperiode richting de bestuurlijke fusie per 1 januari 2028 adviseren wij een routekaart te ontwikkelen voor de periode van 1 januari 2026 tot aan fusiedatum, waarin de fasering, mijlpalen en randvoorwaarden voor de fusie worden vastgelegd.

- Deze routekaart moet aandacht besteden aan zowel de 'harde' kant (governance, juridische structuur, bedrijfsvoering, financiën, personele impact) als de 'zachte' kant (cultuur, leiderschap, communicatie, vertrouwen). Belangrijke onderdelen hiervan zijn:
    - *Bestuurlijke en ambtelijke verbinding:* structurele gezamenlijke vergaderingen van MT's, periodieke bestuurlijke ontmoetingen tussen burgemeesters en wethouders, en gezamenlijk directeurenoverleg.
    - *Cultuur en identiteit:* gezamenlijke ontwikkelprogramma's en intervisie om wederzijds begrip te vergroten en een gedeelde identiteit te laten ontstaan rond de maatschappelijke missie 'samen voor een weerbare samenleving'.
    - *Communicatie en draagvlak:* tijdige en transparante communicatie richting medewerkers en gemeenten over de doelstelling, voordelen en voortgang van de samenwerking.
    - *Verankering van samenwerking in beleid en praktijk:* gezamenlijke projecten op het snijvlak van gezondheid en veiligheid, zoals preventie, crisisbeheersing, klimaatadaptatie of versterking van sociale veerkracht.

Risicoduiding en –beheersing

- Hoewel de fusie tussen de GGD-ZW en de VrZW een logische en toekomstbestendige keuze is, vraagt dit traject om realistisch inzicht in de risico's en aandachtspunten die met zo'n verandering gepaard gaan.

- De ervaringen in andere regio's laten zien dat succesvolle samenwerking niet vanzelf ontstaat: zij vereist voortdurend onderhoud, wederzijds begrip en bestuurlijke sensitiviteit.

- Een risico betreft de verschillen in organisatiecultuur. Deze verschillen kunnen elkaar versterken, maar kunnen ook leiden tot onderlinge spanningen.

- Daarom is het cruciaal om in het fusietraject bewust te investeren in cultuurontwikkeling en identiteit. Beide organisaties moeten de ruimte houden om hun eigen professionele identiteit te behouden, terwijl er tegelijkertijd een gezamenlijke organisatiecultuur groeit die deze identiteiten verbindt. De fusie moet niet gericht zijn op uniformering, maar op versterking door diversiteit.

- Daarnaast vraagt de fusie aandacht voor bestuurlijke verhoudingen. De GGD-ZW en VrZW kennen op dit moment verschillende vormen van bestuurlijke vertegenwoordiging in hun Algemeen en Dagelijks bestuur. Bij de GGD-ZW bestaan het AB en DB uit wethouders met een portefeuille gericht op gezondheid en/ of jeugd, terwijl het AB en DB bij de VrZW worden gevormd door burgemeesters.

2e. Creëer eenheid, met ruimte voor verscheidenheid

- De kern van dit verschil zit in de bestuurlijke verantwoordelijkheid: wethouders zijn verantwoordelijk voor publieke gezondheid en sociaal domein, en burgemeesters bij wet voor openbare orde en veiligheid.

- In de nieuwe situatie is het van belang dat beide bestuurlijke rollen geborgd zijn binnen de gefuseerde setting. Dit kan vorm krijgen – in lijn met Veiligheidsregio Limburg- Noord - door het instellen van bestuurscommissies – één voor publieke gezondheid (wethouders) en één voor veiligheid (burgemeesters). Zo blijft het bestuurlijke betrokkenheid en invloed vanuit beide domeinen behouden, en ontstaat evenwicht in de aansturing van beiden binnen de nieuwe setting.

- Tot slot is het van belang om risicobeheersing expliciet te verankeren in de routekaart naar 2028. Dit betekent: heldere fasering, evaluatiemomenten, monitoring van draagvlak, en concrete maatregelen om spanningen tijdig te signaleren en bespreekbaar te maken. Niet om het besluit tot fusie nog ter discussie te stellen. Maar juist door deze risico's te erkennen en actief te managen, kan de fusie leiden tot een duurzame, veerkrachtige organisatie waarin gezondheid en veiligheid elkaar versterken en waarin beide werelden hun waardevolle eigenheid behouden binnen één gezamenlijk perspectief: samen werken aan een gezonde, veilige en weerbare samenleving.



3.

Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

3a. Opgaven VrZW

VrZW: integraal risicobeheer en crisisbeheersing over hele linie

- De VrZW draagt vanuit haar publieke taak verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op en aanpak van rampen en crises. Publieke veiligheid vormt een belangrijke pijler van de weerbare samenleving. Het gaat daarbij niet alleen om het bestrijden van incidenten, maar ook om het voorkomen, beperken en beheersen van risico's die de continuïteit van de samenleving kunnen raken.

- In de huidige maatschappij staat het concept van de weerbare samenleving centraal. Ook voor de VrZW beïnvloedt dit de inrichting van haar werkzaamheden en de doelen die zij nastreeft, zoals vastgelegd in de Landelijke Agenda Crisisbeheersing. De toenemende wereldwijde spanningen, hybride dreigingen en klimaatverandering zijn ook lokaal voelbaar. Deze ontwikkelingen vragen om een samenleving waarin inwoners zelfredzaam zijn, basisbehoeften gewaarborgd blijven en gemeenschappen snel kunnen herstellen na verstoringen.

Risico's in kaart en voorbereiding op crisis

- De VrZW brengt risico's in kaart, ontwikkelt scenario's en zorgt dat gemeenten, hulpdiensten en ketenpartners goed zijn voorbereid. Dat gebeurt steeds vaker op basis van actuele data en in samenhang met maatschappelijke en gezondheidsvraagstukken. Een overstroming, langdurige stroomuitval of digitale ontwrichting raakt immers niet alleen de veiligheid, maar ook zorgketens, economie en het dagelijks leven van inwoners.

Repressieve basiszorg: rol van de (vrijwillige) brandweer

- Een belangrijk onderdeel van de wettelijke taak van de VrZW is de repressieve incidentbestrijding. Deze taak wordt uitgevoerd door de brandweerorganisatie, die in Zaanstreek-Waterland in belangrijke mate steunt op de inzet en professionaliteit van de vrijwillige brandweer. Bij branden, ongevallen en andere acute noodsituaties zorgen zij voor snelle hulpverlening en beperking van schade en escalatie.

- De repressieve brandweerzorg staat niet op zichzelf. Zij vormt een essentieel onderdeel van de veiligheidsketen, waarin risicobeheersing, informatievoorziening, voorbereiding en crisisbeheersing steeds nauwer met elkaar verweven raken. De inzet van zowel beroeps- als vrijwillige brandweermensen draagt daarmee direct bij aan de bredere opgave van een weerbare samenleving: een samenleving die snel kan handelen, herstellen en leren.

Samenwerking met inwoners, partners en vitale aanbieders

- Voor de VrZW is het versterken van maatschappelijke weerbaarheid een kerntaak. De overheid kan immers nooit volledige veiligheid garanderen. Daarom verschuift de aandacht steeds meer van alleen optreden tijdens crises naar het bevorderen van preventie, zelfredzaamheid en samenwerking vóórdat een crisis zich voordoet.

- De VrZW werkt hiervoor nauw samen met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij hebben ieder een eigen rol in het treffen van preventieve maatregelen, het vergroten van zelfredzaamheid en het voorbereid zijn op crisissituaties.

3a. Opgaven VrZW

- De VrZW werkt hiervoor nauw samen met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij hebben ieder een eigen rol in het treffen van preventieve maatregelen, het vergroten van zelfredzaamheid en het voorbereid zijn in crisissituaties. De VrZW ondersteunt dit proces door kennis te delen, informatie toegankelijk te maken en belemmeringen weg te nemen, zodat inwoners en organisaties actief kunnen bijdragen aan beperking en herstel van impact.

- Een belangrijk onderdeel hiervan is het onderhouden van het netwerk van vitale aanbieders en het helder maken van wat wel en niet van de overheid kan worden verwacht. Door realistische verwachtingen te scheppen en ruimte te laten voor eigen initiatief, wordt het doen-vermogen van de samenleving versterkt, ook bij kwetsbare groepen.

Risicocommunicatie en gezamenlijke weerbaarheid

- Risicocommunicatie is een cruciaal instrument in het vergroten van de weerbaarheid. Door inwoners bewust te maken van risico's in hun leefomgeving en inzicht te geven in wat zij zelf kunnen doen bij een calamiteit, neemt de veerkracht van de samenleving toe. Burgers die weten hoe te handelen, zijn beter in staat zichzelf en anderen te helpen, waardoor de samenleving als geheel sterker wordt.

Herstel en leren na crisis

- Ook in de nafase en het herstel na crises vervult de VrZW een belangrijke rol. Samen met maatschappelijke partners werkt zij aan een duurzaam herstelproces waarin leren, aanpassing en voorbereiding op toekomstige dreigingen centraal staan. Zo wordt iedere crisis benut om het regionaal vermogen om te reageren en herstellen verder te versterken.

Naar een weerbare regio

- Het uiteindelijke doel is een samenleving waarin overheid, inwoners en partners gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor veiligheid en herstel. Zo ontstaat een weerbare regio: een regio waarin gezondheid, veiligheid en veerkracht elkaar versterken en waarin de VrZW, samen met gemeenten en ketenpartners, werkt aan het voorkomen, beperken en gezamenlijk dragen van de gevolgen van crises.

3b. Governance VrZW

- De VrZW is een wettelijk verplichte Gemeenschappelijke Regeling. Deze behartigt de belangen van de deelnemende gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland op de volgende terreinen: brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing, het beheer van een gemeenschappelijke meldkamerfunctie. De organogram van de VrZW is afgebeeld in Figuur 2 op de volgende pagina.

Algemeen bestuur

- Het Algemeen Bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Zij zijn bevoegd om alle besluiten en handelingen te nemen die nodig zijn om de regeling uit te voeren en de belangen van het openbaar lichaam te behartigen. Daarnaast heeft het algemeen bestuur beslissingsbevoegdheid over het Dagelijks Bestuur en de gemeenschappelijke regeling.

- Het algemeen bestuur vergadert tenminste twee keer per jaar. Deze vergaderingen zijn in principe openbaar. In de vergadering heeft elk lid van het Algemeen Bestuur één stem. De besluiten worden genomen met een meerderheid van de stemmen.

- In bepaalde gevallen is de tegenstem van Zaanstad en/of Purmerend leidend bij een voorstel. De leden van de Veiligheidsdirectie worden voor alle vergaderingen uitgenodigd en treden op als adviseur. Daarnaast worden ook de hoofdofficier van Justitie, de voorzitter van het waterschap, de Commissaris van de Koning en het ministerie van Veiligheid en Justitie uitgenodigd voor de vergaderingen.

Dagelijks bestuur

- De VrZW kent ook een Dagelijks Bestuur. Dit bestaat uit drie leden; de voorzitter, een burgemeester uit de Zaanstreek en een burgemeester uit Waterland. Op dit moment is de burgemeester van Zaanstad voorzitter en bestaat het bestuur verder uit de burgemeesters van Purmerend en Wormerland. De voorzitter van het Dagelijks Bestuur is ook voorzitter van het Algemeen Bestuur. De rol van het Dagelijks Bestuur is voornamelijk het voorbereiden van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur.

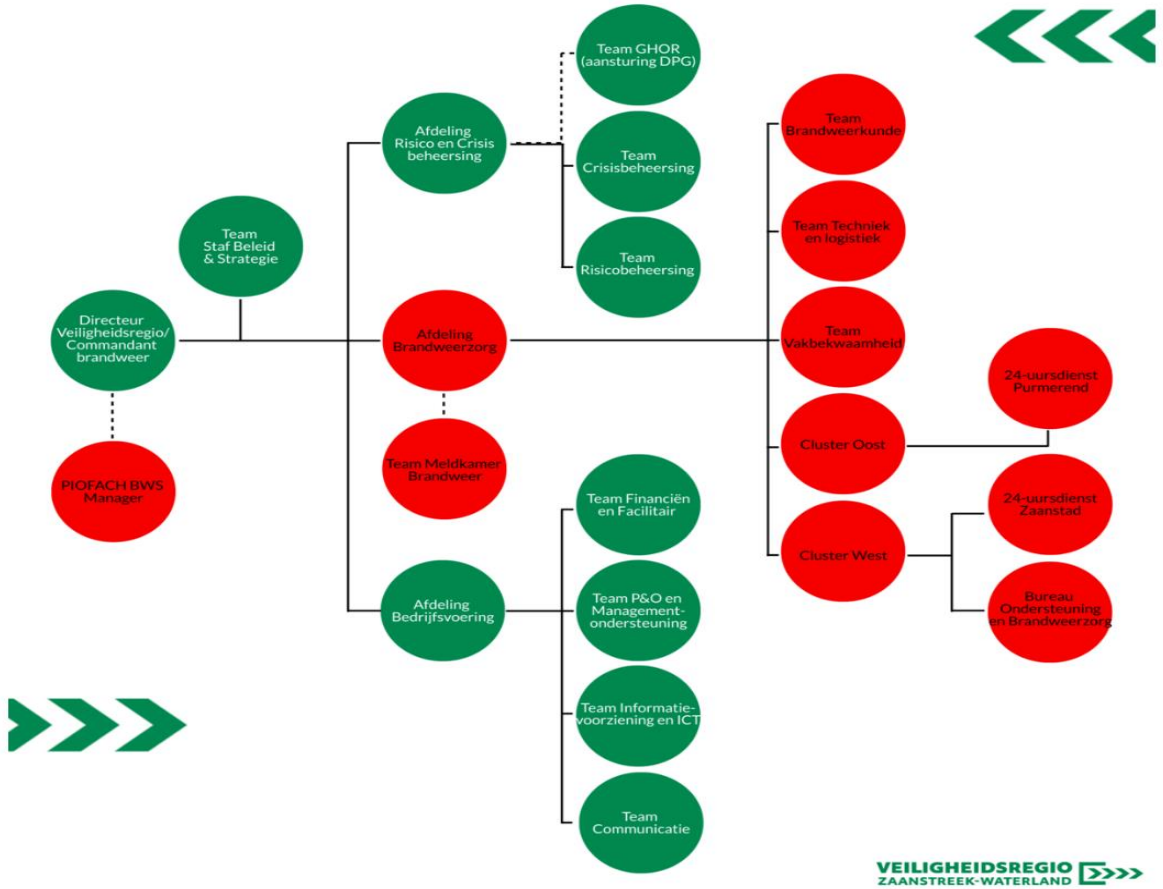
- Verder hebben zij bevoegdheid om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie. De vergaderingen van het dagelijks bestuur zijn niet openbaar. Tijdens deze vergaderingen heeft elk lid één stem. De vergaderingen en samenhangende besluitvorming vinden zo veel mogelijk plaats in samenhang met de vergaderingen van het Bestuurlijk Overleg Veiligheid.

Organisatie

- De directeur van de VrZW is ook secretaris van zowel het Algemeen als het Dagelijks Bestuur en ondersteunt deze besturen en de voorzitter.

3b. Governance VrZW

Figuur 2. Organogram Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland



3c. Personeel en organisatie VrZW

Formatie en bezetting

- Tabel 1 geeft een overzicht weer van de formatie- en bezettingscijfers van de VrZW. Per 1 januari 2024 telde de VrZW 223,27 fte aan medewerkers. Dit is 8,45 fte minder dan de begrote formatie van 231,72 fte. Daarnaast zijn er ook zo'n 400 vrijwilligers actief bij de brandweer.

Tabel 1. Formatie en bezetting VrZW

	1-1-2022	1-1-2023	1-1-2024
Formatie (fte)	207,69	224,80	231,72
Bezetting (fte)	207,67	213,41	223,27
Verschil (fte)	0,02	11,39	8,45

Bedrijfsvoering

Van de 223,27 fte die op 1 januari 2024 in dienst was bij de VRZW, werkte 40,43 fte op de afdeling Risico en Crisis beheersing (inclusief GHOR), 118,96 fte op de afdeling Brandweerzorg (+7,00 fte op de meldkamer) en 51,33 fte bij Bedrijfsvoering.

De afdeling Bedrijfsvoering bestaat uit vier teams: Financiën en Facilitair, P&O en Managementondersteuning, Informatievoorziening en ICT, en Communicatie. Tabel 2 geeft de formatie en bezetting van de verschillende bedrijfsvoeringsteams weer (ijkdatum 1-1-2024).

Tabel 2. Formatie en bezetting bedrijfsvoering VrZW

Team	Formatie (fte)	Bezetting (fte)	Verschil (fte)
Afdelingshoofd Bedrijfsvoering	1,00	1,00	0,00
Financiën en Facilitair	16,04	15,74	0,30
P&O en Managementondersteuning	16,43	16,98	-0,55
Informatievoorziening en ICT	13,25	12,89	0,36
Communicatie	5,00	4,72	0,28

Verzuim

De verzuimpercentages van de Veiligheidsregio zijn weergegeven in Tabel 3. In de periode van 2022 tot en met 2024 is het ziekteverzuim bij de VRZW afgenomen van 4,64% naar 4,10%.

3c. Personeel en organisatie VrZW

Tabel 3. Verzuimpercentages VrZW

	2022	2023	2024
Verzuim% VrZW	4,64	4,34	4,10
Landelijk verzuim % gezondheids- en welzijnszorg	7,9	7,4	7,3

Tabel 4. Instroom, uitstroom en inhuur VrZW

	1-1-2022	1-1-2023	1-1-2024
Instroom%	7,76	16,45	15,92
Uitstroom%	9,13	9,09	8,98
Inhuur%	4,10	8,23	6,53

Instroom, uitstroom en inhuur

- Tabel 4 biedt een overzicht van de instroom-, uitstroom- en inhuurpercentages van de VrZW. De VrZW kon in 2024 rekenen op een aanzienlijk hoger instroompercentage dan in 2022, namelijk 15,92% ten opzichte van 7,76%. In 2023 lag het instroompercentage met 16,45% nog iets hoger. Dit wordt verklaard door de oprichting van de 24-uursdienst in Zaandam en het project toekomstbestendige brandweerzorg. Tussen 2022 en 2024 is het uitstroompercentage van de VRZW ongeveer gelijk gebleven, rond de 9%. Het percentage inhuur fluctueert in deze periode, van 4,10% in 2022 naar 8,23% in 2023 en 6,53% in 2024.

3d. Financiën VrZW

Financieel kader

- Het begrotingstotaal van de Veiligheidsregio bedraagt in 2026 afgerond € 49 miljoen. De inkomsten bestaan voornamelijk uit:
    - Gemeentelijke bijdragen van de deelnemende gemeenten. Vanaf 2017 wordt gewerkt met een vaste taakstellende bijdrage, die jaarlijks wordt geïndexeerd op basis van de gewogen gemeentelijke prijsindex.
    - Een Rijksbijdrage via de Brede Doeluitkering Rampen en Crisisbeheersing (BDuR), bestemd voor taken binnen crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening.
    - Vanaf 2025 dragen gemeenten hun budgetten voor klein onderhoud van kazernes en panden over aan de Veiligheidsregio, waarmee de organisatie meer verantwoordelijkheid krijgt voor het vastgoedbeheer en onderhoud.

- De Veiligheidsregio kent drie hoofdprogramma's:
    - Crisisbeheersing – inclusief de geneeskundige hulpverlening
    - Brandweerzorg – inclusief de risicobeheersing, meldkamer en kazernes
    - Organisatie (overhead) – waaronder de volledige bedrijfsvoering valt

- In Tabel 5 zijn deze drie programma's samengevoegd weergegeven. De tabel laat de meerjarige exploitatie van de Veiligheidsregio zien tot en met 2029.

Tabel 5. Meerjarig overzicht baten en lasten

	2024 realisatie	2025 begroting	2026 begroting	2027 begroting	2028 begroting	2029 begroting
Baten	-42.221	-45.342	-47.526	-47.560	-47.560	-47.560
Lasten	42.125	45.896	49.252	49.178	49.179	47.560
Saldo	-96	554	1.726	1.619	1.619	0
Resultaat	141	-554	-1.614	-1.619	-1.619	0

- In de 2026 bedraagt het totaal aan gemeentelijke bijdrage van de zeven gemeenten €37.852.604.

- De begroting 2026 sluit met een negatief saldo ter grootte van € 1.614.000 grotendeels vanwege de verlaging van de rijksbijdrage (BDuR) en het onverhoopt uitblijven van de bijdrage voor de verplichte wijziging van het brandweerstelsel. De VrZW heeft geen expliciete bezuinigingsopdracht van 5% van haar AB gekregen (zoals veel gemeenschappelijke regelingen waaronder de GGD-ZW) maar in de meerjarenbegroting is er wel een opgave meegenomen.

3d. Financiën VrZW

Financiële positie en kengetallen

- De kengetallen van de Veiligheidsregio voor 2026 laten het volgende zien:

Tabel 6. Kengetallen 2026 Veiligheidsregio

	2026
Netto schuldquote	47,1
Solvabiliteitsratio	3,8%
Structurele exploitatieruimte	-0,6%

- Wat met name opvalt is dat solvabiliteitsratio uitzonderlijk laag is. Dit maakt de financiële positie kwetsbaar en betekent dat er slechts beperkt ruimte is om nieuwe investeringen te doen of schommelingen in de inkomsten op te vangen. Zoals aangegeven in de meerjarenbegroting van de VrZW wordt een ratio van 30% tot 40% als gezond beschouwd. Bij de Veiligheidsregio ligt dit cijfer aanzienlijk lager, wat wordt veroorzaakt door:
    - een relatief laag eigen vermogen van circa € 0,95 miljoen;
    - een leningenportefeuille die is aangegaan voor de financiering van grote investeringen.

Kosten bedrijfsvoering

- Het thema bedrijfsvoering is ondersteunend en adviserend aan de beleidsinhoudelijke programma's en bestaat uit de activiteiten met betrekking tot personeel & organisatie, , financiën, control, informatievoorziening, ICT, facilitair, huisvesting, inkoop, juridische zaken, kwaliteitszorg en communicatie.

Overhead	2024 realisatie	2025 begroting	2026 begroting	2027 begroting	2028 begroting	2029 begroting
Baten	-698	-596	-650	-650	-650	-650
Lasten	10.680	11.013	11.451	11.752	11.730	11.763
Saldo	9.982 N	10.417 N	10.801 N	11.102 N	11.080 N	11.113 N

- De kosten bestaan met name uit personeelslasten (in 2026 is dit 64%) en materiële kosten. Een deel van deze lasten wordt doorbelast (opbrengsten) naar overige programma's en Brandweerschool Noord-Holland.

3d. Financiën VrZW

- Het percentage overhead kan als volgt worden berekend: de omvang van de bedrijfsvoering wordt afgezet tegen het totale aantal fte binnen de organisatie. Daarbij is het van belang dat ook de vrijwilligers van de brandweer worden meegewogen, aangezien de bedrijfsvoering eveneens werkzaamheden voor deze groep uitvoert. Het gaat hierbij onder meer om personeels- en salarisadministratie, facilitaire ondersteuning op brandweerposten, informatievoorziening en interne communicatie. Om deze inzet correct te weerspiegelen, worden de vrijwilligers van de brandweer voor 25% meegeteld in de berekening van de overhead. Voor 2025 bedraagt dit percentage 13,3%. Dit percentage is vergelijkbaar met de GGD-ZW (13,06).

- Belangrijke thema's onder dit programma voor het begrotingsjaar 2026 zijn onder andere informatiebeveiliging, privacybescherming, artificiële intelligentie (AI) en verdere digitalisering van documentstromen. Op het vlak van de informatiebeveiliging wil de Veiligheidsregio certificeren op de ISO 27001 norm. In het kader van de AVG wordt de bewustwordingscampagne omtrent de privacy geïntensiveerd. Dit heeft met name te maken met het nieuwe kantoorconcept waarin de Veiligheidsregio nog meer werkplekonafhankelijk gaan werken en het kantoor gaat delen met de GGD.

3e. SWOT-analyse VrZW

- De VrZW is een compacte, slagvaardige organisatie met een sterke uitvoeringsgerichte cultuur en veel maatschappelijk vertrouwen. De organisatie kenmerkt zich door betrokken medewerkers, korte lijnen en een robuuste crisisstructuur die zich tijdens recente crises – zoals de coronaperiode – heeft bewezen. De VrZW staat bekend als "klein maar dapper": een nuchtere organisatie die snel kan handelen en goed is ingebed in het regionale netwerk van bestuurders en partners.

- Tegelijkertijd brengt de beperkte schaalgrootte kwetsbaarheden met zich mee. Vooral op het gebied van bedrijfsvoering, ICT, HR en informatieveiligheid zijn de marges klein en is het moeilijk concurreren op de krappe arbeidsmarkt. Ook de afhankelijkheid van vrijwilligers vormt een structureel risico voor continuïteit en capaciteit.

- De komende jaren liggen er kansen om de organisatie verder te professionaliseren, onder andere door digitalisering, samenwerking met andere veiligheidsregio's en het versterken van de maatschappelijke rol richting gemeenten en inwoners. Tegelijk moet VrZW alert blijven op externe bedreigingen, zoals oplopende financiële druk, groeiende maatschappelijke verwachtingen en schaarste aan personeel. Een evenwicht tussen uitvoeringskracht, bestuurlijke wendbaarheid en toekomstbestendige bedrijfsvoering is daarbij essentieel. Een overzicht van de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van de VrZW is weergegeven in Figuur 3.

	Positief	Negatief
Intern	**Sterkten** • Betrokken en bevlogen medewerkers met 'doenersmentaliteit' • Groot maatschappelijk vertrouwen; goede reputatie bij bestuurders en inwoners • Robuuste uitvoeringsorganisatie met veel slagkracht en handelingsvermogen • Sterk netwerkmanagement • Goede beheersing van informatieprocessen	**Zwakten** • Compacte organisatie waardoor sommige functies niet in volwaardig dienstverband kunnen worden aangeboden • Procedure inkoop kan nog verbeterd worden • Informatievoorziening beperkt op orde
Extern	**Kansen** • Groot draagvlak binnen de samenleving • Veel vertrouwen van college en raad • Goede contacten met stakeholders	**Bedreigingen** • Afhankelijkheid van vrijwilligers die op sommige plekken in de regio lastig te werven zijn • Competitieve arbeidsmarkt voor generieke functies • Maatschappelijke opgaven ontwikkelen zich snel • Vanwege ravijnjaar moeten gemeenten bezuinigen

Figuur 3. SWOT-analyse VrZW



4.

GGD Zaanstreek-Waterland

4a. Opgaven GGD-ZW

GGD-ZW: gezondheid als randvoorwaarde voor maatschappelijke continuïteit

- De GGD Zaanstreek-Waterland vervult een wettelijke taak op het terrein van publieke gezondheid. Een gezonde bevolking vormt een essentiële pijler van een weerbare samenleving: inwoners die fysiek en mentaal sterk zijn, kunnen beter omgaan met risico's, verstoringen en crises. Gezondheid draagt daarmee direct bij aan maatschappelijke continuïteit.

- In een tijd waarin klimaatverandering, wereldwijde spanningen, infectieziekten en mentale problematiek elkaar steeds sneller opvolgen, neemt het belang van een sterke publieke gezondheidszorg alleen maar toe. Deze ontwikkelingen beïnvloeden ook de inrichting van het werk van de GGD-ZW en de ambities die zij nastreeft.

Vroegtijdige signalering en optreden bij gezondheidsrisico's

- Een kerntaak van de GGD-ZW is het vroegtijdig signaleren van gezondheidsrisico's en kwetsbaarheden in de regio. De afdeling epidemiologie monitort trends in gezondheid, leefstijl en sociale problematiek via bevolkingsonderzoeken, gezondheidsmonitors en wijkprofielen. Deze informatie maakt zichtbaar waar gezondheidsverschillen groeien, welke groepen extra steun nodig hebben en waar preventie urgent is.

- Daarnaast vervult de GGD taken op het gebied van infectieziektebestrijding, medische milieukunde, maatschappelijke gezondheidszorg en Personen met Onbegrepen Gedrag (POG/MABZ). Door signalen uit het veld snel te verbinden, kan tijdig worden opgetreden bij uitbraken, milieugevaren of acute maatschappelijke incidenten.

Investeren in gezondheid en veerkracht

- De GGD-ZW werkt vanuit het gedachtegoed van positieve gezondheid: gezondheid gaat niet alleen over afwezigheid van ziekte, maar over mee kunnen doen, veerkracht ervaren en grip hebben op het dagelijks leven. Vanuit die brede benadering zet de GGD zich in voor preventie en gezondheidsbevordering in alle levensfasen.

- De jeugdgezondheidszorg (JGZ)—goed voor ongeveer de helft van de organisatie—speelt hierin een sleutelrol. Van zwangerschap tot 18 jaar ondersteunt de JGZ kinderen, jongeren en gezinnen bij ontwikkeling, opvoeding, veiligheid en mentale gezondheid. Door vroegtijdig problemen te signaleren in samenwerking met scholen, wijkteams en huisartsen, wordt escalatie voorkomen en worden jongeren sterker voorbereid op een gezonde toekomst. Dit draagt direct bij aan de veerkracht van toekomstige generaties.

4a. Opgaven GGD-ZW

Gezondheid beschermen in een veranderende leefomgeving

- De GGD-ZW speelt een belangrijke rol in het beschermen van gezondheid in de fysieke leefomgeving. Via medische milieukunde adviseert de GGD over luchtkwaliteit, hitte, geluid, waterveiligheid en andere factoren die gezondheid beïnvloeden. Toezicht op kinderopvang, tatoeage- en PMU-instellingen en andere wettelijke toezichtdomeinen zorgt ervoor dat voorzieningen veilig zijn en risico's worden beperkt. Hiermee draagt de GGD bij aan een gezonde leefomgeving die inwoners ondersteunt, ook onder druk van klimaatverandering, warmtestress en veranderende leefgewoonten.

Weerbare zorgketen en crisisvoorbereiding

- Samen met de GHOR vervult de GGD een centrale rol in de geneeskundige crisisvoorbereiding. De GHOR ondersteunt zorgorganisaties bij continuïteitsplanning, bereidt de zorgketen voor op langdurige ontwrichting en coördineert medische hulpverlening tijdens grote incidenten. Bij crises — van infectieziekte-uitbraken en branden met gevaarlijke stoffen tot psychosociale nazorg — adviseert de GGD over gezondheidsrisico's, ondersteunt zij partners en zorgt dat informatie en interventies snel en effectief worden ingezet. Zo wordt de beschikbaarheid van zorg gewaarborgd, ook wanneer de samenleving onder druk staat.

Betrouwbare informatie als basis voor maatschappelijke weerbaarheid

- Betrouwbare informatie is een voorwaarde voor weerbaarheid. De GGD speelt een sleutelrol in het tijdig informeren van inwoners en partners over gezondheidsrisico's, bijvoorbeeld bij hitte, extreme kou, infectieziekten of milieugevaren. Ook ondersteunt de GGD gemeenten en scholen bij gezondheidsvoorlichting en -bevordering.

Bijdrage aan een brede, weerbare samenleving

- De GGD-ZW draagt vanuit haar brede wettelijke en maatschappelijke opdracht bij aan een regio waarin:
    - gezondheidsproblemen vroeg worden gesignaleerd,
    - kinderen veilig en gezond kunnen opgroeien,
    - inwoners handelingsperspectief hebben,
    - de zorgketen goed is voorbereid op crises,
    - en gemeenten en partners beschikken over betrouwbare data en expertise

Gezondheid, leefomgeving, zorg en veiligheid raken dezelfde inwoners en dezelfde wijken. Vanuit die gedeelde werkelijkheid vormt de GGD-ZW—samen met gemeenten, partners en de GHOR—een onmisbare basis voor een gezonde, veilige en veerkrachtige samenleving.

4b. Governance GGD- ZW

- Ook de GGD is een Gemeenschappelijke Regeling voor de regio Zaanstreek-Waterland. De belangen van de regeling zijn als volgt: het beschermen en bevorderen van de gezondheid van de bevolking of van specifieke groepen daarbinnen, in het rechtsgebied van het lichaam; het (doen) organiseren van preventieve zorg aan de bevolking; het voorkomen en vroegtijdig opsporen van ziekten onder de bevolking; alles wat met het bovenstaande in de ruimste zin van het woord verband houdt. De organogram van de GGD-ZW is weergegeven in Figuur 5 op de volgende pagina.

Algemeen bestuur

- De colleges van de betrokken gemeenten kiezen uit hun midden ieder één lid voor het Algemeen Bestuur. Op dit moment is dat een wethouder uit iedere gemeente. Het Algemeen Bestuur heeft de bevoegdheid over de gemeenschappelijke regeling. Zij vergaderen tenminste twee keer per jaar. Hierbij heeft ieder lid één stem, in bepaalde gevallen is de tegenstem van Zaanstad en/of Purmerend leidend bij een voorstel.

Dagelijks bestuur

- Het Dagelijks Bestuur bestaat uit drie door het algemeen bestuur uit zijn midden gekozen leden, de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter inbegrepen. De leden uit Zaanstad en Purmerend hebben in ieder geval zitting in het Dagelijks Bestuur.
- Hun taakuitvoering omvat het informeren van het Algemeen Bestuur, het vertegenwoordigen van de gezamenlijke belangen bij andere partijen en het dragen van de verantwoordelijkheid voor alles wat de dienst betreft.

Voorzitter

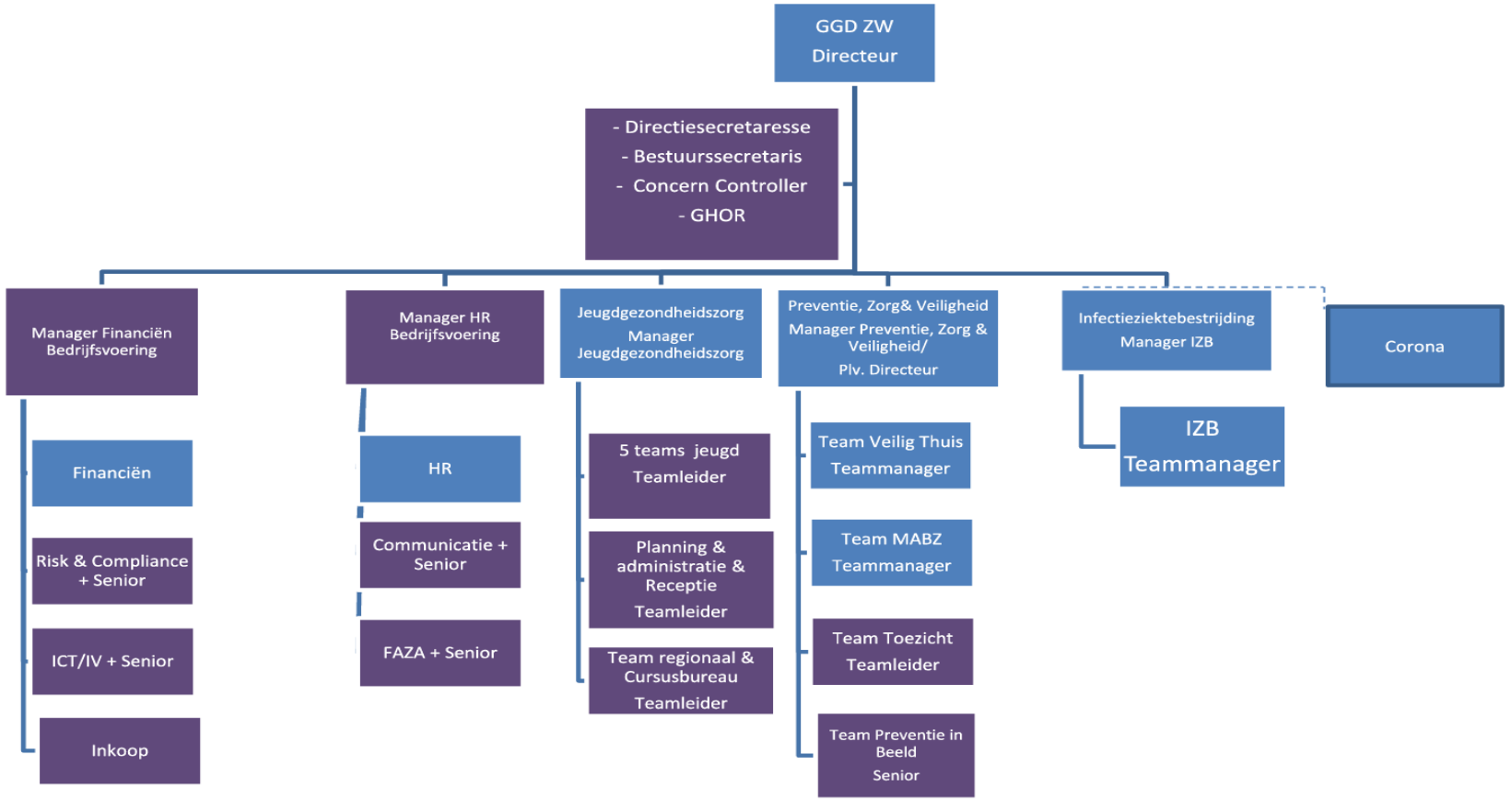
- De voorzitter van het Algemeen Bestuur is ook voorzitter van het Dagelijks Bestuur. Zaanstad en Purmerend wisselen elke twee jaar het (plaatsvervangend) voorzitterschap. De voorzitter leidt de vergaderingen, ondertekent officiële stukken en vertegenwoordigt de GGD-ZW naar buiten toe. Bij afwezigheid neemt de plaatsvervangend voorzitter dit over, en in bepaalde gevallen kan de vertegenwoordiging worden overgedragen aan een ander lid of gemachtigde.

Organisatie

- De directeur van de GGD-ZW is ook secretaris van zowel het Algemeen als het Dagelijks Bestuur en ondersteunt deze besturen en de voorzitter. Hij tekent samen met de voorzitter officiële stukken. De directeur wordt benoemd, geschorst en ontslagen door het Algemeen Bestuur (samen met de Veiligheidsregio) en geeft leiding aan zowel de GGD als de GHOR. Hij is eindverantwoordelijk voor het beheer van de dienst en legt daarover verantwoording af. Het Dagelijks Bestuur beslist over benoeming en ontslag van ander personeel, na advies van de directeur.

4b. Governance GGD- ZW

Figuur 5. Organogram GGD-ZW



4c. Personeel en organisatie GGD-ZW

Formatie en bezetting

- De GGD-ZW telde per 1 januari 2024 288,43 fte aan medewerkers. De bezettingscijfers zijn weergegeven in Tabel 8.

Tabel 8. Bezetting GGD-ZW

	1-1-2022	1-1-2023	1-1-2024
Bezetting (fte)	323,84	284,23	288,43

Bedrijfsvoering

- De GGD-ZW kent de afdelingen Financiën, HR, Jeugdgezondheidszorg, Preventie, Zorg & Veiligheid, en Infectieziektenbestrijding.

- Bedrijfsvoering is verdeeld over twee afdelingen, namelijk Financiën en HR. Onder Financiën vallen de teams Financiën, Risk & Compliance, ICT/IV en Inkoop. Onder HR vallen de teams HR, Communicatie en FAZA. Van de 288,43 fte die op 1 januari 2024 in dienst was bij de GGD-ZW werkte 22,75 fte op de afdeling Financiën en 13,50 fte op de afdeling HR. Tabel 9 geeft de formatie en bezetting weer voor deze teams.

Tabel 9. Bezetting bedrijfsvoering GGD-ZW

Team	Bezetting (fte)
Financiën	5,11
Risk & Compliance	2,00
ICT/IV	14,89
Inkoop	0,75
HR	6,06
Communicatie	3,22
FAZA	4,23

Verzuim

- De verzuimpercentages van de GGD zijn weergegeven in Tabel 10. In de periode van 2022 tot en met 2024 is het verzuimpercentage afgenomen van 8,09% in 2022 naar 7,54% in 2024. Hiermee lag het verzuimpercentage van de GGD in de buurt van het landelijk gemiddelde in de gezondheids- en welzijnszorg.

4c. Personeel en organisatie GGD-ZW

Tabel 10. Verzuimpercentages GGD

	2022	2023	2024
Verzuim% GGD-ZW	8,09	7,56	7,54
Landelijk verzuim% gezondheids- en welzijnszorg	7,9	7,4	7,3

Instroom, uitstroom en inhuur

- Tabel 11 biedt een overzicht van de instroom-, uitstroom- en inhuurpercentages van de GGD. Het instroompercentage van de GGD lag in 2022 op 17,4%. De jaren daarna was er iets minder instroom, namelijk 11,7% in 2023 en 15,4% in 2024. Het uitstroompercentage van de GGD is de afgelopen jaren afgenomen van 17,% in 2022 naar 12,5% in 2024. Ook het inhuurpercentage is de afgelopen jaren afgenomen, van 19,4% in 2022 naar 16,6% in 2024 (exclusief Corona).

Tabel 11. Instroom, uitstroom en inhuur GGD-ZW

	1-1-2022	1-1-2023	1-1-2024
Instroom%	17,4	11,7	15,4
Uitstroom%	17,4	15,8	12,5
Inhuur% (incl. corona)	52,9	37,2	23,0
Inhuur% (excl. corona)	19,4	18,1	16,6

4d. Financiën GGD-ZW

Financieel kader

- Het begrotingstotaal van de GGD-ZW bedraagt in 2026 afgerond € 29,5 miljoen. De inkomsten bestaan hoofdzakelijk uit bijdragen van de deelnemende gemeente (structurele financiering), aangevuld met specifieke inkomsten voor aanvullende taken gebaseerd op maatwerkafspraken en specifieke regelingen (variabele financiering):

- De financieringsstructuur van de GGD-ZW is als volgt opgebouwd:
    - Gemeentelijke bijdragen (basistaken): de deelnemende gemeenten financieren gezamenlijk het wettelijke takenpakket van de GGD-ZW. De bijdragen worden berekend op basis van het inwonertal per 1 januari 2024. Deze verdeelsleutel wordt toegepast op programma's als Monitoren, Adviseren en Signaleren, Infectieziektebestrijding, Publieke Gezondheidszorg bij Rampen en Crises, Veilig Thuis en Overhead.
    - Aanvullende taken (plustaken): naast het basispakket voert de GGD-ZW extra taken uit in opdracht van gemeenten of derden. Deze taken sluiten aan bij de wettelijke doelstellingen van de GGD-ZW en versterken de samenhang met de reguliere werkzaamheden. De financiering van deze plustaken vindt plaats via afzonderlijke overeenkomsten.

- De belangrijkste bron van opbrengsten van de GGD-ZW bestaan uit de deelnemersbijdragen van de zeven gemeenten. Dit maakt de organisatie gevoelig voor gemeentelijke bezuinigingen en schommelingen in inkomsten. De deelnemende gemeenten hebben bezuinigingsopdrachten afgegeven van circa 5% op de meerjarenbegroting van de GGD-ZW waarvan in afstemming met de gemeenten reeds 2,3% is doorgevoerd.

4d. Financiën GGD-ZW

Tabel 12. Meerjarig overzicht baten en lasten

	2025	2026	2027	2028	2029
Saldo Basistaken					
Monitoren, signaleren en adviseren	1.090.393	1.012.482	1.042.856	1.074.142	1.106.366
Algemene gezondheidszorg	901.139	892.108	918.871	946.437	974.830
Jeugd- gezondheidszorg	11.654.358	10.908.814	11.237.325	11.575.014	11.921.605
Meldpunt en Advies Bijzondere Zorg	943.665	1.509.086	1.554.358	1.600.989	1.649.019
Publieke gezondheid bij Rampen en Crisis	37.488	41.976	43.236	44.533	45.869
Toezicht houden	-	-	-	-	-
Veilig thuis	-	3.927.6673	4.044.991	4.165.837	4.293.144
Overhead	4.586.495	6.177.194	8.679.827	8.924.395	9.184.612
Totaal bijdrage GR	**19.213.538**	**24.469.332**	**27.521.464**	**28.331.346**	**29.175.445**
Saldo plustaken					
Totaal budget contracttaken	9.882.290	4.246.601	4.373.999	4.505.219	4.640.376

4d. Financiën GGD-ZW

Financiële positie en kengetallen

De kengetallen van de GGD-ZW zoals opgenomen in de begroting 2026 laten voor 2026 het volgende zien:

Tabel 13. Kengetallen 2026 GGD -ZW

	2026
Netto schuldquote	25,9%
Solvabiliteitsratio	15,9%
Structurele exploitatieruimte	0,0%

- De afgelopen jaren schommelt de solvabiliteitsratio rond de 10%. De solvabiliteitsratio uit de begroting van de jaren 2022, 2023, 2024 en 2025 zijn respectievelijk 10,77%, 13,09%, 8.73% en 14,89%.

Kosten overhead

- De kosten voor overhead worden toegerekend aan zowel basistaken als plustaken en worden centraal begroot. De overhead bestaat uit alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van het primaire proces, waaronder directie, HR, ICT, financiën, inkoop en communicatie.

Tabel 14. Baten en lasten overhead 2026 GGD -ZW

Overhead	2025 begroting	2026 begroting	2027 begroting	2028 begroting	2029 begroting
Baten basistaken	5.042.483	5.093.806	535.077	535.889	536.313
Baten uit plustaken	2.726.457	1.454.021	1.483.215	1.513.284	1.544.256
Lasten basispakket	12.355.435	12.725.021	10.698.199	10.973.568	11.265.181
Bijdrage gemeenten	4.586.495	6.177.194	8.679.827	8.924.395	9.184.612

- De structurele bijdrage van gemeenten in 2026 is €24.469.332 en de overhead is €6.177.194. Dit komt neer op 25,2%.

4d. Financiën GGD-ZW

- De percentage overhead valt op twee manieren te berekenen voor de GGD-ZW. Beide percentages zijn hieronder weergegeven. Het eerste percentage is opgenomen om een vergelijking te kunnen maken met de VrZW. Het tweede percentage is opgenomen omdat dit het percentage is dat de GGD-ZW zelf opneemt in haar jaarstukken:

1. De omvang van de bedrijfsvoering wordt afgezet tegen het totale aantal fte binnen de organisatie. Wanneer uitsluitend wordt gekeken naar de bedrijfsvoeringstaken in enge zin (zoals financiën, HR, ICT en inkoop), komt dit uit op 37,86 fte, oftewel 13,06% van het totaal aantal fte's (289,95 fte). Dit percentage is vergelijkbaar met de VrZW (13,3%).
2. Volgens de BBV-definitie van overhead wordt echter een bredere berekening gehanteerd, waarbij ook ondersteunende functies en managementlagen worden meegerekend. Op basis van deze bredere benadering bedraagt het aantal fte's dat onder de overhead valt 73,58 fte, oftewel 25,38% van het totaal.

4e. SWOT-analyse GGD-ZW

- De GGD-ZW is een kleine, wendbare organisatie die zich kenmerkt door inhoudelijke deskundigheid, sterke maatschappelijke betrokkenheid en hechte relaties met de gemeenten in de regio. De organisatie beschikt over hoogopgeleid en gemotiveerd personeel dat zich inzet voor publieke gezondheid, preventie en leefomgeving. Dankzij de overzichtelijke schaal zijn de communicatielijnen kort en is de dienstverlening transparant en toegankelijk.

- De compacte omvang van de organisatie heeft echter ook haar keerzijde. Hierdoor is de GGD-ZW kwetsbaar in haar bedrijfsvoering: specialistische functies op het gebied van HR, ICT, privacy en financiën zijn moeilijk te vervullen, en de druk op bestaande teams is groot. Ook leidt krappe bezetting soms tot langere wachttijden in de uitvoering.

- Tegelijkertijd biedt de GGD-ZW duidelijke kansen om haar positie te versterken. De veranderingsbereidheid binnen het management, de samenwerking met GGD Amsterdam en de focus op innovatie en preventie maken verdere professionalisering mogelijk. De voornaamste bedreigingen liggen buiten de organisatie: structurele bezuinigingen bij gemeenten, arbeidsmarktkrapte en toenemende maatschappelijke opgaven vergroten de druk op de GGD-ZW. Om die uitdagingen het hoofd te bieden, is blijvende aandacht nodig voor personeel, prioritering en bestuurlijke wendbaarheid. Een overzicht van de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van de GGD-ZW is weergegeven in Figuur 6.

	Positief	Negatief
Intern	**Sterkten** • Inhoudelijk sterk, deskundig, betrokken, hoog opgeleid personeel • Compacte organisatie, daardoor slagvaardig • Transparante en overzichtelijke dienstverlening richting gemeenten en inwoners • Sterke verbondenheid met gemeenten • Groeiende leiderschapsontwikkeling	**Zwakten** • Compacte organisatie, daardoor kwetsbaar en lastig specialisten aan te trekken • Krappe bezetting, daardoor risico op wachtlijsten/-tijden • Beperkte capaciteit op bedrijfsvoering
Extern	**Kansen** • Goede samenwerking met de gemeente Amsterdam • Veranderingsbereidheid van management	**Bedreigingen** • Vanwege ravijnjaar moeten gemeenten bezuinigen • Er is veel gebeurd in de organisatie, lange tijd is er verminderde aandacht geweest voor individuele medewerkers • Toename in het aantal meldingen voor MABZ en Veilig Thuis • Maatschappelijke opgaven ontwikkelen zich snel

Figuur 6. SWOT-analyse GGD-ZW



5.

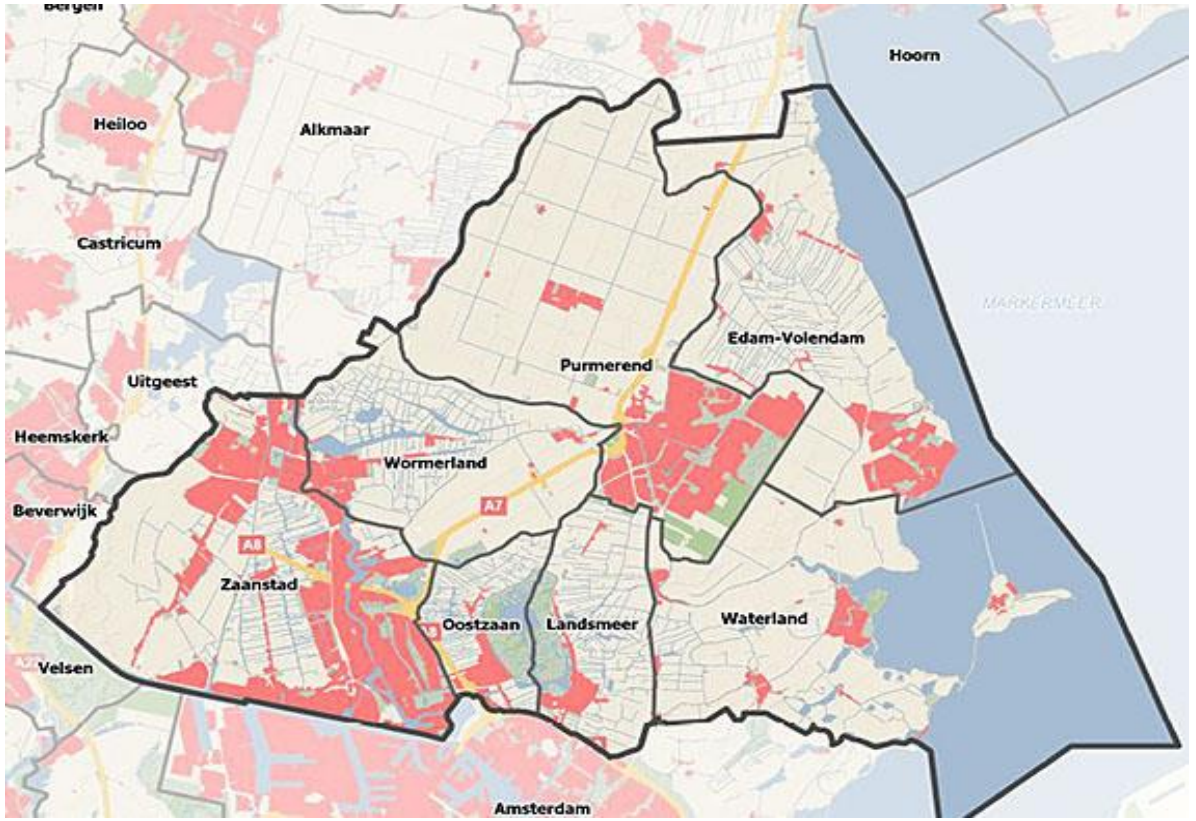
Ontwikkelingen & kansen

5a. Ontwikkelingen in de regio Zaanstreek-Waterland

Kleine gemeenten in de regio staan onder druk

- De VrZW en GGD-ZW werken voor zeven gemeenten: Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland en Zaanstad. Binnen deze regio staan vooral de kleinere gemeenten onder druk. Zij kampen al enkele jaren met druk op bestuurskracht, beperkte financiële middelen en tekorten in ambtelijke capaciteit. Om hun toekomstbestendigheid te vergroten, onderzoeken deze gemeenten momenteel verschillende scenario's voor hun bestuurlijke toekomst. Na een eerdere verkenning naar een mogelijke fusie tussen de drie, bekijken zij nu ieder afzonderlijk met welke gemeenten zij zich mogelijk het beste kunnen verbinden in de toekomst.

- Deze ontwikkelingen hebben mogelijk directe gevolgen voor zowel de VrZW als de GGD-ZW. Beide organisaties zijn afhankelijk van gemeentelijke bijdragen, waardoor financiële druk bij de kleinere gemeenten ook voelbaar is binnen de gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast kán bestuurlijke herindeling (over de regiogrenzen heen) leiden tot veranderingen in het aantal deelnemende gemeenten, de vertegenwoordiging in besturen en de financiële verdeling tussen deelnemers.



5b. Kansen om elkaar te versterken

Samen een robuuste bedrijfsvoeringsorganisatie

- Zowel de GGD-ZW als de VrZW ervaren vergelijkbare uitdagingen in hun bedrijfsvoering: een krappe arbeidsmarkt, specialistische functies die moeilijk te vervullen zijn (zoals ICT, informatieveiligheid, HR en control), waardoor kwetsbaarheid ontstaat bij uitval of vertrek van sleutelfunctionarissen.

- Door bedrijfsvoeringstaken meer gezamenlijk te organiseren, kunnen de GGD-ZW en VrZW profiteren van schaalvoordelen en kennisdeling. Een gezamenlijk georganiseerde bedrijfsvoering biedt ook kansen voor het invullen van moeilijk te werven functies. Door medewerkers in te zetten over beide organisaties – bijvoorbeeld voor functies als privacy officer, controller, HR-adviseur of informatiespecialist – ontstaan aantrekkelijkere loopbaanperspectieven en bredere ontwikkelmogelijkheden. Voor kandidaten uit de krappe arbeidsmarkt kan het bovendien interessant zijn om binnen twee maatschappelijk relevante domeinen te werken. Daarmee versterken beide organisaties hun positie als werkgever.

- Daarnaast kan een gezamenlijke bedrijfsvoering bijdragen aan continuïteit en kennisbehoud. Compacte, kwetsbare teams worden stabieler en minder afhankelijk van individuele medewerkers. Ook kan er beter worden geïnvesteerd in specialisatie, professionalisering en innovatie, zoals op het gebied van data-analyse, informatieveiligheid en digitale dienstverlening.

De verschillende organisatieculturen van de VrZW en GGD-ZW vullen elkaar aan

- De VrZW en de GGD-ZW zijn wezenlijk verschillende organisaties, met uiteenlopende primaire processen en organisatieculturen. Vaak wordt gesproken over de ‘denkers’ van de GGD en de ‘doeners’ van de Veiligheidsregio.

- De GGD-ZW wordt omschreven als een beleidsrijke en kennisgedreven organisatie die zich richt op lange termijnopgaven. Medewerkers zijn analytisch, deskundig en inhoudelijk sterk. De brede taakopvatting en de samenwerking met gemeentelijke werkgroepen maken de organisatie complex en divers.

- De VrZW heeft daarentegen een meer operationele en uitvoeringsgerichte cultuur. De nadruk ligt op crisisbeheersing en snelle besluitvorming, passend bij de aard van het werk. De organisatie is duidelijker hiërarchisch gestructureerd, wat het mogelijk maakt om in acute situaties slagvaardig te handelen.

- Hoewel de verschillen duidelijk zijn, bieden ze ook kansen voor wederzijdse versterking. De GGD-ZW brengt een sterke beleidsmatige en analytische benadering in, terwijl de VrZW juist uitblinkt in handelingskracht en strategische paraatheid. Door deze kwaliteiten te verbinden, ontstaat een integrale aanpak waarin beleid, uitvoering en strategie beter op elkaar aansluiten

5b. Kansen om elkaar te versterken

- Ook de verschillen in diversiteit en samenstelling zijn verrijkend. De GGD-ZW kent relatief meer vrouwen en een cultuur die samenwerking en zorgvuldigheid benadrukt, terwijl bij de VrZW meer mannen werken en een actiegerichte, resultaatgedreven oriëntatie heerst. Wanneer deze perspectieven elkaar aanvullen, ontstaat een inclusieve en veelzijdige samenwerking.

Inhoudelijke synergie tussen GGD-ZW en VrZW

- De GGD en de Veiligheidsregio staan voor een gedeelde maatschappelijke opgave: het vergroten van de gezondheid, veiligheid en weerbaarheid van inwoners in Zaanstreek-Waterland. Hoewel wettelijke grondslagen van beide organisaties verschillen, raken werkvelden elkaar juist daar waar maatschappelijke risico's elkaar overlappen: in de leefomgeving, bij crises en bij kwetsbare groepen. Door de expertisevelden van beide organisaties inhoudelijk te verbinden – in beleid, preventie, crisisvoorbereiding en kennisontwikkeling – kunnen de VrZW en GGD-ZW elkaar versterken en meerwaarde creëren voor gemeenten en inwoners. Onderstaande thema's bieden concrete kansen om elkaar inhoudelijk te versterken:
    - **GHOR en crisisbeheersing**. Op het gebied van GHOR en crisisbeheersing vindt al een nauwe samenwerking tussen de VrZW en GGD-ZW plaats.
    - **Omgevingswet**. De Omgevingswet vraagt om een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, waarin gezondheid en veiligheid structureel worden meegewogen.
    - Hier ligt een kans voor gezamenlijke advisering richting gemeenten en omgevingsdiensten. Door de adviezen van beide organisaties te integreren kan de regio eenduidiger en effectiever richting gemeenten optreden.
    - **Preventie**. Preventie is een belangrijke taak van beide organisaties. Gezamenlijke preventieprogramma's op thema's als drugsgebruik, alcohol, vuurwerk, verkeersveiligheid en mentale gezondheid kunnen meer effect sorteren wanneer de signalering, communicatie en uitvoering op elkaar zijn afgestemd.
    - **Inspectie en toezicht kinderopvang**. De GGD-ZW voert toezicht uit op de kwaliteit en veiligheid van kinderopvangvoorzieningen. In situaties waarin risico's ontstaan rondom brandveiligheid, bouwkundige gebreken of opvanglocaties bij crises, is afstemming met de VrZW waardevol. Een structurele verbinding tussen toezichthouders kan leiden tot snellere signalering, eenduidige normtoepassing en een beter beeld van risico's voor jonge kinderen.
    - **Dataverzameling en –analyse**. Zowel de GGD-ZW als de VrZW verzamelen en analyseren grote hoeveelheden data over gezondheid, veiligheid en risicofactoren. Door deze gegevens beter te koppelen en te duiden – bijvoorbeeld binnen een gezondheid- en veiligheidsmonitor voor de regio – ontstaat meer inzicht in de samenhang tussen sociaal-maatschappelijke kwetsbaarheid en veiligheidsrisico's.

5b. Kansen om elkaar te versterken

- Denk aan het vroegtijdig signaleren van buurten waar armoede, zorgmijding en onveiligheid samenkomen. Gezamenlijke data-analyse kan de basis vormen voor gerichte preventie en beleidsadvies aan gemeenten.

5c. Weerbare samenleving: een beschouwing

- De weerbare samenleving neemt een belangrijke positie in de opgaven van de VrZW en GGD-ZW. Dit beïnvloedt de manier waarop zij hun werkzaamheden inrichten en de doelen die zij nastreven. De toenemende spanningen op het wereldtoneel, hybride dreigingen en klimaatverandering zijn ook lokaal voelbaar. Deze uitdagingen vragen om een samenleving waarin inwoners zelfredzaam zijn, de basisbehoeften gewaarborgd blijven en gemeenschappen zich snel kunnen herstellen na verstoringen. Weerbaarheid betekent dat mensen en gemeenschappen zich kunnen aanpassen aan ontwrichtingen en het risico van verstoringen kunnen minimaliseren.

- Voor de VrZW en de GGD-ZW vormt dit een gezamenlijke opgave. Gezondheid en veiligheid raken dezelfde mensen en dezelfde buurten, en de uitdagingen zijn vaak met elkaar verweven. Samenwerking kan daarbij gezien worden als geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke opgaven effectiever aan te pakken. Door opgavegericht te werken en de deskundigheid van beide organisaties te bundelen, ontstaat er mogelijk een geïntegreerde aanpak die de weerbare samenleving versterkt. Hierbij zouden de organisaties hun eigen identiteit behouden, maar ontwikkelen ze stap voor stap een gezamenlijke koers. Een voorbeeld is het inzetten van de facilitaire crisiskracht van de VrZW voor de uitvoering van een vaccinatieprogramma door de GGD-ZW.

- Concreet vertaalt zich dit naar verschillende uitdagingen. Zo vraagt klimaatverandering zowel van de Veiligheidsregio als van de GGD om aandacht voor extreme weersomstandigheden en de inrichting van een leefomgeving die zowel gezondheid als veiligheid ondersteunt. Bijvoorbeeld doordat de GGD inwoners informeert over gezondheidsrisico's bij hitte of stormen, terwijl de Veiligheidsregio zorgt voor crisisplanning en bereikbaarheid van noodhulp. Demografische veranderingen, verdichting van woongebieden en vergrijzing maken dat beide organisaties oog hebben voor kwetsbare groepen, crisisbereikbaarheid en continuïteit van zorg. Ook digitale afhankelijkheid en maatschappelijke spanningen vragen om samenwerking op het gebied van informatievoorziening en sociale veerkracht. Door deze opgaven gezamenlijk te benaderen, kan de samenleving beter voorbereid zijn op zowel acute crises als langdurige ontwrichtingen.

- Het gezamenlijke perspectief op gezondheid en veiligheid biedt mogelijkheden voor een natuurlijke samenwerking tussen VrZW en GGD-ZW, waarin beide organisaties hun expertise kunnen inzetten en elkaar aanvullen. Zo kan er stap voor stap een gezamenlijke richting ontstaan die bijdraagt aan een samenleving waarin inwoners veerkrachtig zijn en de maatschappij als geheel beter bestand tegen opgaven.



6.

De confrontatie van *samenwerking op basis van zakelijke verrekening* met toetsingscriteria

6a. Samenwerking op basis van zakelijke verrekening nader geduid

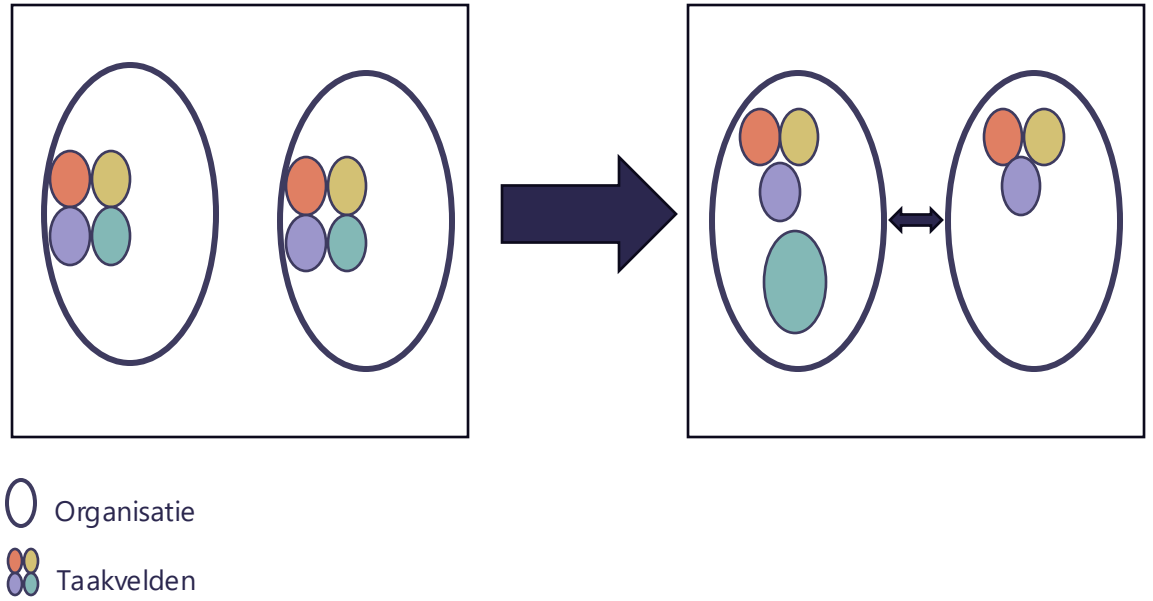
Zakelijke verrekening op basis van dienstverleningsovereenkomst (DVO)

- Wanneer een Veiligheidsregio en een GGD samenwerken op basis van zakelijke verrekening, besteden zij bepaalde taken aan elkaar uit zonder dat er sprake is van een organisatorische fusie tot één organisatie. De meest voor de hand liggende vorm van dit scenario zou zijn dat één van beide organisaties de taakuitvoering van desbetreffende (bedrijfsvoerings-)taken op zich neemt voor beide organisaties.

- Zowel de Veiligheidsregio als de GGD hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in de versterking van hun bedrijfsvoering. De VrZW heeft al eerder een duidelijke professionaliseringsslag gemaakt, gericht op het verbeteren van interne processen, informatiebeveiliging, planning & control en organisatieontwikkeling. De GGD-ZW heeft recent een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt met het programma GGD 3.0, waarmee de organisatie is versterkt op het gebied van bedrijfsvoering en waarvoor een incidentele impuls van € 3,1 miljoen is toegekend. Gezien de huidige ontwikkeling binnen beide organisaties wordt aanbevolen de gezamenlijke afdeling Bedrijfsvoering onder te brengen bij de VrZW. Figuur 7 geeft een modelmatige weergave van samenwerking op basis van zakelijke verrekening.

- De kosten worden verrekend op basis van de daadwerkelijk uitgevoerde werkzaamheden, vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

Figuur 7. Modelmatige weergave van samenwerking op basis van zakelijke verrekening



6b. Confrontatie langs toetsingscriteria

Beperkte directe grip op uitvoering

- Bij een zakelijke verrekening behouden zowel de GGD-ZW als de VrZW formeel zeggenschap over hun eigen organisatie en taakuitvoering. Via een dienstverleningsovereenkomst (DVO) kunnen afspraken worden gemaakt over prestaties, kwaliteit en resultaten. De opdrachtgever heeft echter voornamelijk indirecte sturingsmogelijkheden, afhankelijk van de kwaliteit van managementinformatie en de mate waarin afspraken worden nagekomen.

- Bij tegenvallende resultaten kan bijsturing traag of complex verlopen, zeker als prioriteiten verschillen of bestuurlijke belangen niet volledig parallel lopen. Dit vraagt om duidelijke prestatie-indicatoren, rapportagelijnen en escalatieafspraken om de grip te behouden.

Professionalisering met beperkte wendbaarheid

- De taakuitvoering van de opdrachtnemende organisatie wordt professioneler en robuuster. Hier profiteert ook de opdrachtgevende organisatie van. Grotere bedrijfsvoeringsafdelingen – met name op HR, ICT of financiën – vergroten de continuïteit en verminderen de kwetsbaarheid.

- Tegelijkertijd geldt dat deze professionalisering niet gezamenlijk wordt aangestuurd: de opdrachtgever heeft weinig invloed op prioriteiten, investeringen of tempo van verbeteringen.

- Aanpassingen in de afgenomen dienstverlening zijn daarom lastig te realiseren, waardoor de wendbaarheid beperkt blijft, vooral bij veranderende gemeentelijke of regionale opgaven.

Complexe governance vraagt nauwe afstemming

- De GGD-ZW en VrZW blijven in dit scenario twee aparte organisaties, met een opdrachtgever-opdrachtnemer/ klant-leverancier relatie. De ene organisatie neemt namelijk overeengekomen (bedrijfsvoerings-)taken af van de andere organisatie. Dit vergt geen grote veranderingen in organisatie- of bestuursstructuren. Bestuurlijk moet goede onderlinge afstemming plaatsvinden rondom opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

- Er is sprake van een beperkte strategische samenwerking, waarbij de nadruk niet ligt op gezamenlijke beleidsontwikkeling of een gedeelde missie. Hierdoor bestaat het risico dat de samenwerking instrumenteel blijft in plaats van uitmondt in een volwaardig partnerschap. Bovendien vergt het opstellen, monitoren en jaarlijks herzien van een DVO een investering van tijd en capaciteit.

6b. Confrontatie langs toetsingscriteria

Geen nieuw juridisch kader, wel fiscale aandacht

- Voor dit scenario hoeft geen nieuw juridisch construct te worden opgericht. De samenwerking vindt plaats binnen de bestaande gemeenschappelijke regelingen en bestuursstructuren.

- Wel vraagt dit scenario nadrukkelijke aandacht voor de fiscaliteiten. Het is daarom belangrijk om vroegtijdig te verkennen welke fiscale consequenties de gekozen inrichting heeft en hierover afstemming te zoeken met de fiscus.

Beperkte structurele financiële baten

- De financiële effecten zijn in dit scenario beperkt. De incidentele kosten bestaan uit contractvorming, procesafstemming en beperkte aanpassingen van systemen. De opdrachtgevende organisatie betaalt jaarlijks een structurele bijdrage voor de diensten die zij afneemt van de opdrachtnemende organisatie. Dit gebeurt conform de verdeelsleutel die is vastgelegd in de DVO. Eventueel kan hierbij onderscheid gemaakt worden tussen een structurele component voor basisdienstverlening, en een flexibele component voor aanvullende dienstverlening. Structurele besparingen blijven gering, omdat geen sprake is van bundeling van personeel of systemen.

- Bij dit scenario bestaat het risico dat financieel voordeel wordt beperkt door fiscaliteiten. Wanneer voor dit scenario wordt gekozen, zullen hierover afspraken moeten worden gemaakt met de fiscus.

Nieuwe eisen aan medewerkers en capaciteit

- Medewerkers van de opdrachtgever kunnen worden overgeplaatst naar de opdrachtnemende organisatie. Dit vraagt aanpassing aan nieuwe werkprocessen, klantgerichtheid en verschil in organisatiecultuur.

- De opdrachtnemende organisatie moet intern over voldoende capaciteit beschikken om de extra taken kwalitatief te borgen. Er bestaat een risico dat medewerkers minder binding ervaren met de opdrachtgevende organisatie of dat verschillen in arbeidsvoorwaarden leiden tot onvrede. Bedienen van twee autonome besturen kan bovendien leiden tot rolonduidelijkheid en hogere werkdruk binnen de bedrijfsvoering.

Culturele verschillen blijven bepalend

- De organisaties behouden hun eigen identiteit, wat integratie overbodig maakt. Tegelijkertijd kunnen verschillen in werkstijl, tempo en hiërarchie leiden tot misverstanden in de samenwerking.

- In de praktijk blijkt dat de cultuur van de uitvoerende organisatie vaak dominant wordt, zeker als die groter of formeler georganiseerd is. Het ontbreken van een gedeelde identiteit kan de samenwerking kwetsbaar maken bij personele wisselingen of veranderende bestuurlijke verhoudingen.

6b. Confrontatie langs toetsingscriteria

Beperkte structuurwijziging, maar complexe aansturing

- Het scenario zakelijke verrekening brengt op papier slechts een beperkte veranderopgave met zich mee. Er hoeft geen nieuwe juridische entiteit te worden opgericht en de operationele structuur blijft grotendeels intact.

- Toch vergt dit model blijvende inspanning in governance en coördinatie, omdat één afdeling twee autonome besturen bedient. De complexiteit ligt niet in de structuur zelf, maar in de onderlinge afstemming, communicatie en prioritering.

- Kortom, het scenario zakelijke verrekening biedt een organisatorische lichte en bestuurlijk uitvoerbare vorm van samenwerking. Het verhoogt de professionaliteit van de uitvoering, maar leidt niet vanzelf tot financiële of strategische synergie.



7.

De confrontatie van *Shared Service Center* met toetsingscriteria

7a. Shared Service Center nader geduid

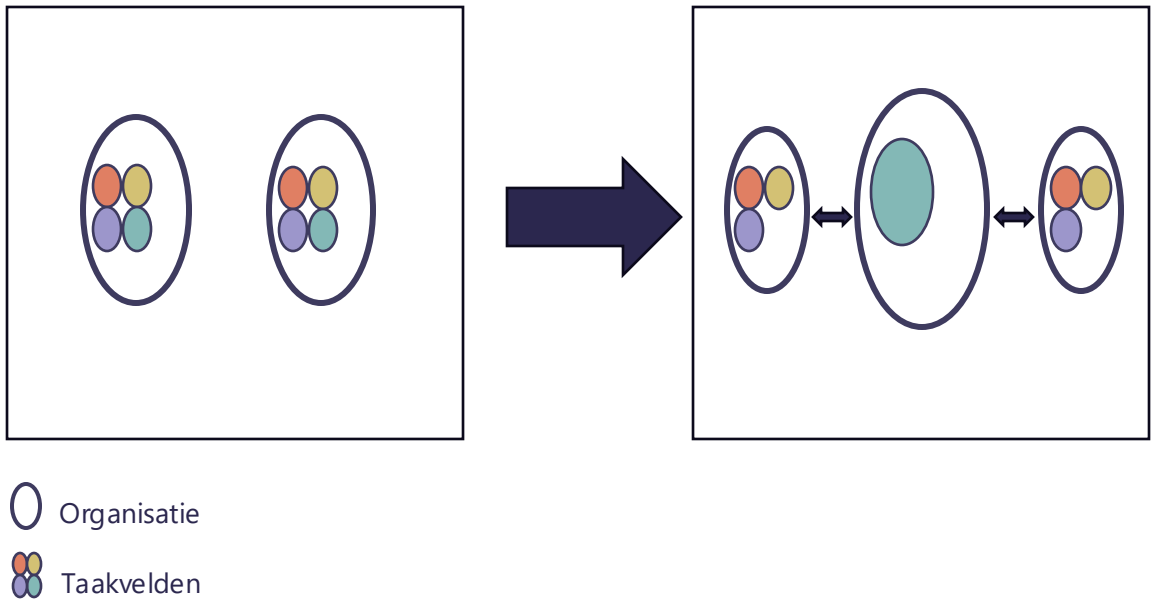
Bedrijfsvoeringstaken in een SSC

- Een Shared Service Center (SSC) is een autonome eenheid die operationele en bedrijfsvoeringstaken uitvoert voor één of meerdere organisaties. Het SSC verleent deze diensten op basis van een contract tegen een verrekenprijs voor beide autonome organisaties. Beide organisaties blijven in dit scenario inhoudelijk zelfstandige organisaties; de samenwerking wordt specifiek gezocht binnen bedrijfsvoeringsprocessen.

- Medewerkers bedrijfsvoering zijn in dit scenario ondergebracht in een nieuw te vormen gezamenlijke bedrijfsvoeringssorganisatie die beide organisaties bedient. Op basis van de bezettingscijfers per 1-1-2024 zou dit gaan om een totaal van circa 90 fte aan medewerkers bedrijfsvoering, waarvan 53 fte afkomstig van de VrZW en 37 fte afkomstig van de GGD-ZW.

- Een modelmatige weergave van samenwerking op basis van een Shared Service Center is weergegeven in Figuur 8. Om maximale efficiencyvoordelen te behalen, is het voor deze vorm van samenwerking van belang dat processen en systemen van beide organisaties worden gestandaardiseerd, zodat schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd, de kwaliteit van dienstverlening kan worden verbeterd en kwetsbaarheid kan worden verminderd.

Figuur 8. Modelmatige weergave van samenwerking op basis van Shared Service Center



7b. Confrontatie langs toetsingscriteria

Spanning tussen efficiency en grip op uitvoering

- Het SSC brengt een spanningsveld met zich mee tussen harmonisatie (efficiency) en autonomie (maatwerk). Om de beoogde schaalvoordelen te behalen, moeten processen, systemen en werkwijzen grotendeels worden gestandaardiseerd. Dit vergroot de efficiency, maar beperkt tegelijkertijd de mate van directe grip en invloed van beide moederorganisaties op de taakuitvoering.

- Er bestaat bovendien een risico dat het SSC zich ontwikkelt tot een zelfstandige organisatie met een eigen dynamiek, waardoor de afstand tot de GGD en de Veiligheidsregio toeneemt.

Robuuste uitvoering, maar beperkte wendbaarheid

- De bundeling van capaciteit en expertise leidt tot een robuuste en professionele bedrijfsvoeringsorganisatie met meer ruimte voor specialistische kennis en een hogere kwaliteit van dienstverlening. Kwetsbaarheid door ziekte of uitval neemt af, en de organisatie wordt beter schaalbaar en innovatiever.

- Tegelijkertijd kan de besluitvorming trager worden, omdat veranderingen in prioriteiten of werkwijzen afstemming tussen bestuurders van beide moederorganisaties vergen.

Complexe governance

- Het SSC wordt een nieuwe, zelfstandige entiteit met een eigen bestuursstructuur. De Veiligheidsregio en de GGD treden daarbij op als opdrachtgever, terwijl het SSC de rol van opdrachtnemer vervult. De complexiteit neemt toe door coördinatie over meerdere partijen en de noodzaak van heldere afspraken over kostentoedeling, prioritering en rapportage.

- Een belangrijk aandachtspunt is dat kennis grotendeels buiten de beide organisaties wordt geplaatst. Hierdoor kan de inhoudelijke betrokkenheid van de GGD en de Veiligheidsregio bij bedrijfsvoeringstaken afnemen, wat het opdrachtgeverschap bemoeilijkt. Tegelijkertijd bestaat het risico dat de afstand tussen de bedrijfsvoering en het primaire proces groeit.

Nieuw juridisch kader

- Voor de oprichting van het SSC moet een nieuwe gemeenschappelijke regeling (GR) worden vastgesteld. Daarmee ontstaat een eigen juridische entiteit met een zelfstandig bestuur, mandaat en begroting.

7b. Confrontatie langs toetsingscriteria

Forse financiële investering maar efficiencyvoordelen

- De oprichting van een Shared Service Center (SSC) vergt een forse incidentele investering in voorbereiding, juridische oprichting, systeemintegratie en harmonisatie van processen. Deze investeringen zijn noodzakelijk om de bedrijfsvoering in één uniforme structuur te kunnen onderbrengen en op termijn de gewenste efficiëntie en kwaliteitsverbetering te realiseren.

- Op langere termijn kunnen efficiencyvoordelen worden behaald door schaalgrootte en professionalisering. Door bundeling van capaciteit ontstaat meer continuïteit in de uitvoering en kan kennis beter worden gedeeld. De structurele baten zijn echter onzeker, omdat de realisatie van deze voordelen sterk afhankelijk is van de mate van integratie van systemen en werkwijzen.

- Tegelijkertijd kunnen de loonkosten stijgen, doordat functies in het SSC vaak hoger worden ingeschaald en arbeidsvoorwaarden moeten worden geharmoniseerd. Daarnaast brengen de overgang naar uniforme ICT-systemen, het afstemmen van werkprocessen en de frictiekosten bij personele herplaatsing financiële risico's met zich mee. Hierdoor is er vooraf weinig zekerheid over het toekomstige kostenniveau.

- Een belangrijk voordeel van een SSC is echter dat het structureel ruimte creëert voor specialistische functies die in de afzonderlijke organisaties moeilijk te borgen zijn, zoals financieel adviseurs, privacy officers, informatiebeveiligingsfunctionarissen en inkoopspecialisten. Deze bundeling vergroot de robuustheid en kwaliteit van de bedrijfsvoering en verkleint de afhankelijkheid van tijdelijke inhuur of kwetsbare éénpitters.

Nieuwe organisatie vraagt om heroriëntatie van medewerkers

- Medewerkers van de bedrijfsvoering worden overgeplaatst naar de nieuwe SSC-organisatie. Voor betrokken medewerkers biedt dit carrièreperspectief en specialisatiekansen, maar het kan ook leiden tot onzekerheid of weerstand.
  Verschillen in arbeidsvoorwaarden moeten worden geharmoniseerd. De binding en loyaliteit van medewerkers kan verschuiven naar het SSC, waardoor de verbinding met de moederorganisaties geleidelijk kan verzwakken.

Integratie van culturen en nieuwe identiteit van organisatie

- Hoewel de GGD en de Veiligheidsregio formeel autonoom blijven, worden medewerkers uit beide organisaties samengebracht in één nieuwe organisatie. Daarmee ontstaat de noodzaak om verschillende organisatieculturen te integreren. Het SSC moet een eigen cultuur en identiteit ontwikkelen, gericht op dienstverlening aan twee opdrachtgevers met elk hun eigen dynamiek.

7b. Confrontatie langs toetsingscriteria

Majeure veranderopgave

- De oprichting van een SSC is een ingrijpende organisatieverandering. Het vraagt juridische inrichting, governance-afstemming, personele overgang en harmonisatie van systemen en processen. Deze majeure verandering vraagt continue aandacht voor fasering, draagvlak en cultuurontwikkeling.



8.

De confrontatie van *één gezamenlijke organisatie* met toetsingscriteria

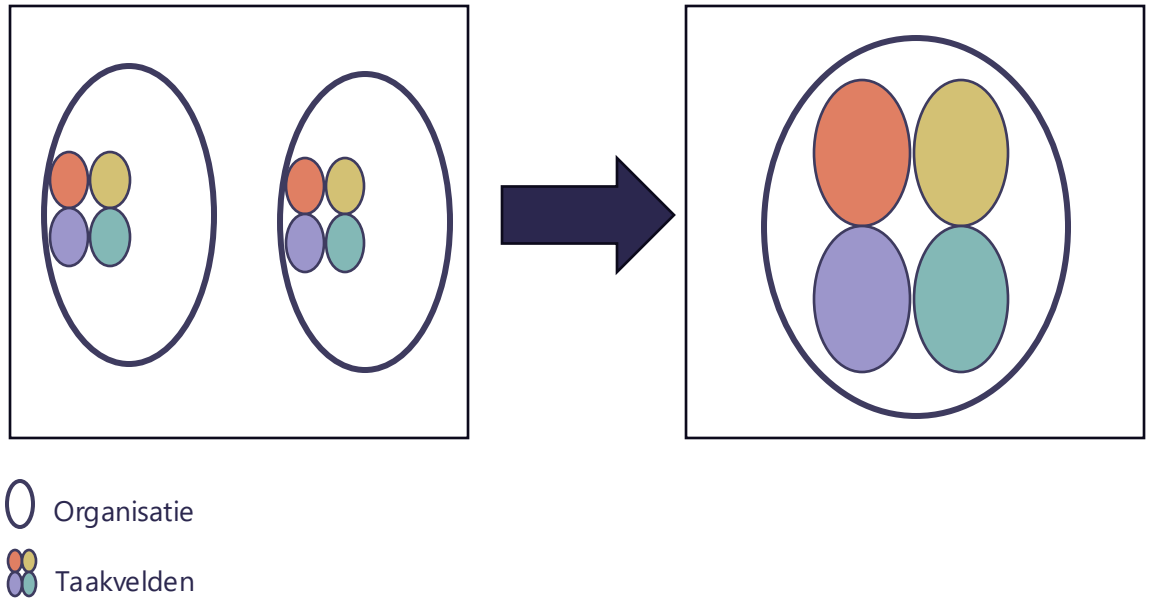
8a. Eén gezamenlijke organisatie nader geduid

Fusie tot één organisatie

- Wanneer de GGD-ZW en de VrZW besluiten samen te gaan in één gezamenlijke organisatie, betekent dit dat beide organisaties volledig worden geïntegreerd en worden aangestuurd door één Algemeen Bestuur. Binnen dit Algemeen Bestuur kunnen, ter bevordering van bestuurlijke focus en taakgerichtheid, bestuurscommissies worden ingesteld — bijvoorbeeld een Bestuurscommissie Veiligheid en een Bestuurscommissie Publieke Gezondheid - die zich richten op hun respectieve domeinen. De bedrijfsvoering van beide organisaties kan grotendeels worden samengevoegd, terwijl de uitvoerende dienstverlening wordt ingericht binnen één integrale organisatiestructuur. Figuur 9 geeft een modelmatige weergave van dit scenario.

- De uiteindelijke vaststelling van de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling ligt bij de deelnemende gemeenten, die hierover afzonderlijk besluiten via hun gemeenteraad.

Figuur 9. Modelmatige weergave van één gezamenlijke organisatie



8b. Confrontatie langs toetsingscriteria

Sterkere grip op taakuitvoering door eenheid van sturing

- In één gezamenlijke organisatie komen de bestuurlijke lijnen en de bedrijfsvoering dichter bij elkaar te liggen. Er is sprake van eenheid van sturing waardoor vraagstukken sneller en efficiënter kunnen worden opgepakt.

- De bedrijfsvoering staat dichter bij het primaire proces, omdat beide domeinen – publieke gezondheid en veiligheid – binnen dezelfde organisatie vallen.
  Dit biedt kansen voor integrale beleidsontwikkeling en kortere besluitvorming, maar vereist ook duidelijke rolverdeling binnen het bestuur om het evenwicht tussen beide beleidsvelden te behouden.

Robuustheid neemt toe, maar risico op bureaucratie blijft

- De robuustheid van de taakuitvoering neemt toe door maximale schaalgrootte en bundeling van middelen, systemen en expertise. De organisatie is minder kwetsbaar voor ziekte of uitval, en kan sneller inspelen op grote maatschappelijke opgaven.

- Omdat alle ondersteunende processen binnen één structuur zijn georganiseerd, is de besluitvorming in principe sneller en consistenter. Tegelijkertijd kan de organisatie, door haar omvang, log en bureaucratisch worden als er onvoldoende aandacht is voor decentrale verantwoordelijkheid.

Nieuwe governance met duidelijke bestuurlijke verhoudingen

- De fusie vraagt om een ingrijpende herinrichting van de governance, waarbij de GGD wordt ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling van de Veiligheidsregio. Er komt één Algemeen Bestuur en één Dagelijks Bestuur; de voorzitter van de Veiligheidsregio blijft daarbij voorzitter van het Algemeen Bestuur.

- Om de betrokkenheid van wethouders te borgen, kunnen aparte bestuurscommissies worden ingesteld: één voor de Veiligheidsregio (burgemeesters) en één voor de GGD (wethouders).

- Door de fusie ontstaat één directie en één gezamenlijke bedrijfsvoeringsafdeling, wat zorgt voor kortere lijnen en eenvoudiger afstemming.Tegelijkertijd vraagt de nieuwe structuur om heldere besluitvormingsprocedures en zorgvuldige afspraken over mandaat, bevoegdheden en verantwoording.

Nieuw juridisch kader met vereenvoudigde naleving

- Zoals hierboven genoemd, betekent dat de GGD wordt ondergebracht in de GR van de Veiligheidsregio. Deze aanpassing moet door alle deelnemende gemeenten afzonderlijk worden vastgesteld.

8b. Confrontatie langs toetsingscriteria

- Op juridisch vlak heeft dit een grote impact, maar biedt ook voordelen omdat het als één organisatie eenvoudiger wordt om te voldoen aan wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van privacy, gegevensuitwisseling en informatiebeveiliging.

Grote financiële investering, maar structureel efficiencyvoordeel

- De vorming van één organisatie vergt aanzienlijke financiële middelen voor voorbereiding, juridische inrichting systeemintegratie en harmonisatie van arbeidsvoorwaarden. Tijdens de transitiefase zijn investeringen nodig in organisatieontwikkeling, governance en een nieuw huisstijl.

- Daartegenover staat een groot potentieel aan efficiencywinst op langere termijn door één gezamenlijke planning- en controlcyclus, integrale ondersteuning en het schrappen van overlappende functies. De bundeling van taken en middelen biedt structurele besparingskansen, mits de integratie zorgvuldig wordt uitgevoerd.

- Daarnaast ontstaat ruimte om specialistische functies aan te trekken. Specialistische functies waarvoor de individuele organisaties nu te klein zijn, kunnen wel worden aangetrokken wanneer de GGD en Veiligheidsregio samen een grotere, robuustere organisatie vormen. Dit heeft positieve effecten op kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening, maar dit zijn ook functies die in hogere loonschalen vallen, wat kan leiden tot hogere personele lasten.

Nieuwe organisatie vraagt zorgvuldige overgang van medewerkers

- Medewerkers van beide organisaties gaan werken binnen één nieuwe, grotere organisatie. Dit betekent dat sommige functies opnieuw moeten worden vormgegeven en dat CAO's geharmoniseerd moeten worden. De fusie biedt meer doorgroeimogelijkheden, specialisatie en kennisdeling, maar kan ook leiden tot onzekerheid of uitstroom als gevolg van veranderende rollen. Een zorgvuldig HR-transitieplan en tijdige communicatie zijn cruciaal om draagvlak en motivatie te behouden.

Naar een gezamenlijke organisatiecultuur

- De fusie brengt twee verschillende organisatieculturen samen: de meer beleidsmatige, inhoudelijke oriëntatie van de GGD en de operationele inzet en structuur van de Veiligheidsregio. Deze samensmelting biedt kansen voor een diverse en complementaire cultuur, waarin beide werelden elkaar versterken.

- Tegelijk vraagt dit om bewuste investering in cultuurontwikkeling en gezamenlijke waarden, zodat er een herkenbare identiteit ontstaat waarin medewerkers zich thuis voelen.

8b. Confrontatie langs toetsingscriteria

Grote veranderopgave en meerjarige transitie

- Een fusie tot één organisatie is de meest ingrijpende veranderopgave van alle scenario's. Het traject vraagt om herinrichting van governance, harmonisatie van arbeidsvoorwaarden, integratie van systemen en vorming van één organisatiecultuur. De invoering van een nieuwe GR vereist instemming van alle deelnemende gemeenten, wat de besluitvorming complex maakt en de doorlooptijd verlengt.

- Binnen beide organisaties is momenteel beperkt draagvlak voor een volledige fusie tot één organisatie. Medewerkers en management ervaren onzekerheid over hun positie, werkcultuur en toekomstperspectief. De voordelen voor medewerkers zijn op dit moment beperkt zichtbaar en concreet, waardoor de fusie vooral wordt beleefd als een bestuurlijke en organisatorische operatie in plaats van een inhoudelijke verbetering van het werk. Dit vergroot de kans op weerstand, terughoudendheid en verminderde betrokkenheid in het veranderproces.

- Daarom is het noodzakelijk om gericht te investeren in communicatie, participatie en cultuurontwikkeling. Door medewerkers actief te betrekken bij de uitwerking van de nieuwe organisatie en helder te maken wat de voordelen zijn op het gebied van ontwikkeling, samenwerking en kwaliteit, kan draagvlak geleidelijk worden opgebouwd.

- Een succesvol fusieproces vraagt om sterk projectmanagement, duidelijke fasering en langdurig transitiemanagement. De structurele voordelen van de fusie worden pas op langere termijn zichtbaar, maar kunnen leiden tot een duurzaam sterke en toekomstbestendige organisatie.



9.

Vergelijk- en leeronderzoek

9a. Veiligheidsregio & GGD Drenthe

Huisvestingsvraagstuk als aanleiding voor start samenwerking

- De Veiligheidsregio Drenthe (VRD) en de GGD Drenthe werken al sinds 2012 samen. Aanleiding voor het ontstaan van de samenwerking was een huisvestingsvraagstuk. Door gezamenlijk te huisvesten in een gebouw in Assen, kon de huisvesting efficiënter en effectiever – en daardoor kostenbesparend – worden geregeld.

- Met de nieuwe huisvesting diende zich ook een ICT-vraagstuk aan. De verhuizing bood een natuurlijk momentum om ICT-systemen en -processen gezamenlijk in te regelen. Dit is de start geweest van de samenwerking op onderdelen van de bedrijfsvoering tussen VRD en GGD Drenthe.

- De samenwerking van de VRD en GGD Drenthe op het gebied van bedrijfsvoering is sindsdien organisch gegroeid. Op dit moment werken beide organisaties samen op onderdelen van de bedrijfsvoering, waaronder een gezamenlijke I&A afdeling en een gezamenlijke controller. Voorheen waren personeelszaken (P&O voor de VRD en M&O voor de GGD) ook gezamenlijk georganiseerd. Deze zijn echter weer uit elkaar gehaald, omdat verschillen in CAO en filosofie gezamenlijkheid op dit vlak in de weg stonden.

- Op dit moment staan de Veiligheidsregio en GGD Drenthe aan de start van een evaluatie van de samenwerking.

Aansturing door beide directeuren

- De samenwerking op onderdelen van de bedrijfsvoering wordt aangestuurd door beide directeuren. Medewerkers bedrijfsvoering zijn in dienst van de VRD óf de GGD, met een verdeling van 40% (VRD) ten opzichte van 60% (GGD).

- Beide directeuren spreken elkaar maandelijks in het Samenwerkende Directeuren Overleg (SDO). Hierin worden vraagstukken besproken die aan beide organisaties raken. In de praktijk brengt dit het risico met zich mee dat alle onderwerpen die met bedrijfsvoering te maken hebben in het SDO worden geregeld, en niet meer in het MT van de eigen organisatie.

Verschillen tussen beide organisaties bemoeilijken samenwerking op sommige vlakken

- De GGD en VRD zijn twee verschillende organisaties, met ieder hun eigen identiteit en besturingsfilosofie. Bedrijfsvoering moet goed zijn ingericht om op beide identiteiten aan te sluiten.

9a. Veiligheidsregio & GGD Drenthe

- De primaire processen van de GGD en VRD verschillen wezenlijk van elkaar. De VRD heeft meer locaties en telt – mede door circa 750 vrijwillige aanstellingen bij de brandweer – in totaal meer mensen. Die vrijwilligheid vraagt bovendien een andere insteek in de ondersteuning vanuit bedrijfsvoering. De GGD is echter groter in aantallen FTE. De werkzaamheden van de VRD zijn relatief eenduidig, terwijl de GGD juist een grote diversiteit aan werkzaamheden kent.

- Bovendien zijn de werkzaamheden van de VRD vaak gericht op de korte termijn, vaak in de vorm van crisis of calamiteiten, terwijl de werkzaamheden van de GGD over het algemeen gericht zijn op de langere termijn. De verschillen tussen deze beide organisaties vragen relatief veel van een medewerker bedrijfsvoering die beide organisaties moet bedienen.

- In tijden van crisis weten beide organisaties elkaar goed te vinden, en verloopt de samenwerking soepel. De coronacrisis is hier een voorbeeld van. Wanneer de druk van een crisis is verdwenen, worden primaire processen echter weer leidend, waardoor de organisaties weer wat verder uit elkaar drijven.

Samenwerking op onderdelen van bedrijfsvoering kan een efficiency-slag opleveren, als…

- … de taken niet raken aan missie, visie of primaire processen. Vooral facilitaire taken lenen zich goed voor samenwerking.

- … medewerkers bedrijfsvoering zich bewust zijn van de wezenlijke verschillen tussen beide organisaties, en in staat zijn om vanuit beide perspectieven te handelen.

- … beide organisaties duidelijke afspraken met elkaar hebben gemaakt, die formeel vastliggen als basis onder de samenwerking.

- … er voldoende eenduidigheid is in aansturen en processen voor medewerkers bedrijfsvoering.

Alternatief: personeel van elkaar inhuren

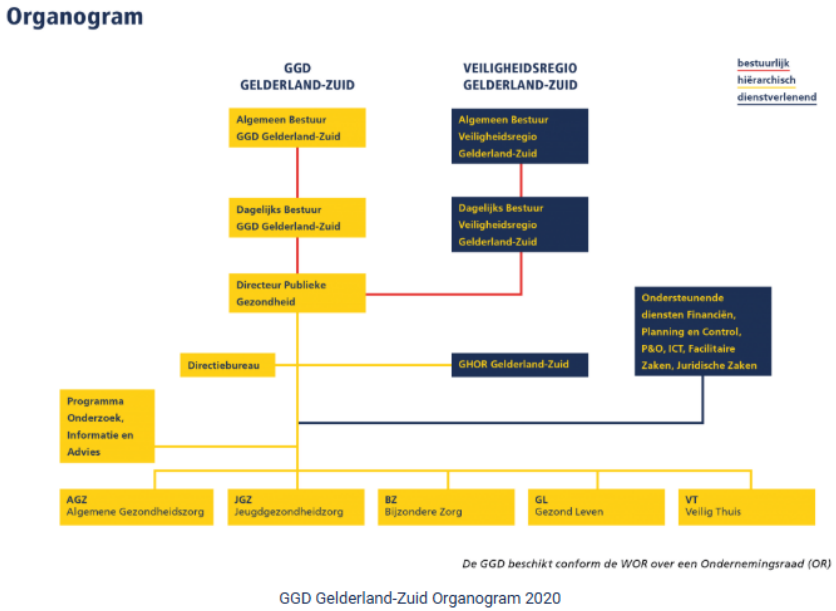
- Als tip geeft de directeur van de VRD mee dat het risico van éénpitters ook kan worden opgelost door elkaar bijstand te verlenen wanneer dat nodig is – zonder kostenverrekening.

9b. Veiligheidsregio & GGD Gelderland- Zuid

De VRGZ voert bedrijfsvoering uit voor GGD Gelderland-Zuid

- De Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en GGD Gelderland-Zuid werken sinds 2013 samen op het gebied van bedrijfsvoering. Omdat de VRGZ groter was dan de GGD, is destijds besloten om bedrijfsvoering onder te brengen bij de VRGZ. Medewerkers bedrijfsvoering zijn sindsdien in dienst bij de VRGZ, en leveren diensten aan de GGD. Dit blijkt ook uit de organogram in Figuur 10.

Figuur 10. Organogram GGD Gelderland-Zuid



GGD Gelderland-Zuid Organogram 2020

Afrekening diensten op basis van gefixeerde verdeelsleutel

- Voor de afrekening van deze diensten is in 2013 een verdeelsleutel afgesproken. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op de werkzaamheden die de GGD afnam bij de Veiligheidsregio. In verband met de Belastingdienst en BTW-regeling is het bedrag dat de GGD aan de Veiligheidsregio betaalt, gefixeerd.

- Over de jaren heen is de GGD gegroeid, en is haar afname van diensten bij de Veiligheidsregio toegenomen. Hierdoor is de afname van de GGD niet meer in lijn met de verdeelsleutel. In 2024 heeft de GGD daarom een extra betaling aan de Veiligheidsregio gedaan voor de extra afgenomen diensten. Hiermee is onbewust het oorspronkelijke construct doorkruist.

- Hoewel de gefixeerde verdeelsleutel gunstig is voor de verrekening van BTW, is dit construct te star voor twee organisaties die zich in verschillende tempo's en proporties ontwikkelen. De gefixeerde verdeelsleutel wordt daardoor in de praktijk als onhandig ervaren. Een verdeelsleutel die kan meebewegen met ontwikkelingen van beide organisaties leidt echter tot hogere BTW lasten, waardoor het financieel gunstiger is om bedrijfsvoering in de eigen organisatie te beleggen.

9b. Veiligheidsregio & GGD Gelderland- Zuid

Gezamenlijke bedrijfsvoering blijkt een uitdaging

- De VRGD en GGD Gelderland-Zuid ervaren nog maar beperkte voordelen van de samenwerking. De behaalde schaalvoordelen zijn minimaal en wegen niet op tegen de afstemming die nodig is om de uitvoering tot een succes te maken. Dit heeft ook te maken met de verschillen tussen beide organisaties.

- De GGD en Veiligheidsregio zijn twee wezenlijk verschillende organisaties, en dat werkt ook door in de bedrijfsvoering. Zo hebben beide organisaties verschillende behoeften en wettelijke verplichtingen op het gebied van informatievoorziening, kennen de organisaties verschillende culturen en type medewerkers, en zijn ook de financiën anders geregeld: de GGD werkt veel op projectbasis, terwijl de financiën van de Veiligheidsregio constanter zijn.

- Doordat de organisaties zo verschillend zijn, vraagt het bedienen van beide organisaties veel van de medewerkers bedrijfsvoering. Dit leidt tot spanningen bij medewerkers, omdat ze beide organisaties goed willen bedienen. Bovendien is het op onderdelen zoals HR waardevol om medewerkers te hebben die toegewijd zijn aan één organisatie, die die organisatie goed kennen en weten wat er speelt.

Samenwerking met andere Veiligheidsregio's en GGD-en biedt perspectief

- Voor zowel Veiligheidsregio's als GGD-en vindt er ook veel samenwerking plaats op landelijk niveau, en naar verwachting neemt dit de komende jaren nog verder toe. Samenwerking met andere Veiligheidsregio's en GGD-en biedt perspectief, omdat zij met dezelfde opgaven en wetgeving te maken hebben. Bovendien is daar geen sprake van de organisatieverschillen die er wel zijn tussen Veiligheidsregio en GGD.

- Doordat de verschillen met andere Veiligheidsregio's en GGD-en kleiner zijn dan de verschillen tussen Veiligheidsregio en GDD onderling, is het aannemelijker dat samenwerking met andere Veiligheidsregio's en GGD-en tot grotere schaalvoordelen zal leiden.

- Hoewel de fysieke afstand tot andere Veiligheidsregio's en GGD-en groter is dan de afstand tot elkaar, verwachten de directeuren van de VRGZ en GGD Gelderland-Zuid niet dat dit problemen op zal leveren. Zij vinden het belangrijk om de belangrijkste adviseur(s) zelf in huis te hebben, maar geven aan dat functies als ICT en salarisadministratie ook op afstand kunnen worden uitgevoerd.

9c. Veiligheidsregio & GGD Flevoland

Huidige samenwerkingsvorm en achtergrond

- De GGD en de Veiligheidsregio Flevoland hebben in het verleden verkend of een bestuurlijke fusie mogelijk was. Dit bleek echter binnen de toenmalige wet- en regelgeving niet uitvoerbaar. De regio kent een complexe structuur met meerdere GGD's, RAV's en veiligheidsregio's, waarbij op verschillende terreinen wordt samengewerkt met de regio Gooi & Vechtstreek.

- De GGD en VR Flevoland zoeken de samenwerking in verschillende vormen op. Dit gebeurt via de GHOR lijn, de crisisbeheersing en op inhoudelijke thema's. Dit gebeurt voornamelijk op informele basis. Er is op dit moment wel een samenwerkingsovereenkomst tussen twee veiligheidsregio's, één GGD en het GHOR-bureau. Hoewel er op het gebied van meldkameractiviteiten en crisisorganisatie al intensief wordt samengewerkt, is het proces in de praktijk nog sterk afhankelijk van bestuurlijke betrokkenheid en persoonlijke relaties. Veranderingen in leiding of samenstelling kunnen daardoor invloed hebben op het draagvlak.

- De samenwerking tussen GGD en Veiligheidsregio biedt aanzienlijke kansen voor versterking van de crisisbeheersing en borging van continuïteit. Het is daarbij van belang dat deze samenwerking wordt vormgegeven vanuit inhoudelijke meerwaarde en gezamenlijke opgaven, en niet uitsluitend vanuit financiële overwegingen. Het is gunstig dat de GHOR dichtbij de directeur GGD is gepositioneerd, want crisisorganisaties kunnen elkaar zo versterken.

- Ook biedt samenwerking de mogelijkheid om met één stem richting gemeenten te spreken, al blijven er verschillen in thema's en bestuurlijke rollen tussen burgemeesters en wethouders.

Knelpunten en praktische uitdagingen

- De belangrijkste aandachtspunten bij het intensiveren van de samenwerking liggen op het terrein van bedrijfsvoering en organisatorische verschillen. Omdat de organisaties op verschillende manieren omgaan met persoonsgegevens, zijn er uiteenlopende privacyrichtlijnen van toepassing. Ook verschillen in ICT-systemen, werkprocessen en organisatieculturen vragen om zorgvuldige afstemming. Een nauwere samenwerking leidt niet vanzelf tot meer efficiëntie, onder andere doordat afzonderlijke HR-structuren in stand moeten blijven. Groei kan bovendien de complexiteit van de organisatie vergroten en aanleiding geven tot extra coördinatiebehoefte.

- Wanneer financiële overwegingen een rol spelen bij de wens tot samenwerking, is het van belang te onderkennen dat mogelijke voordelen zich pas op langere termijn zullen manifesteren. In de eerste fase zal de organisatie zich vooral intern moeten richten op het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsvormen en constructen, waardoor directe financiële baten beperkt zijn.

9c. Veiligheidsregio & GGD Flevoland

- Samenwerking is in hoge mate afhankelijk van mensen. Succesvolle samenwerking vraagt om onderling vertrouwen, persoonlijk contact en een gedeelde werkcultuur. Informele initiatieven, zoals gezamenlijke huisvesting of laagdrempelig overleg, kunnen hieraan wezenlijk bijdragen door verbinding en korte communicatielijnen te bevorderen. De GHOR en ambulancezorg sluiten qua cultuur goed aan bij de Veiligheidsregio, terwijl de jeugdzorg een eigen dynamiek en werkwijze kent.

9d. Veiligheidsregio & GGD Noord Limburg

Ontstaan en aanleiding

- In de beginstelverklaring bij de start van het proces om te komen tot de veiligheidsregio Limburg-Noord (2009) is opgenomen dat de veiligheidsregio de beheerder is van de regionale brandweerorganisatie, de GHOR en de GGD. Dit leidde dan ook tot de visie Samen meerwaarde behalen in veiligheid en gezondheid in Limburg Noord. Vanaf 2011 bestaat de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio en Gemeentelijke Gezondheidsdienst Limburg-Noord.

Samensmelting van de organisaties

- Binnen de bestuurlijke fusie fungeert de Veiligheidsregio als paraplu waaronder de GGD valt. Het uitgangspunt is nooit geweest om beide organisaties volledig tot één profiel te smeden of één uniforme identiteit te creëren. Beide behielden hun eigen herkenbaarheid; de gebouwen dragen nog steeds de twee logo's, en op grotere kantoorlocaties werken de medewerkers in gemengde teams naast elkaar. Verschillen, zoals op het gebied van privacy en informatiebeheer, worden niet gezien als obstakels maar als kwesties die praktisch zijn op te lossen middels certificering. Ook op het terrein van arbeidsvoorwaarden is voor een heldere en eenvoudige lijn gekozen: de GGD-medewerkers vallen onder de cao van de Veiligheidsregio, wat de administratieve samenhang versterkt en weinig weerstand heeft opgeroepen.

Inhoudelijke samenwerking

- Inhoudelijk is de samenwerking gaandeweg hechter geworden. Waar beide organisaties vroeger vooral binnen hun eigen kolom werkten, heeft de gezamenlijke ervaring tijdens de coronacrisis geleid tot meer wederzijds begrip en kruisbestuiving. Men ondersteunt elkaar steeds vaker op grotere thema's en benut elkaars kennis en netwerken. Zo ontstaan er verbindingen die er anders niet zouden zijn geweest: medewerkers wisselen van rol, een brandweerman kan bijvoorbeeld manager worden bij de GGD, en kennis over preventie of risicobeheersing vloeit over de grenzen heen. Culturen blijven verschillend, maar dat wordt niet als probleem ervaren zolang men zich richt op het gezamenlijke doel. Wat beide groepen bindt, is het besef dat ze werken voor dezelfde inwoner: iemand die behoefte heeft aan zowel gezondheid als veiligheid. Zo groeit langzaam een derde identiteit, namelijk die van de collega van de veiligheidsregio, met als gezamenlijke missie om bij te dragen aan de gezondheid én veiligheid van mensen.

Bestuurlijk niveau

- Bestuurlijk gezien levert de gekozen structuur voordelen op, maar ook enkele spanningen. Doordat de organisatie onder de Veiligheidsregio valt, ligt de formele verantwoordelijkheid bij de burgemeesters in het algemeen bestuur. Wethouders, die nauwer betrokken zijn bij GGD-aangelegenheden, staan hierdoor wat meer op afstand. Er is een informele afspraak dat besluiten uit de bestuurscommissies worden gerespecteerd in het algemeen bestuur, en in de praktijk werkt dat doorgaans goed.

9d. Veiligheidsregio & GGD Noord Limburg

Toch blijft het een gevoelig punt dat burgemeesters formeel besluiten nemen over onderwerpen die vaak in het domein van de wethouders liggen. Het vraagt om vertrouwen, zorgvuldige afstemming en een goed onderhouden relatie tussen burgemeesters en wethouders. Wanneer er spanning ontstaat, bijvoorbeeld over financiering van de GGD, komt de wettelijke rolverdeling weer scherp naar voren en wordt duidelijk hoe complex die bestuurlijke verwevenheid soms is.

Inrichting

- De organisatie zelf is overzichtelijk ingericht. Er is een collegiaal bestuur met een eenvoudige lijn-stafstructuur, opgebouwd rond drie kolommen: GGD, Veiligheid en Bedrijfsvoering. Waar mogelijk wordt gewerkt met generieke functieprofielen die uitwisseling en samenwerking bevorderen, al blijven enkele functies, zoals de businesscontrollers, specifiek voor elk domein. In alles geldt het uitgangspunt dat structuur de strategie moet volgen: de manier van organiseren moet passen bij wat men samen wil bereiken.

Voordelen

- De voordelen van deze bestuurlijke fusie liggen dan ook niet primair op financieel terrein, maar in de inhoud en de kwaliteit van samenwerking. Door de krachten te bundelen ontstaat een organisatie die beter is toegerust op de maatschappelijke opgaven van nu, waarin gezondheid, veiligheid en weerbaarheid steeds meer met elkaar verweven zijn. De fusie heeft geleid tot een versterkend karakter, meer massa en meer slagkracht.
- Het wij-zij-denken neemt af, medewerkers voelen zich meer onderdeel van één geheel en de organisatie kan gezamenlijk naar buiten treden.

Aandachtspunten

- Tegelijkertijd zijn er aandachtspunten. Zeggenschap en vertrouwen moeten voortdurend worden onderhouden. Daarnaast is het belangrijk om niet te vervallen in de verleiding van financiële motieven of de gedachte dat samenwerking vooral een middel is om te bezuinigen. De echte waarde ligt in de inhoudelijke verbinding, niet in rendement. Ook tussenfases zoals shared service centers of dienstverleningsovereenkomsten worden ontraden; die brengen alleen extra complexiteit, btw-problematiek en scheppen afstand tussen mensen en afdelingen.

Kernboodschap

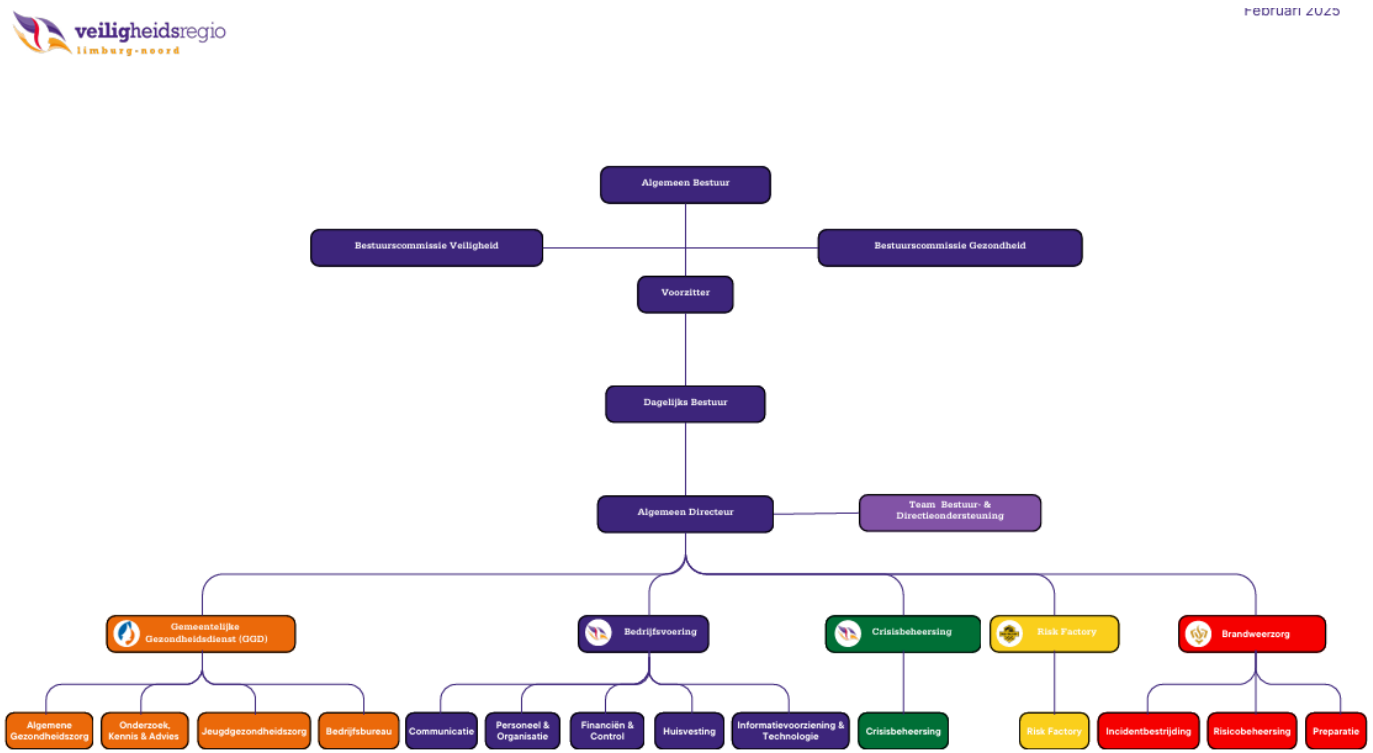
- De toekomstvisie van de bestuurlijke fusie is helder: werken vanuit één gezamenlijke maatschappelijke opgave. Gezondheid en veiligheid raken immers dezelfde mensen, dezelfde buurten en dezelfde maatschappelijke uitdagingen. De samenwerking is daarom geen doel op zich, maar een middel om beter in te spelen op die gezamenlijke opgaven. De beweging gaat richting opgavegericht werken, waarbij professionals vanuit verschillende achtergronden en expertises samen zoeken naar duurzame oplossingen. Daarbij behouden de organisaties hun eigen identiteit, maar ontwikkelen ze stap voor stap een gezamenlijke koers.

9d. Veiligheidsregio & GGD Noord Limburg

Zo ontstaat een samenwerking die zich richt op een weerbare samenleving, waarin gezondheid en veiligheid niet los van elkaar staan maar elkaar juist versterken. Vanuit hun verschillende deskundigheden dragen de partners gezamenlijk bij aan één doel: het bouwen aan een gezonde, veilige en veerkrachtige toekomst.

9d. Veiligheidsregio Limburg Noord

Figuur 11. Organogram Veiligheidsregio Limburg-Noord





10.

Bijlagen

Bijlage A. Drie samenwerkingsvormen in één oogopslag

Tabel 15. Drie samenwerkingsvormen in één oogopslag

Impactgebied	Zakelijke verrekening	Shared Service Center	Samengaan in één organisatie
Grip en invloed op taakuitvoering	Autonomie blijft behouden. Afspraken via DVO. Grip vooral indirect via contract en overleg.	Minder directe grip door harmonisatie. SSC krijgt eigen dynamiek op afstand van GGD en Veiligheidsregio.	Directe aansturing door eenheid van sturing. Bedrijfsvoering dicht bij primaire proces.
Robuustheid en wendbaarheid taakuitvoering	Robuuster en professioneler door samenwerking. Tussentijdse aanpassingen lastig.	Robuuste en professionele bedrijfsvoeringsorganisatie. Verminderde kwetsbaarheid, maar tragere besluitvorming.	Maximale robuustheid en schaalvoordelen. Snel besluitvormingsproces binnen één organisatie.
Inrichting en besturing	Twee aparte organisaties met opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Beperkte strategische samenwerking.	Nieuwe entiteit met eigen bestuur. Complexe governance en coördinatie tussen drie besturen.	Eén organisatie met één AB en DB. Aparte bestuurscommissies voor GGD en Veiligheidsregio mogelijk.
Juridisch construct	Geen nieuw juridisch construct nodig.	Nieuwe GR vereist voor het SSC.	Nieuwe GR en volledige fusie. Goedkeuring door alle deelnemende gemeenten.
Financiën (incidenteel en structureel) en fiscaliteiten	Beperkte incidentele kosten voor contractvorming, maar ook beperkte structurele winst en beperkte schaalvoordelen. BTW verplichting belemmert financieel voordeel.	Oprichtingskosten. Mogelijke efficiencywinst, maar ook onzeker kostenniveau. Arbeidsvoorwaarden moeten worden geharmoniseerd.	Transitiekosten, maar grootste structurele besparingspotentieel. Geen verrekeningen meer nodig. Arbeidsvoorwaarden moeten worden geharmoniseerd.
Medewerkers	Beperkte personele impact. Risico op verminderde binding met opdrachtgever.	Medewerkers bedrijfsvoering worden overgeplaatst naar nieuw SSC. Dit biedt carrièreperspectief, maar kan ook weerstand oproepen.	Nieuwe organisatie vraagt op harmonisatie cao's.
Organisatieculturen	Organisaties blijven autonoom, met eigen culturen. Risico dat cultuur van opdrachtnemende organisatie gaat domineren.	Beide organisaties blijven autonoom bestaan, met eigen culturen. In SSC komen beide culturen samen.	Volledige cultuurintegratie. Kansrijke, maar intensieve cultuurverandering.
Veranderopgave	Beperkte veranderopgave. Vooral afstemming over afspraken en processen.	Grote veranderopgave door oprichting nieuwe entiteit en overplaatsing personeel.	Stevige veranderopgave door bestuurlijke en organisatorische fusie.

Bijlage B. Geraadpleegde bronnen

GGD Zaanstreek- Waterland

- Dienstoverzicht 2025
- Financiële stukken waaronder kadernota, begroting 2026-2029 en overzicht mogelijke bezuinigingsopties
- Gemeenschappelijke Regeling GGD Zaanstreek Waterland + Addendum met wijziging
- Toelichting weerbaarheid GGD (Weerbaarheid - GGD GHOR Nederland)

Veiligheidsregio Zaanstreek- Waterland

- Beleidsplan 2025-2028 – Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (Beleidsplan 2025-2028 | Magazine stijl)
- Financiële stukken waaronder begroting 2026-2029
- Gemeenschappelijke Regeling VrZW
- Landelijke Agenda Crisisbeheersing Nederland (Landelijke Agenda Crisisbeheersing)

Overige

- Businesscase Samen Sterker
- Externe adviesrapporten onder andere ten aanzien van versterking facilitaire functie en de eerdere verkenningen naar gemeenschappelijke huisvesting
- Onderwerp weerbare samenleving van VNG (Weerbare samenleving | VNG)
- Onderzoek gezamenlijke bedrijfsvoering 2019 + voorlopige resultaten verkenning
- Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024 – RIVM (VTV-2024 | Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024)

Bijlage C. Geraadpleegde sleutelpersonen

Tabel 16. Overzicht van geraadpleegde sleutelpersonen

Organisaties	Functie
Veiligheidsregio Drenthe	Directeur en commandant brandweer
GGD Drenthe	Directeur Publieke Gezondheid
Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	Algemeen directeur
GGD Gelderland-Zuid	Directeur Publieke Gezondheid
Veiligheidsregio Flevoland	Directeur brandweerzorg
GGD Flevoland	Directeur Publieke Gezondheid
Veiligheidsregio Limburg Noord	Algemeen directeur
Veiligheidsregio Zaanstreek Waterland	Algemeen directeur, Dagelijks Bestuur, afdelingshoofden, concerncontroller, financieel adviseur, OR-leden
GGD Zandstreek Waterland	Algemeen directeur, Dagelijks Bestuur, afdelingshoofden, concerncontroller, financieel adviseur, OR-leden

& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en organisatorische uitdagingen. In de rol van adviseur, onderzoeker, procesbegeleider of door tijdelijk ín uw organisatie te stappen, brengen wij beweging. Zo dragen onze ervaren adviseurs en jonge talenten bij aan een weerbare en wendbare publieke sector.

Wij kraken onze hersens op complexe vragen. Daarbij zijn we scherp in onze analyses. En bieden we concreet handelingsperspectief in onze advisering. We steken ook graag onze handen uit de mouwen om samen met u resultaat te boeken.

Dat doen we bijvoorbeeld door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. Door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag van medewerkers.

& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor interim-bemiddeling, executive search & werving en selectie.

Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En we begeleiden processen om organisaties te vitaliseren. Samenwerking of fusie tot stand brengen? Wij helpen bij de vorming, evaluatie en doorontwikkeling. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie.

Staat uw vraagstuk er niet tussen? Verras ons. Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven

Isaac Titsinghkade 4a
1018 CA Amsterdam

info@en-vdl.nl
085 – 747 06 18

en-vandelaar.nl

Lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA).

