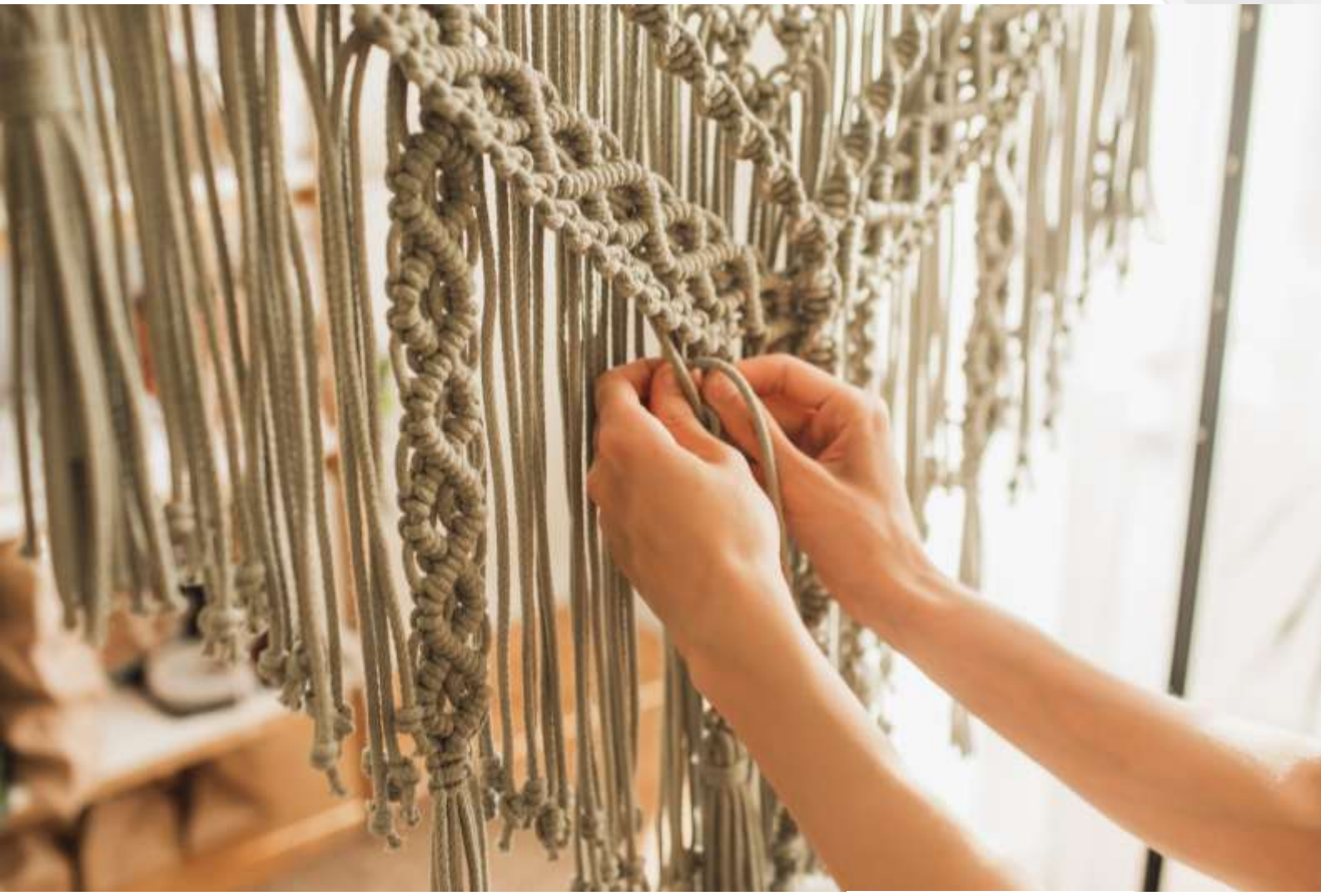
KokxDeVoogd

Samen, Sterker en Beter.

Samenwerking GGD en Veiligheidsregio Zeeland



VeiligheidsRegio Zeeland

GGD Zeeland

Guido Lafeber en Maxim ter Hedde | KokxDeVoogd
31 maart 2025

Voorwoord

'Samen, Sterker en Beter'

Gezondheid en veiligheid zijn essentiële waarden om in Zeeland prettig te kunnen wonen, werken en recreëren. De Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) en de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GGD) dragen hieraan in belangrijke mate bij door de taken die zij uitvoeren voor gemeenten, inwoners, bedrijven en bezoekers. In beide organisaties is veel expertise en slagkracht aanwezig om op te bouwen bij incidenten en crises. We staan paraat als dat nodig is en de buitenwereld verwacht dat ook van ons. Denk aan de brandweerzorg, infectieziektebestrijding, vaccineren, brandpreventie, als toezichthouder enz.. Inwoner én bezoeker in Zeeland rekent op kwaliteit, tijdigheid en slagvaardigheid van GGD en VRZ bij de uitvoering van hun publieke taken op gezondheid en veiligheid. Niet alleen als het gaat om de in het oog springende taken, bijvoorbeeld tijdens een crisis. Ook bij alledaagse zaken kunnen zij rekenen op de expertise van onze organisaties. Nu en in de toekomst en tegen een aanvaardbare prijs. Ondanks de verschillen schuilt hierin de grootste overeenkomst: de expertise en slagkracht om te doen wat goed en nodig is voor een gezond en veilig Zeeland. De trotse, nuchtere medewerkers bij wie het helpen en ondersteunen in de genen zit. En altijd nabij, of dit nu in een brandweerkazerne of op een consultatiebureau is. We hebben als organisaties meer gemeen dan aan de buitenkant lijkt.

De ruimte, rust en natuur die Zeeland een unieke regio maakt kent een keerzijde. We zijn ook een regio met forse risico's. Denk aan:

- zware industrie;
- de vergrijzing;
- een kerncentrale;
- onze infrastructuur;
- gebieden met meer kwetsbare inwoners;
- de impact van de energietransitie;
- de zorgkloof;
- een relatief lage vaccinatiegraad.

Daarnaast komen er door maatschappelijke en geopolitieke ontwikkelingen meer taken op zowel VRZ als GGD af. Dit alles staat op gespannen voet met een voornamelijk op (relatief laag) inwoneraantal gebaseerde financiering. Door het toenemende aantal taken en de complexiteit van de opgaven waar GGD en VRZ voor staan komt onze dienstverlening steeds meer onder druk te staan. Tel daar de krapte op de Zeeuwse arbeidsmarkt bij op en

Een kans op Zeeuws behoud van sterke publieke taken voor nu en de toekomst. Dit is het moment. Juist nu!

het is duidelijk. Om in de toekomst in Zeeland de publieke taken op gezondheid en veiligheid te kunnen blijven uitvoeren met een kwaliteit en slagkracht die van ons verwacht mag worden, hebben we ons dusdanig te organiseren dat onze robuustheid toeneemt.

Regie nemen voor een veilig en gezond Zeeland in de toekomst vraagt om bestuurlijk lef en overtuiging. Samenwerking tussen VRZ en GGD biedt kansen voor een meer robuuste aanpak van de publieke taken in Zeeland. Op inhoud werken we waar mogelijk al steeds vaker samen. Een goed voorbeeld hiervan is de meerjaren inhoudelijke samenwerkingsagenda voor een gezonde, veilige en schone leefomgeving. Waarin RUD, VRZ en GGD samen participeren. We hebben ervaren dat er grenzen zijn aan de mogelijkheid tot organisch naar elkaar toe groeien. De werkelijkheid vraagt een andere insteek. Om echt stappen te zetten naar brede samenwerking moeten we ons anders organiseren. Niet alleen omdat dit kansen biedt, maar ook omdat het nodig is om kwetsbaarheden op te lossen of te voorkomen. Door de krachten te bundelen zullen we slimmer hierop kunnen anticiperen (met minder meerkosten op langere termijn).

Investeren in samenwerken is investeren in op lange termijn zeggenschap houden over belangrijke zaken als veiligheid en gezondheid voor de Zeeuwse inwoners en bezoekers.

Onze primaire taken floreren op basis van goede ondersteuning en juist in de ondersteuning vanuit bedrijfsvoering zijn beide organisaties te kwetsbaar. Met de slagkracht en innovatiekracht die van ons gevraagd wordt, op bijvoorbeeld data gestuurd werken, zijn we samen sterker. Ook onze positie op de arbeidsmarkt wordt, bezien vanuit goed werkgeverschap, beter als we dat samen doen.

De eerste belangrijke stap is in juli 2024 door het AB van GGD en VRZ gezet. Met het besluit om:

1. bedrijfsvoering samen te voegen;
2. de governance hiervoor uit te werken met aandacht voor de balans tussen beide algemeen besturen;
3. een businesscase voor huisvesting in Goes West te realiseren en de optie voor gezamenlijke huisvesting op de Segeerssingel in Middelburg nader te beschouwen.

Voor u ligt de uitwerking van bovenstaande punten. Het rapport: ‘Samen Sterker en Beter; samenwerking GGD en Veiligheidsregio Zeeland’ maakt inzichtelijk hoe dit voor onze provincie het best kan worden ingericht.

Om tot een goed onderbouwd advies hebben we de drie deelopdrachten breed en in samenhang met elkaar opgepakt. Zo zijn organisaties uit het land die al samenwerken bevraagd op hun ervaringen, hebben medewerkers en ondernemingsraden van beide organisaties input gegeven, hebben (externe) experts op governance en huisvesting inhoudelijke deelonderwerpen uitgewerkt en hebben de ambtelijke ondersteuners van zowel GGD als VRZ (BAO, PAO, BC en ACF) ons kritisch bevraagd. Een afvaardiging van de kring van gemeentesecretarissen heeft meegedacht over het bestuurlijke proces en de gemeenteraden zijn meegenomen en geconsulteerd middels regionale bijeenkomsten (fysiek en digitaal), een webinar en raadsinformatiebrieven. Kortom, we zijn niet over een nacht ijs gegaan in de voorbereiding, de analyse en de conclusie.

Reden en noodzaak om nu door te pakken:

- *Om de kwaliteit van gezondheid en veiligheid als Zeeuwse publieke taken te borgen op lange termijn;*
- *Robuuste publieke taken, blijvend nabij in de regio;*
- *Behoud van en verkrijgen van meer slagkracht en innovatiekracht voor beide organisaties;*
- *Verminderen of voorkomen van kwetsbaarheid op bedrijfsvoering;*
- *Versterken en borgen van ondersteuning op de primaire processen;*
- *Versterken van de arbeidsmarktpositie;*
- *Minder meerkosten op de lange termijn.*

De uitkomst van het proces laat een eenduidig beeld zien zoals u in het rapport kunt teruglezen, die zich in het kort laat vertalen door de volgende punten:

- **Doe het goed en kies niet voor suboptimale oplossingen.**
  Dat laatste kost ook geld en tijd, terwijl het niet de robuustheid en randvoorwaarden biedt die nodig zijn. Kosten zullen de komende jaren bij beide organisaties door alle ontwikkelingen toenemen, maar door de krachten te bundelen zullen we slimmer hierop kunnen anticiperen. Berenschot(2021) heeft het perspectief van samenwerking eerder benoemd als “minder meerkosten op de langere termijn”.
- **De beste oplossing is het inrichten van één GR.** Waarin beide organisaties worden samengevoegd en waarin samenwonen randvoorwaardelijk is om de samenwerking goed te realiseren. Hierbij is speciale aandacht voor de bestuurlijke balans tussen beide portefeuillehouders onontbeerlijk. Voor raden biedt één GR, als breed gedragen optie, het voordeel van minder bestuurlijke ‘drukte'.

Goes West komt in het onderzoek als de best passende locatie naar voren. Gezamenlijke huisvesting is randvoorwaarde voor succesvol samenwerken. Dit krijgen we vooral ook mee vanuit de ervaringen uit het land en van medewerkers. De unieke kans dit te realiseren doet zich ook nu voor vanuit de urgente huisvestingsvraagstukken bij zowel VRZ als GGD. Goes West komt als meest passende locatie naar voren.

Is het dan een eenvoudig te nemen besluit? Allerminst. In een tijd van financiële druk bij gemeenten vragen we te investeren in regie pakken op de publieke taken op gezondheid en veiligheid om een robuust perspectief te creëren voor de komende tien, twintig jaar. De eerste jaren wordt geïnvesteerd in de nieuwe organisatie en het samenvoegen van processen en bedrijfsculturen, terwijl de dienstverlening er niet op korte termijn zichtbaar van verbetert. Dat is inherent aan een dergelijk besluit met grote impact.

Het vraagt ook bestuurlijk lef en doorzettingsvermogen en overtuiging om een andere governance in te richten. Het creëren van blijvende meerwaarde voor Zeeland door de publieke taken voor een gezond en veilig Zeeland robuuster vorm te geven is van groot belang voor ons allemaal. Nu is de troef in handen om onze burgers en bezoekers blijvend te kunnen laten rekenen op onze expertise en slagkracht en onze medewerkers te blijven verzekeren van goed werkgeverschap.

Ook de nieuwe directeur GGD Ida Ouweneel omarmt het rapport en de aanbevelingen. Ons appèl is duidelijk. Met elkaar zorgen voor sterke Zeeuwse publieke taken op gezondheid en veiligheid op de lange termijn vraagt om nu de regie te pakken. Geen compromissen die suboptimaal zijn, maar het goede durven doen voor Zeeland. Juist nu is het moment om samen daadkrachtig vooruit te gaan voor een gezond en veilig Zeeland.

Joke Gaemers
Directeur Veiligheidsregio Zeeland
Directeur Publieke Gezondheid

Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting 8

2. Inleiding 16

2.1 Aanleiding 16

2.2 Verantwoording totstandkoming 17

2.3 Leeswijzer 18

3. Context 19

3.1 Waarom wordt de samenwerking op bedrijfsvoering onderzocht? 19

3.2 Bestuurlijke opdracht 24

4. Taken 26

4.1 Taken GGD Zeeland 26

4.2 Taken VRZ 27

4.3 Gemeenschappelijke taken 28

5. Samenwerkende GGD-en en Veiligheidsregio's in Nederland 30

5.1 Inleiding 30

5.2 Acht samenwerkende GGD-en en Veiligheidsregio's 30

6. Bestuurlijk juridische vormgeving 35

6.1 Inleiding 35

6.2 Drie fundamenten voor de samenwerkingsvorm 38

6.3 Samenwerkingsvormen 41

6.4 Rechtsvorm 44

6.5 Beschrijving rechtsvormen 44

6.6 Uitwerking Afwegingskader rechtsvorm 48

6.7 Weging van de rechtsvormen 52

6.7 Rechtsvormen vergeleken 63

6.8 Advies variant rechtsvorm(en) 65

6.9 Conclusie 67

7. Organisatie 69

7.1 Conclusie 72

8. Personeel 73

8.1 Scope van de bedrijfsvoeringsanalyse 73

8.2 Huidige situatie bedrijfsvoering GGD en VRZ 74

8.2 Nieuwe situatie bedrijfsvoering GGD en VRZ 76

9. Financiële impact bedrijfsvoering 82
9.1 Structurele financiële effecten 82
9.2 Incidentele financiële effecten 82
10. Huisvesting 87
10.1 Aanleiding en doel 87
10.2 Locatiekeuze en alternatieven 87
10.3 Financiële analyse 88
10.4 Conclusie en vervolgstappen 89
11. Besluitvormingsproces 91
12. Conclusies en aanbevelingen 96
12.1 Conclusies 96
12.2 Aanbevelingen 97
12.3 Slotwoord 98
13. Risicoparagraaf 99
14. Bijlagen 103
Bijlage 1 Rechtsvormen afgewogen 104
Bijlage Huisvesting 116
Inhoudsopgave 116
INLEIDING 117
1.1 Aanpak businesscase 119
1.2 Leeswijzer 120
2.1 Visie op huisvesting 121
2.2 Kwalitatieve aspecten 125
2.3 Ruimtelijke vraag 126
3.1 Alternatieven 128
3.2 Afwegingskader 129
3.3 Afweging van de alternatieven 132
6.1 Nadere uitwerking en onderzoek 153
6.2 Procedures en globale planning 153
6.3 Projectmatige uitvoering 153

1. Managementsamenvatting

De integratie van de GGD en VRZ in één GR is de meest duurzame en toekomstbestendige oplossing. De bestuurlijke en organisatorische voordelen wegen ruimschoots op tegen de incidentele transitie-uitdagingen. Daarnaast is ook uit inventarisaties met medewerkers Bedrijfsvoering en de Ondernemingsraden van GGD en VRZ gebleken dat het samenvoegen van GGD en VRZ tot één GR de voorkeur heeft en als meest kansrijk wordt gezien.

Conclusies

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat:

1. Bedrijfsvoering van GGD en VRZ nu kwetsbaar is;
2. Eén gemeenschappelijke regeling (GR) de beste oplossing is;
3. Bestuurlijke en juridische inbedding cruciaal is om belangen en invloed te waarborgen;
4. Draagvlak onder medewerkers en Ondernemingsraden bestaat;
5. Gezamenlijke huisvesting een randvoorwaarde is voor samenwerken;
6. Efficiëntie mogelijk is en minder meerkosten verwacht kunnen worden op langere termijn;
7. Arbeidsmarktpositie versterkt wordt door samenvoegen en samenwonen in Goes-West, doordat een bredere arbeidsmarktregio wordt aangesproken;
8. De transitie vraagt om een investering, maar levert op termijn ook op in termen van kwaliteit, continuïteit en aantrekkelijk werkgeverschap.

Aanbevelingen

Aanbevelingen zijn:

1. Besluit tot één GR voor GGD en VRZ.
2. Voeg bedrijfsvoering samen.
3. Realiseer gezamenlijke huisvesting op een centrale locatie in Zeeland, namelijk Goes-West.
4. Draag zorg voor een zorgvuldige begeleiding van de transitie.
5. Heb oog voor cultuuraspecten en de communicatie en betrokkenheid van stakeholders.
6. Borg de financiële haalbaarheid en risicobeheersing.

Door deze stappen te zetten, wordt de toekomstbestendigheid van de publieke taken op gezondheid en veiligheid in Zeeland gewaarborgd door incidenteel en structureel te investeren in een robuuste, efficiënte en goed functionerende organisatie.

Investeren in samenwerken is investeren in op lange termijn zeggenschap houden over belangrijke zaken als veiligheid en gezondheid voor de Zeeuwse inwoners en bezoekers.

Aanleiding en context

Gezondheid en veiligheid zijn essentiële waarden voor Zeeland. De Gemeentelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GGD) en Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) spelen hierin een cruciale rol. De maatschappelijke dynamiek en toenemende (complexiteit van) taken stellen steeds hogere eisen aan de organisaties. De kwetsbaarheid van beide entiteiten, met name op het gebied van bedrijfsvoering, vraagt om een structurele oplossing. Op inhoudelijk terrein wordt al samengewerkt bijvoorbeeld met de meerjaren agenda leefomgeving (GGD/RUD/VRZ), de Risk Factory en piketten voor de crisisorganisaties.

Uit eerdere onderzoeken (Berenschot, 2021; Rooijmans, 2024) blijkt dat de huidige bedrijfsvoering onvoldoende robuust is en dat verdere samenwerking noodzakelijk is om continuïteit, kwaliteit en slagkracht te waarborgen. De kwetsbaarheid op bedrijfsvoering is van invloed op de primaire taken, zowel op de operationele taken als voor de crisistaken. Vanuit een financiering die vanuit de Zeeuwse schaal op een relatief laag inwoneraantal gebaseerd is met een fors aantal taken en een complexe omgeving is de kwetsbaarheid structureel van aard. In juli 2024 hebben de Algemeen Besturen van beide organisaties ingestemd met het verder uitwerken van de samenwerking, waarbij bedrijfsvoering wordt samengevoegd en een advies voor de governance wordt uitgewerkt.

De opdracht van beide Algemeen Besturen luidt samengevat:

1. werk een business case uit om bedrijfsvoering samen te voegen;
2. de governance hiervoor uit te werken met aandacht voor de balans tussen beide algemeen besturen;
3. een businesscase voor huisvesting in Goes West te realiseren en de optie voor gezamenlijke huisvesting op de Segeerssingel in Middelburg nader te beschouwen.

Kern van de samenwerking

De voornaamste doelen van de samenwerking zijn:

- **Borgen van kwaliteit, slagkracht en continuïteit**: Een gezamenlijke bedrijfsvoering wordt robuuster en versterkt de primaire processen en de weerbaarheid van beide organisaties.

- **Verbeteren van de arbeidsmarktpositie**: Door schaalvergroting kunnen medewerkers zich beter ontwikkelen en wordt de organisatie aantrekkelijker als werkgever.
- **Betere kostenbeheersing en efficiëntie**: Een gezamenlijke bedrijfsvoering leidt tot minder kwetsbaarheid, betere continuïteit en schaalvoordelen. Minder meerkosten op termijn zijn mogelijk.

Samenwerkende GGD en VR-en in Nederland

Er zijn gesprekken gevoerd met acht organisaties die reeds samenwerken in diverse vormen. De lessen die we daaruit leren zijn:

1. Samenwerking loont (mits op de juiste wijze ingericht):
    a. Bedrijfsvoering wordt minder kwetsbaar op onderdelen en ondersteunt primaire taken beter;
    b. Minder meerkosten op lange termijn zijn mogelijk;
    c. Meer robuustheid in de crisisorganisatie;
    d. Publieke gezondheid wordt sterker gepositioneerd wanneer er samenwerking is met veiligheid;
    e. De arbeidsmarktpositie wordt sterker door de samenwerking.

2. Kies direct voor de meest optimale oplossing en niet voor een suboptimaal compromis bij wijze van een tussenstap:
    a. Kies voor één GR;
    b. Gezamenlijke huisvesting belangrijke succesfactor;
    c. Met minimaal één gelijke CAO en één functiehuis voor bedrijfsvoering.

3. Kies niet voor suboptimale (tussen)oplossingen: doe het goed, of doe het niet. En als je het goed doet, houdt dan aandacht voor:
    a. De goede balans tussen publieke gezondheid en veiligheid in de bestuurlijke context;
    b. Direct goed uitwerken van de governance en zorgvuldig implementeren;
    c. Rollen en mandaten scherp omschrijven;
    d. Neem raden goed mee; één GR kan hun grip verbeteren.

Bestuurlijke juridische vormgeving

Om de samenwerking goed vorm te geven zijn verschillende samenwerkingsvormen en rechtsvormen onderzocht en met elkaar vergeleken. Er

is naar zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke mogelijkheden gekeken, waarbij zowel een nieuwe organisatie oprichten (van twee naar drie organisaties) als het samenvoegen van de GGD en VRZ naar één Gemeenschappelijke Regeling (GR) is meegenomen in de analyse.

De meest effectieve en toekomstbestendige variant is het vormen van één gemeenschappelijke regeling waarin zowel de GGD als VRZ zijn ondergebracht. Dit leidt tot een sterkere, meest robuust, in potentie efficiëntere (minder meerkosten op de langere termijn) en flexibele organisatie.

Bestuurlijke en organisatorische implicaties

De samenwerking vraagt om bestuurlijke keuzes en aanpassingen, waaronder:

- **Bestuurlijke balans**: De governance moet zowel de burgemeesters (Veiligheid) als de wethouders (Publieke Gezondheid) een evenwichtige positie bieden. Daarnaast is de positie van de raden belangrijk.
- **Eén juridische entiteit**: Een integratie in één GR en een gezamenlijke huisvesting biedt een stabielere en minder kwetsbare structuur dan een afzonderlijke bedrijfsvoeringsorganisatie.
- **Eén cao en functiehuis voor Bedrijfsvoering**: Dit vermindert juridische en personele complexiteit en versterkt de interne samenwerking.

Samenvoegen van bedrijfsvoering

Beide organisaties zijn kwetsbaar. Juist op bedrijfsvoeringstaken kan schaalvoordeel worden behaald, die zowel de kwaliteit en slagkracht kan verbeteren als efficiency en kostenbeheersing kan helpen realiseren.

Beide organisaties starten vanuit een andere uitgangspositie. GGD Zeeland is sinds 2023 bezig met versterking van de bedrijfsvoering naar een minimaal niveau (Basis op Orde). Een extern onderzoeksbureau (Lysias) heeft eind 2024 geconcludeerd dat de GGD op de goede weg is, maar dat de cadans nog gevonden moet worden. VRZ kent andere problematieken, samenhangend met kleinere teams en een relatief grote werkdruk.

In het onderzoek naar het samenvoegen van de bedrijfsvoeringsonderdelen is een analyse verricht per onderdeel door medewerkers van beide organisaties, werkzaam voor deze onderdelen. Hierbij is onderzocht welke effecten verwacht kunnen worden van de samenvoeging voor twee varianten; een samengevoegde

organisatie (één opdrachtgever) of een derde organisatie voor alleen de bedrijfsvoeringstaken.

De analyse leidt tot de volgende conclusies:

1. **Eén opdrachtgever biedt significant betere kwaliteit en klantimpact.** Dit scenario is ook gunstiger qua draagvlak bij medewerkers
2. **Meerdere opdrachtgevers leiden tot een sterke afname** in kwaliteit, hogere kosten en een negatief effect op de klanttevredenheid. Daarnaast is het draagvlak bij medewerkers aanzienlijk lager.
3. **Kosten stijgen bij meerdere opdrachtgevers, terwijl de doorlooptijd gelijk blijft.** Dit betekent dat er geen efficiëntievoordelen zijn bij het verdelen van de verantwoordelijkheid over meerdere partijen.

Financiële impact en haalbaarheid

Het samenvoegen van beide organisaties vereist incidentele en structurele impulsen. Er zijn incidentele middelen nodig om de transitie zorgvuldig vorm te geven, zoals kosten voor onderzoek, zorgvuldige processen om de medewerkers in de nieuwe organisatie te plaatsen, inrichten van de organisatie, transitiebegeleiding en het harmoniseren van de verschillende ICT-landschappen.

Daarnaast zal de samenvoeging leiden tot een stijging van de structurele kosten, met name door de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en formatieve versterking, die volgt uit het toenemende aantal taken Beide organisaties starten vanuit een verschillend uitgangspunt op het gebied van bedrijfsvoering. Om het gewenste dienstverleningsniveau minimaal te handhaven en te voldoen aan wettelijke richtlijnen, is versterking op een aantal onderdelen noodzakelijk. Deze versterking is bij samenvoeging van beide organisaties minder dan bij beide afzonderlijke organisaties nodig zouden zijn. Hier zitten de eerder genoemde minder meerkosten op lange termijn

Op termijn zal de samenvoeging echter wel leiden tot minder meerkosten door de efficiënte inzet van specifieke functies, zoals de CISO en Privacy Officer.

De belangrijkste financiële effecten zijn:

- **Minder meerkosten op langere termijn** door bundeling van specifieke taken en centralisatie van expertise.
- **Efficiëntere bedrijfsvoering** met betere compliance, toekomstrobuustheid en een heldere structuur.
- **Verbeterde kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering** en duidelijkere financiële sturing door een robuustere organisatie door gedeelde diensten, integratie van systemen en een gecentraliseerde begroting.

De structurele en incidentele financiële effecten zijn in onderstaande tabel samengevat (bedragen x € 1.000). Huidig betekent de huidige situatie voor GGD en VRZ, variant 1 is een derde organisatie voor bedrijfsvoering, variant 2 is de samengevoegde GGD en VRZ in één nieuwe organisatie. In 2a gaat de gehele nieuwe organisatie over op één CAO, in 2b wordt er met een geharmoniseerde CAO voor bedrijfsvoering gewerkt. OG is de afkorting voor opdrachtgever.

	Structurele effecten	**Huidig**	**Variant 1**	**Variant 2a**	**Variant 2b**
	Component		3 OG's, >1 cao	1 OG, 1 cao	1 OG, >1 cao
A	Personele kosten	€ 7.259	€ 8.038	€ 7.845	€ 7.893
B	Sociaal plankosten	€ -	€ 297	€ 1.100	€ 297
C	**Totaal**	**€ 7.259**	**€ 8.336**	**€ 8.945**	**€ 8.190**
D	Verschil met huidig	€ -	€ 1.076	€ 1.686	€ 931

Tabel 1 Vergelijking structurele effecten in euro's van verschillende cao opties

	Component	**Variant 1**	**Variant 2a**	**Variant 2b**
	Incidentele effecten	3 OG's, >1 cao	1 OG, 1 cao	1 OG, >1 cao
1	Onderzoekskosten	€ 100	€ 125	€ 125
2	Projectkosten	€ 425	€ 850	€ 850
3	Frictiekosten	€ 225	€ 500	€ 500
4	Sociaalplankosten	€ 35	€ 200	€ 35
5	Desintegratiekosten	€ 0	€ 0	€ 0
6	Inrichtingskosten	€ 100	€ 200	€ 200
	TOTAAL	**€ 885**	**€ 1.875**	**€ 1.710**

Tabel 2 Incidentele financiële effecten in euro's voor beide cao varianten

Uit de combinatie van de twee tabellen volgt, dat het oprichten van een derde organisatie voor bedrijfsvoering de laagste incidentele transitiekosten kent en structurele meerkosten van € 0,8 tot € 1,1 miljoen per jaar afhankelijk van de keuze om de beloningsstructuur van de bedrijfsvoeringsmedewerkers te harmoniseren. Varianten 2a en 2b, waarin de GGD en VRZ in één GR komen, kennen relatief hoge incidentele transitiekosten, omdat in deze varianten beide organisaties worden samengevoegd. Indien hiervoor wordt gekozen, levert variant 2b (geen totale harmonisering cao's) de minste structurele meerkosten op, wanneer wordt afgezien van harmonisatie van de beloningsstructuur van de bedrijfsvoeringsmedewerkers. Dit zal leiden tot een stijging in benodigde capaciteit voor HRM en ICT.

Gezamenlijke huisvesting

Huisvesting staat zowel bij VRZ als GGD al jaren op de agenda voor wat betreft de hoofdlocaties op de Segeerssingel in Middelburg en de Westwal in Goes. Beide locaties voldoen niet meer aan de huisvestingsvisies en vragen grote investeringen om te verduurzamen in relatie tot een beperktere toekomstige levensduur van beide panden.
Zowel nieuwbouw in Goes-West als de aanpassing van de bestaande locatie Segeerssingel zijn onderzocht als mogelijke opties voor gezamenlijke huisvesting. Uit de vergelijkende analyse blijkt dat Goes-West de meest geschikte locatie is. Deze keuze is gebaseerd op de volgende factoren:

1. **Ruimtelijke geschiktheid**: De locatie biedt voldoende ruimte voor een efficiënt ingedeelde en flexibele werkplek, inclusief crisiscentrum (RCC).
2. **Bereikbaarheid**: Centraal gelegen binnen Zeeland, met goede OV-verbindingen en parkeermogelijkheden.
3. **Financiële haalbaarheid**: Nieuwbouw biedt een betere verhouding tussen investeringskosten en levensduur in vergelijking met renovatie van bestaande panden.
4. **Duurzaamheid en toekomstbestendigheid**: Het gebouw wordt ontwikkeld volgens de nieuwste duurzaamheidsnormen (BENG) en kan flexibel inspelen op toekomstige behoeften.

Een belangrijke factor bij de huisvestingslocatie is **arbeidsmarktpotentieel**. Goes West biedt daarbij vanwege de oriëntatie op een deel van West Brabant de beste perspectieven. Daarbij is, gerekend met 30 minuten reistijd, de locatie Goes West beduidend gunstiger qua arbeidsmarkt potentieel. Zo ligt Bergen op Zoom binnen een half uur reistijd en Breda op 45 minuten.



Uit de analyse op Huisvesting blijkt dat uitbreiding van de bestaande locatie aan de Segeerssingel geen optie is. Dit scenario biedt onvoldoende ruimte voor de beide organisaties, onvoldoende flexibiliteit en zou een complex renovatieproces vereisen, met hoge kosten en beperkingen in functionaliteit.

Voor het ontwikkelen van nieuwbouw in Goes-West is een ontwikkelbudget van €1.63 miljoen begroot binnen het investeringsbudget. Deze post is onderdeel van

de stichtingskosten nieuwbouw, die zal worden geactiveerd en tot lasten leidt per 2028. In onderstaande tabel wordt dit budget gespecificeerd:

Kosten ontwikkelfase	(x 1.000 euro)	
honoraria	1.116	Projectmanagement; architect- en advies/ onderzoekskosten
heffingen	92	leges
financieringskosten	25	
prijsstijgingen	47	
onvoorzien	64	
Totaal exclusief btw	1.344	

Tabel 3 Kosten ontwikkelfase in euro's

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Gezondheid en veiligheid zijn essentiële waarden om prettig te wonen, werken en recreëren in Zeeland. VRZ en GGD vervullen hierin voor gemeenten belangrijke publieke en wettelijke taken. Inwoner én bezoeker in Zeeland rekent op kwaliteit, tijdigheid en slagvaardigheid van GGD en Veiligheidsregio bij de uitvoering van hun publieke taken op gezondheid en veiligheid. Samenwerking tussen Veiligheidsregio en GGD biedt kansen voor een meer robuuste aanpak van de publieke taken in Zeeland.
Gedurende de afgelopen 10 jaar worden er gesprekken gevoerd over de (verdere) samenwerking tussen gemeenschappelijke regelingen Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GGD) en de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ), zowel op inhoudelijke taken als op bedrijfsvoeringstaken. Aanleiding voor deze gesprekken is de ervaring dat het op termijn steeds ingewikkelder wordt om een stevige bedrijfsvoering te organiseren ter ondersteuning van de primaire taken op de gebieden veiligheid en gezondheid.

Voor een effectieve uitvoering van de primaire taken is een goede ondersteuning vanuit bedrijfsvoering een randvoorwaarde. De uitvoering van de primaire taken van de GGD en VRZ lijdt eronder als de ondersteunende processen niet voldoende kwaliteit, continuïteit, slagkracht en flexibiliteit hebben. Eerdere onderzoeken van Berenschot in 2021 en Rooijmans in 2024 zijn hier al uitgebreid op in gegaan.
Er wordt al samengewerkt op een aantal inhoudelijke thema's. Hieruit is bijvoorbeeld de meerjarige inhoudelijke samenwerkingsagenda op leefomgeving uit voortgekomen (GGD, VRZ en RUD). De ervaring laat zien dat organisch groeien op zowel inhoudelijke taken als bedrijfsvoering zijn grenzen heeft bereikt.

De maatschappelijke dynamiek en toenemende complexiteit van taken stellen steeds hogere eisen aan de bedrijfsvoering van zowel de GGD als VRZ. Ontwikkelingen op het gebied van veiligheid, gezondheid en crisisbeheersing vragen niet alleen om inhoudelijke expertise, maar ook om een robuuste en flexibele ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering.

Een van de manieren om voor beide organisaties de kwetsbaarheid te verminderen en te winnen op kwaliteit, continuïteit, slagkracht, efficiency en flexibiliteit is door samen te werken op het gebied van bedrijfsvoering.
Doel van de samenwerking tussen de GGD en VRZ is drieledig:

1. De kwaliteit van de organisaties op lange termijn borgen;
2. De arbeidsmarktpositie en goed werkgeverschap verbeteren;
3. Minder meerkosten op lange termijn realiseren.

2.2 Verantwoording totstandkoming

Dit rapport, waarin de business case voor de samenwerking op de bedrijfsvoering tussen GGD en VRZ is opgenomen, is tot stand gekomen met een werkgroep van VRZ en de GGD onder begeleiding van KokxDeVoogd.
Naast het werk van de werkgroep is gedurende het proces gesproken met verschillende interne en externe gremia en organisaties. Zo zijn in het proces van de totstandkoming van dit rapport gesprekken geweest met:

- De Algemeen Besturen van de GGD en VRZ
- De Dagelijks Besturen van de GGD en VRZ
- De managementteams van de GGD en VRZ
- De ondernemingsraden van de GGD en VRZ
- Het kernteam van de Ondernemingsraden GGD/VRZ
- Medewerkers van de beide organisaties
- Vertegenwoordiging van de kring van gemeentesecretarissen
- De leden van het Provinciaal Ambtelijk Overleg GGD (PAO)
- De leden van het BAO VRZ
- De leden van de Ambtelijke Commissie Financiën en de Begeleidingscommissie (ACF en BC)
- Acht GGD-en en Veiligheidsregio´s in Nederland die enige vorm van samenwerking hebben.

Het hoofdstuk over huisvesting is geschreven door Erik van der Veer van Ducereq bv. Er is voor gekozen om tot één integraal rapport te komen voor zowel samenwerking op bedrijfsvoering, analyse van de best passende rechtsvorm als de consequenties. Eén integraal rapport maakt duidelijker dat samenwerken en huisvesting op meerdere onderdelen dermate verbonden zijn dat samenwerken en samen wonen van de GGD en VRZ niet los gezien kunnen worden. In hoofdstuk 10 is daarom een samenvatting van het onderzoek naar de huisvesting opgenomen. Het volledige onderzoek is opgenomen in de bijlage.

2.3 Leeswijzer

Dit rapport biedt inzicht in de voorgenomen samenwerking tussen GGD Zeeland en de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ), met een specifieke focus op de integratie van de bedrijfsvoering. De opbouw van het rapport is zodanig gestructureerd dat het de lezer stapsgewijs meeneemt van context en probleemstelling naar concrete aanbevelingen en besluitvorming.

Na de **inleiding** (hoofdstuk 2), waarin de aanleiding, doelstelling en aanpak van het onderzoek worden toegelicht, volgt in **hoofdstuk 3** een schets van de bestuurlijke en maatschappelijke context. Hierin wordt het belang van verdere samenwerking uiteengezet . **Hoofdstuk 4** geeft inzicht in de taken die de GGD en de VRZ afzonderlijk en in samenwerking uitvoeren. In Nederland werken meerdere GGD-en en Veiligheidsregio's samen, in **hoofdstuk 5** is in kaart gebracht hoe deze samenwerkingen zijn vormgegeven en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden.

In **hoofdstuk 6** worden verschillende samenwerkingsvormen en rechtsvormen voor de samenwerking op bedrijfsvoering voor de GGD en VRZ beschreven en gewogen op basis van een afwegingskader. **Hoofdstukken 7 en 8** geven weer hoe de beide organisaties op dit moment zijn ingericht op bedrijfsvoering en welke impact enkele rechtsvormen hebben op de bedrijfsvoering. Daarbij wordt ook de impact meegenomen. **Hoofdstuk 9** behandelt de financiële impact van de samenvoeging. In **hoofdstuk 10** wordt de business case omtrent de huisvesting samengevat, waarin zowel de Segeerssingel als de locatie Goes-West in zijn meegenomen.

Hoofdstuk 11 bevat een beschrijving van het besluitvormingsproces zoals dat na besluitvorming kan worden vormgegeven, met aandacht voor vervolgstappen, uit te werken plannen en een indicatieve planning voor het proces om de aanbevolen wijze van samenwerking te realiseren.

Hoofdstuk 12 bevat de conclusies en aanbevelingen. Tot slot wordt in **hoofdstuk 13,** de risicoparagraaf, ingegaan op risico's van besluitvorming en transitie.

In de **bijlagen** treft u alle verklarende informatie aan, in de hoofdstukken wordt aangegeven wat u in de bijlages terug kunt lezen. De uitwerking van de business case huisvesting is in de bijlagen opgenomen.

3. Context

3.1 Waarom wordt de samenwerking op bedrijfsvoering onderzocht?

Samenwerking tussen VRZ en GGD is niet nieuw. Waar relevant voor burgers, bedrijven en gemeenten werken GGD en VRZ op primaire taken vanuit verschillende disciplines samen, zoals bijvoorbeeld tussen Infectieziektebestrijding en epidemiologie (GGD) en Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR/VRZ). Op leefomgeving is er in het AB juli 2024 besloten tot een meerjarige gezamenlijke inhoudelijke samenwerkingsagenda GGD/VRZ/RUD. Op diverse fronten is er sprake van samenwerking op primaire processen. Vanuit verschillende onderzoeken en ervaringen elders in het land wordt benadrukt dat verdergaande samenwerking de publieke waarde van beide organisaties kan verhogen (Berenschot, 2021; Rooijmans 2024)

De samenvoeging van de organisaties biedt de GGD en VRZ een kans om de robuustheid van de bedrijfsvoering te versterken en zo de kwaliteit van publieke dienstverlening op de lange termijn te waarborgen. In een tijd waarin de maatschappelijke en financiële druk toeneemt, de uitdagingen en opgaven complexer en meer en meer verweven raken, is samenwerking essentieel om toekomstbestendige en efficiënte ondersteuning te bieden.
De belangrijkste motivatie van de samenwerking tussen GGD en VRZ is hoe deze bijdraagt aan een veerkrachtige organisatie, die goed is voorbereid op toekomstige uitdagingen.



GGD en VRZ samen nodig bij elke crisis

De afgelopen jaren hebben we een aantal ingrijpende crises gehad, waar de COVID 19 pandemie een zeer duidelijk voorbeeld van is.

De uitdagingen die de GGD en VRZ te wachten staan, ontstaan waarschijnlijk vanuit geopolitieke ontwikkelingen, een volgende pandemie en/of de effecten van klimaatverandering. Uiteindelijk weten we niet wanneer, of in welke volgorde crises zich aandienen. We weten alleen dat de volgende crisis een kwestie van tijd is. Wanneer een dergelijke ramp of crisis zich aandient, weten we op basis van de

ervaring dat GGD en VRZ samen zullen optrekken om de effecten van de crisis zo snel mogelijk tot een beheersbare situatie terug te brengen.

Zeeland is uniek

De ruimte, rust en natuur maken zeeland een unieke regio. Tegelijkertijd kent Zeeland een hoog risicoprofiel met zware industrie, veel water, nucleaire risico's, een complexe infrastructuur. Potentiële kansen voor een gezonde leefomgeving kennen een keerzijde in risico's voor gezondheid en veiligheid. Een hoog risicoprofiel, een uitdagende omgeving en een financiering die is gebaseerd op (een specifiek voor Zeeland relatief laag) inwonersaantal maakt de uitdagingen voor Zeeland niet eenvoudiger.

Behoud en verbetering van kwaliteit dienstverlening

Een sterke en robuuste bedrijfsvoering ondersteunt niet alleen de dagelijkse processen, maar draagt ook bij aan de effectiviteit en slagkracht van de GGD en VRZ in en buiten crisistijd. De voordelen zijn veelzijdig:

- **Betrouwbare publieke dienstverlening:** Inwoners, bedrijven, overheden en bezoekers van Zeeland moeten kunnen rekenen op kwalitatief hoogwaardige, tijdige en daadkrachtige publieke dienstverlening, zowel in reguliere situaties als in crisissituaties. Een efficiënte bedrijfsvoering draagt direct bij aan deze maatschappelijke taak.
- **Ondersteuning van professionals in het primaire proces:** Door een efficiënte en innovatieve bedrijfsvoering kunnen professionals zich richten op hun kerntaken, met de zekerheid dat zij beschikken over de juiste informatie, middelen en ondersteuning.
- **Consistente en voorspelbare bestuurlijke processen:** Een gestroomlijnde bedrijfsvoering zorgt voor een eenduidige kwaliteit in besluitvorming en een stabiel financieel beleid, wat leidt tot vertrouwen bij zowel interne als externe stakeholders.

Goed werkgeverschap en een sterke arbeidsmarktpositie

Een aantrekkelijke werkgever zijn is cruciaal in een krappe arbeidsmarkt. Door samen te werken kunnen de GGD en VRZ een werkomgeving creëren die medewerkers bindt en boeit:

- **Uitdagend werk en ontwikkelkansen:** Een grotere organisatie biedt medewerkers meer mogelijkheden om zich te ontwikkelen, door kennisdeling, specialisatie en loopbaanperspectieven binnen een breder werkveld.
- **Gezonde werkomgeving en werkdruk:** Door efficiëntere werkprocessen en beter georganiseerde ondersteuning kunnen medewerkers zich richten op

hun kernactiviteiten. Door specialisatie en een grotere, beter toegeruste organisatie kan overmatige werkdruk worden verminderd of voorkomen.

- **Sterkere positie op de arbeidsmarkt:** Door een aantrekkelijke werkgever te zijn met heldere loopbaanpaden en ontwikkelmogelijkheden, kan de organisatie (met name het onderdeel bedrijfsvoering) zich beter positioneren op de competitieve arbeidsmarkt en talent aantrekken en behouden.

Betere kostenbeheersing en efficiëntie

De samenvoeging van de bedrijfsvoering leidt op lange termijn tot een efficiëntere inzet van middelen:

- **Betere Kostenbeheersing door efficiëntie:** Hoewel de kosten voor beide organisaties in de toekomst zullen toenemen door de stijgende vraag en inflatoire ontwikkelingen, biedt een gezamenlijke bedrijfsvoering mogelijkheden voor betere kostenbeheersing. De verwachting is dat door samenwerking de kosten minder stijgen dan bij twee organisaties afzonderlijk het geval zou zijn.
  Uit analyses[1] en praktijkvoorbeelden uit andere regio's blijkt dat samenwerking leidt tot minder meerkosten dan wanneer beide organisaties afzonderlijk zouden blijven opereren.
- **Leren van best practices:** Externe adviseurs en ervaringsdeskundigen uit andere regio's benadrukken dat geïntegreerde bedrijfsvoering leidt tot efficiëntere inzet van personeel en middelen, wat op termijn naar verwachting financieel gunstig is. Deze ervaringen kunnen worden gebruikt om ook in Zeeland op korte termijn de kwetsbaarheid te verminderen en op langere termijn meer voordelen te realiseren. Opgehaalde ervaringen uit andere veiligheidsregio's laten zien dat een geïntegreerde bedrijfsvoering leidt tot een toename in zowel kwaliteit als continuïteit.

Door de organisatieonderdelen bedrijfsvoering van GGD en VRZ samen te voegen, wordt een Zeeuwse organisatie gecreëerd die ook beter in staat is om te reageren op veranderende maatschappelijke behoeften en zich gedegen voor te bereiden op de uitdagingen die komen gaan.

[1] Rapport Berenschot (2021)en De Moe(d)t tot Samenwerking (2024)

Toenemende taken en complexiteit

De maatschappelijke dynamiek en toenemende complexiteit van taken stellen steeds hogere eisen aan de bedrijfsvoering van zowel de GGD als de VRZ. Ontwikkelingen op het gebied van veiligheid, gezondheid en crisisbeheersing vragen niet alleen om inhoudelijke expertise, maar ook om een robuuste en flexibele ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering.
De afgelopen jaren is de omvang en complexiteit van het takenpakket van zowel de GGD als de VRZ aanzienlijk toegenomen. Dit komt voort uit diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zoals:

- **Weerbaarheid en crisisbeheersing**: Nieuwe dreigingen en risico's, zoals pandemieën, klimaatverandering en geopolitieke instabiliteit, vereisen een structurele versterking van de crisisorganisaties.
- **Energietransitie en milieu**: De transitie naar duurzame energie en de impact van milieuwetgeving brengen extra verantwoordelijkheden met zich mee op het gebied van gezondheidsmonitoring en risicobeheer.
- **Nucleaire veiligheid en leefomgeving**: De aanwezigheid van nucleaire installaties en industriële ontwikkelingen in Zeeland en net over de grenzen vragen om strikte protocollen en continue afstemming met diverse stakeholders.
- **Zorg en volksgezondheid**: De vergrijzing, toenemende zorgvraag en veranderende wet- en regelgeving vergen een proactieve en datagedreven aanpak binnen de publieke gezondheid.

Deze ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak van een wendbare en toekomstbestendige bedrijfsvoering die professionals ondersteunt bij het uitvoeren van hun taken.

Digitalisering en datagedreven werken

Informatievoorziening en het gebruik van data spelen een steeds belangrijkere rol binnen zowel de GGD als de VRZ. Dit brengt kansen met zich mee, maar ook uitdagingen op het gebied van innovatie, infrastructuur en wetgeving:

- **Nieuwe technologieën en systemen**: De snelle ontwikkeling van digitale oplossingen vereist voortdurende investeringen in IT-systemen en procesinnovaties.
- **Datagedreven besluitvorming**: Het verzamelen, analyseren en duiden van data is essentieel voor zowel de volksgezondheid als crisisbeheersing. Dit vraagt om verdere professionalisering op het gebied van monitoring en voorspellende analyses.
- **Cyberveiligheid**: De naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de bescherming van en toetreding tot

vitale infrastructuur vereisen een geïntegreerde aanpak om risico's te minimaliseren en de digitale weerbaarheid te vergroten.

Door digitalisering strategisch te benutten, kunnen de GGD en VRZ hun slagkracht vergroten en beter inspelen op de behoeften van burgers en bestuurders.

Financiële uitdagingen

Net als de dertien Zeeuwse gemeenten waarvoor zij werken, ervaren GGD en VRZ financiële druk. De uitvoering van (wettelijke) taken staat onder druk terwijl er vanuit maatschappelijke ontwikkelingen nieuwe taken bijkomen. De borging van kwaliteit en continuïteit naast stijgende kosten en beschikbare middelen, dwingen tot efficiëntere bedrijfsvoering en slimme samenwerkingsverbanden.:

- **Bezuinigingen**: Meerdere bezuinigingen hebben geleid tot structurele knelpunten in de organisaties, uitvoering van wettelijke taken en bedrijfsvoeringstaken.
- In 2023 zijn extra middelen zijn vrijgemaakt voor '**De Basis op Orde'** binnen GGD, waarmee een aantal structurele knelpunten aangepakt kon worden. Lysias heeft eind 2024 geconstateerd dat de basis van de GGD reeds kwetsbaar is vanwege de beperkte schaalgrootte in Zeeland. Verdere generieke bezuinigingen zouden deze kwetsbaarheid vergroten.
- **Toekomstbestendige investeringen**:. De Basis op Orde omvat niet de voor de toekomst benodigde innovatieve ontwikkelingen, maar moet daadwerkelijk alleen de basis op bedrijfsvoering op orde brengen. De GGD is goed op weg, maar moet de cadans nog vinden. Om ook in de toekomst te kunnen blijven werken is meer nodig, zoals het mogelijk maken van datagedreven werken. Dit onderstreept de noodzaak om verdere stappen te zetten in de versterking van de organisatie en haar financiële fundament.

De ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van GGD en VRZ laten zien dat aanpassingsvermogen en innovatie belangrijk zijn om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan. Door in te zetten op samenwerking, digitalisering en een solide financiële basis kunnen beide organisaties blijven voldoen aan hun maatschappelijke taken. Investeren in een robuuste bedrijfsvoering betekent investeren in de veiligheid en gezondheid van Zeeland.

De aanleiding van deze samenwerking is helder: een toenemende complexiteit van de vraagstukken in een relatief kleine regio waarin gezondheids- en veiligheidsrisico's hoog zijn in een context waar er steeds meer druk ontstaat op financiële middelen. Het maakt het belangrijk om voor de lange termijn te werken aan kwalitatief sterke dienstverlening van een robuuste en weerbare Zeeuwse overheid. Door nu te investeren in deze structurele verbetering, zorgen we voor een duurzame en veerkrachtige publieke organisatie die klaar is voor de toekomst.

3.2 Bestuurlijke opdracht

Op 5 juli 2024 is door de Algemeen Besturen van de GGD en VRZ het besluit genomen de organisaties de volgende bestuurlijke opdracht mee te geven:

1. *In te stemmen met de voorgestelde inhoudelijke samenwerkingsagenda GGD, RUD en VRZ voor de komende vijf jaar (2024-2028) conform bijlage 1 van het adviesrapport. Hierbij moet aandacht zijn voor een jaarlijkse planning, goede voortgangsbewaking en sturing op resultaat.*
2. *In te stemmen om een businesscase uit te werken om de bedrijfsvoering van GGD en VRZ samen te voegen vanuit het principe 'gezamenlijk tenzij…' en hiervoor een realistisch tijdpad af te spreken. Deze businesscase wordt in april 2025 ter besluitvorming voorgelegd aan de algemeen besturen van GGD en VRZ. De directies van GGD en VRZ krijgen de opdracht:*
    a. *Om deze businesscase uit te werken, met onder andere een tijdspad, financiële onderbouwing, risico's, monitoringsmomenten en impactanalyse.*
    b. *Hierbij vanuit de inhoud te werken. Geef de governance vorm langs deze lijn met aandacht voor de gelijkwaardige positie van beide algemeen besturen. De algemeen besturen vragen hierbij aandacht om in de businesscase duidelijk gemarkeerde besluitvormings(momenten) op te nemen, waarop de bestuurders en ambtelijk adviseurs worden meegenomen.*
3. *In te stemmen met de keuze voor gezamenlijke huisvesting voor GGD en VRZ en hiervoor een businesscase uit te werken en deze in april 2025 ter besluitvorming voor te leggen aan de Algemeen Besturen van GGD en VRZ. De directies van GGD en VRZ krijgen de opdracht:*

    Een businesscase uit te werken voor:

    a. *Goes-West als locatie voor gezamenlijke huisvesting.*
    b. *Op verzoek van het AB VRZ daarin ook onderzoek te doen naar de Segeerssingel als alternatieve locatie voor gezamenlijke huisvesting. De huisvestingsvisies van beide organisaties moeten hierbij de basis blijven.*

c. *In de businesscase de zaken die in de eerste fase buiten de scope gebleven zijn (bijlage 5 van het adviesrapport), verder uit te werken. Hierbij worden financiële deskundigen uit de gemeenten betrokken zodat een helder en volledig (financieel) beeld ontstaat.*

Bij de uitwerking voor gezamenlijke huisvesting wordt, voor zover mogelijk, rekening gehouden dat de RUD op termijn alsnog kan aanhaken.

4. Taken

In dit hoofdstuk worden de taken van de GGD en de VRZ beschreven. Buiten scope gehouden zijn in dit hoofdstuk de taken van Bureau Inkoop JeugdZorg, organisatieonderdeel van de GR GGD Zeeland. Reden hiervoor is dat een proces tot ontvlechting op dit moment in de fase van bestuurlijke besluitvorming voorligt.

4.1 Taken GGD Zeeland

GGD Zeeland bewaakt, beschermt en bevordert de gezondheid van alle Zeeuwse inwoners. Beleidsmatig en wettelijk zijn gemeenten verantwoordelijk voor de publieke gezondheid van de inwoners, de uitvoering van deze taken is grotendeels bij GGD belegd via een gemeenschappelijke regeling, de vorm van een openbaar lichaam is verplicht. De Wet publieke gezondheid (Wpg) beschrijft welke taken GGD Zeeland verplicht is uit te voeren. Eventuele aanvullende taken, die GGD uitvoert voor gemeenten, staan beschreven in gemeentelijke nota's over het lokale gezondheidsbeleid.

Voor GGD geldt dat een groot gedeelte van het takenpakket bestaat uit voor gemeenten wettelijk verplichte taken zoals vastgelegd en beschreven in de Wpg en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Voor een deel van deze taken geldt dat deze bij een gemeenschappelijke regeling gemeenschappelijke gezondheidsdienst moeten worden ondergebracht. Het gaat hierbij onder meer over:

- het verzamelen en analyseren van gegevens over de gezondheidssituatie van de bevolking onder meer op basis van bevolkingsonderzoeken;
- het bevorderen van medisch milieukundige zorg;
- het bevorderen van technische hygiënezorg;
- het bevorderen van psychosociale hulp bij rampen;
- infectieziektebestrijding;
- het uitvoeren van en rapporteren over het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang.
- crisistaken: Infectieziektebestrijding, Medische Milieukunde, Coördinatie Psychosociale hulp en gezondheidsonderzoek bij rampen

Naast de wettelijke taken voor gemeenten, die verplicht zijn belegd bij de GGD, zijn er ook wettelijke taken voor gemeenten, waarbij door de Zeeuwse gemeenten de keuze is gemaakt om deze bij de GGD te beleggen. Voorbeelden hiervan zijn de jeugdgezondheidszorg, het rijksvaccinatieprogramma, Veilig Thuis, forensische

geneeskunde en publieke gezondheidszorg in COA-opvanglocaties. Verder zijn er taken waarbij gemeenten een vrije keuze hebben om eventuele aanvullende taken bij de GGD te beleggen. Het gaat hierbij om aanvullende taken zoals:

- Medische- en verpleegkundig advies (Advies en Meldpunt Bemoeizorg MAB);
- Integrale vroeghulp;
- Nu niet zwanger;
- Aanvullende diensten JGZ.

Tevens worden taken uitgevoerd zoals bijvoorbeeld preventieve maatregelen risicogroepen (waaronder reizigersvaccinaties). Deze taken generen inkomsten die bijdragen bij aan de overhead en noodzakelijke vaardigheden in crisis.

In onderstaande tabel zijn deze taken schematisch weergegeven.

Wettelijk GGD	Wettelijk	Aanvullend
• Seksuele gezondheid • Infectieziekte bestrijding (waaronder pandemische paraatheid) • TBC bestrijding • Technische hygiënezorg • Toezicht Kinderopvang • Medische milieukunde • Veiligheid (GGD als crisisdienst) • Advies publieke gezondheid • Onderzoek publieke gezondheid • Publieke gezondheid asielzoekers	• Toezicht Wmo • Jeugdgezondheidszorg (JGZ) • Rijksvaccinatieprogramma • Neonatale screening • Verwijsindex • Meld- en Actiepunt Bemoeizorg • Forensische geneeskunde • Veilig Thuis • Publieke gezondheid asielzoekers (JGZ)	• Preventieve maatregelen risicogroepen • Medisch- en verpleegkundig advies • Integrale vroeghulp • Nu niet zwanger • Deelname academische werkplaatsen • Aanvullende diensten JGZ

Tabel 4 Overzicht taken GGD Zeeland

4.2 Taken VRZ

VRZ voert de wettelijke taken uit zoals beschreven in de Wet veiligheidsregio's. Deze wettelijke taken zijn via attributie aan de Veiligheidsregio toebedeeld en worden onder de verantwoordelijkheid van het bestuur uitgevoerd. Het gaat om taken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing, brandweerzorg en geneeskundige hulpverlening. Daarin hebben veiligheidsregio's zowel een preparatierol als een repressieve rol. Ook hebben zij een adviesrol richting gemeenten en ander bevoegd gezag. Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor informatievoorziening aan partners en burgers. Daarnaast dienen zij een meldkamerfunctie te faciliteren – in het geval van VRZ gezamenlijk met Veiligheidsregio Midden-West-Brabant.

Voor het opstellen van kaders voor de taakuitoefening van diverse taken wordt dikwijls gekozen voor een gezamenlijke veiligheidsregiobrede aanpak. Deze aanpak wordt afgestemd binnen het Veiligheidsberaad. Na afstemming wordt de aanpak regionaal verder uitgewerkt, voorbesluitvorming voorgelegd aan de regionale

besturen van veiligheidsregio's. Ten behoeve van de uitvoering van deze taken zijn door VRZ op verschillende terreinen aanvullende afspraken gemaakt met partners, zowel binnen als buiten de landsgrenzen. Hoewel de democratische controle regionaal plaatsvindt door de raden van de deelnemende gemeenten, worden vanuit de rijksoverheid vaak regels en voorschriften gesteld omtrent het takenpakket van veiligheidsregio's.

Onderstaande tabel geeft weer welke taken in de Wvr zijn beschreven als verplichte taken voor een veiligheidsregio en hoe deze taken in de gemeenschappelijke regeling VRZ zijn beschreven.

Wet Veiligheidsregios	GR VRZ
• Inventariseren van risico's van branden, rampen en crises; • Adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises • Adviseren van het college van burgemeester en wethouders • Voorbereiden bestrijding van branden, organiseren van rampenbestrijding en crisisbeheersing; • In stand houden brandweer; • In stand houden GHOR; • Meldkamerfunctie; • Gemeenschappelijk materieel; • Informatievoorziening	• Brandweerzorg; • Rampenbestrijding en crisisbeheersing; • Geneeskundige hulpverlening

Tabel 5 Overzicht taken VRZ

4.3 Gemeenschappelijke taken

Samenwerken op kerntaken op het gebied van leefomgeving (Omgevingswet) tussen GGD en VRZ gebeurt vanuit een meerjaren inhoudelijke samenwerkingsagenda die in juli 2024 bestuurlijk is vastgesteld. Naast deze twee organisaties is de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland (RUD Zeeland) partner in deze samenwerkingsagenda. Deze organisaties GGD (gezond), RUD (schoon) en VRZ (veilig) hebben ieder hun eigen werkdomein waarin kerntaken zijn vastgesteld, met op onderdelen raakvlakken of overlap. GGD en VRZ zijn met elkaar verbonden via de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en via de directeur publieke gezondheid (DPG) die in overeenstemming met het bestuur van VRZ wordt benoemd. Vooral in de ruimtelijke ordening, de bouw, de industrie, het milieu en gezondheid in brede zin zijn raakvlakken met de RUD.

Vanuit de inhoudelijk samenwerkingsagenda 2024-2028 wordt op de volgende thema's samengewerkt:

- Samenwerken: pilot over risicorelevante bedrijven (net onder Seveso), gezamenlijke controles, incompany training/opleiding over de Omgevingswet;
- Beleid en bestuur: ontwikkelen integrale gebiedsanalyse, risicoprofiel;
- Integrale advisering: risicogericht integraal adviseren en gezamenlijke probleem- en risicoanalyse;
- Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving: risicogericht toezicht;
- Informatiemanagement: informatiesysteem leefomgeving en de aansluiting op het Digitaal stelsel Overheid (DSO)

De samenwerkingsagenda is dynamisch. Zo hebben GGD en VRZ in het tweede kwartaal van 2024 samen met ZLM en Rabobank samengewerkt in de pop-up Risk Factory Zeeland. De Risk Factory is een 'ontdekfabriek' voor veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Via nagebootste praktijksituaties hebben basisschoolleerlingen van groepen 7 en 8 inzicht gekregen in de risico's op het gebied van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. In 2025 krijgt de Risk Factory Zeeland een vervolg, wederom in de vorm van een pop-up Risk Factory.

Daarnaast wordt samengewerkt op het gebied van concerncontrol: de concerncontroller heeft een dienstverband bij zowel GGD als VRZ.

5. Samenwerkende GGD-en en Veiligheidsregio's in Nederland

5.1 Inleiding

Voor het onderzoek naar de best passende samenwerking tussen GGD en VRZ is naast een advies op basis van een afwegingskader ook gekeken of en zo ja op welke wijze in Nederland wordt samengewerkt tussen GGD-en en Veiligheidsregio's. Hiervoor zijn interviews afgenomen met de betreffende samenwerkende organisaties. Onderstaand wordt weergegeven welke organisaties zijn geïnterviewd, wat de vorm van samenwerking is en welke ervaringen er met deze samenwerking zijn opgedaan.

5.2 Acht samenwerkende GGD-en en Veiligheidsregio's

In de achterliggende periode is gesproken met de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, Veiligheidsregio IJsselland, GGD Hollands Noorden, Veiligheidsregio Limburg-Noord, Veiligheids- en gezondheidsregio Gelderland-Midden, Veiligheidsregio Kennemerland en Veiligheidsregio Fryslân.
Uit de interviews blijkt dat er drie vormen zijn waarop wordt samengewerkt. De bevindingen worden onderstaand per samenwerkingsvorm samengevat weergegeven.



Figuur 1 Samenwerkende GGD-VR

Afstemmen

De Veiligheidsregio en GGD Noord- en Oost-Gelderland, Veiligheidsregio en GGD Zaanstreek-Waterland werken met elkaar samen op basis van een milde vorm van afstemming. In beide regio's wordt op dit moment nagedacht over de manier van samenwerking. De uitdagingen in deze regio zijn vergelijkbaar met Zeeland waarbij

toekomstbestendigheid van de organisatie en de vermindering van de kwetsbaarheid op bedrijfsvoering belangrijke motieven zijn geweest om de samenwerking te starten. Ook de versteviging van de samenwerking op primaire processen – op maatschappelijke thema's als weerbaarheid en klimaatverandering – komt als motief naar voren. De beide regio's geven aan dat er een grens is aan het organisch kunnen groeien. Dat het gesprek over de manier van samenwerking op dit moment wordt gevoerd, geeft aan dat de grens ook is bereikt. Het voornaamste onderdeel van de samenwerking is op dit moment gericht op het voorbereiden op de volgende crises, waarin de elementen veiligheid en gezondheid beiden een onderdeel zijn.

Inbesteden

De regio's IJsselland en Hollands Noorden werken samen op basis van inbesteden, waarbij in beide regio's de uitvoering van een aantal taken wordt gedaan door de Veiligheidsregio voor de GGD. Voor beide regio's geldt dat het afzonderlijke organisaties zijn gebleven. In de regio IJsselland wonen de GGD en veiligheidsregio niet samen. In Hollands Noorden is dit wel het geval.
De mate waarin door deze regio's wordt samengewerkt, verschilt van relatief smal, waarbij wordt samengewerkt op de taken die samenhangen met gezamenlijke huisvesting, tot een bredere samenwerking op meerdere bedrijfsonderdelen, zoals: HR, financiën, ICT, facilitaire zaken, juridische zaken en archieffunctie. Uit de ervaringen die zijn gedeeld met inbesteden blijkt dat een organisch groeimodel en starten vanuit een te verwachten financieel voordeel niet hebben gebracht wat hier vooraf van werd verwacht. Dit was voor een van de regio's die we hebben gesproken aanleiding om het verder intensiveren van de samenwerking te heroverwegen en daarmee te stoppen. De verschillen in aansturing van de organisaties (GGD zelforganisatie en VR lijnorganisatie), verschillende taken en beleid, BTW-vraagstukken en de afwezigheid van een kwetsbaarheidsvraagstuk op bedrijfsvoering speelden hierbij ook een rol.
Samenwonen wordt als een belangrijke factor voor succesvolle samenwerking benoemd. Samenwonen versterkt de verbinding van de bedrijfsvoering met de primaire processen en draagt bij aan meer ervaren grip op bedrijfsvoering door de nabijheid. Waar niet wordt samengewoond wordt aangegeven dat disbalans in verhoudingen tussen de organisaties ontstaat en bij de afnemende partij sprake is van een minder ervaren dienstverlening.
De schaalvergroting binnen de bedrijfsteams die twee organisaties ondersteunen heeft gezorgd voor een betere arbeidsmarktpositie en aantrekkelijk werkgeverschap.

Eén organisatie GGD VR

De regio's Limburg-Noord, Kennemerland, Gelderland-Midden en Friesland werken samen in de vorm van één organisatie (gemeenschappelijke regeling) en wonen ook samen. De vorming van een gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio - vanuit de invoering van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) - was voor deze regio's het moment om één organisatie te vormen. Bij een aantal van de regio's was reeds sprake van nauwe samenwerking tussen de GGD en de veiligheidsregio. Hiermee was de ervaren stap om de twee organisaties samen te voegen kleiner. De door de organisaties genoemde motieven voor de samenwerking komen voor een groot deel overeen:

- Het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisaties in de bedrijfsvoering met een uitwerking op primair proces.
- Minder bestuurlijke drukte voor met name gemeenteraden door één gemeenschappelijke regeling in plaats van twee.
- Meer slagkracht op bedrijfsvoering en daardoor effectiever en robuuster.
- Minder-meer kosten op termijn.

De samenwerking in één organisatie heeft op verschillende terreinen meerwaarde opgeleverd. Tijdens de interviews is diverse keren genoemd dat sprake is van een meer robuuste crisisorganisatie. Dit werd onder meer zichtbaar bij de bestrijding van COVID 19 pandemie, waarbij de sterke kanten en kwaliteiten van elkaar werden ingezet om elkaar te helpen en te versterken. De schaalvergroting binnen de bedrijfsteams heeft gezorgd voor een robuustere bedrijfsvoering die beter in staat is om het primair proces van zowel GGD als de veiligheidsregio te ondersteunen. Onder meer de P&C processen richting de gemeenten zijn meer gestroomlijnd en de kwaliteit van onder andere de P&C-producten is verbeterd. Ook heeft de schaalvergroting – met name binnen de bedrijfsteams – gezorgd voor een het zijn van een meer aantrekkelijke werkgever en een betere arbeidsmarktpositie daardoor. Dit vertaalt zich onder andere in het beter in staat zijn om vacatures in te vullen en meer mobiliteit binnen de organisatie, waardoor medewerkers langer behouden blijven voor de organisatie. De versteviging van de samenwerking heeft ook meerwaarde in het meer gezamenlijk optrekken in maatschappelijke thema's als weerbaarheid, pandemie en klimaatverandering. Met name het onderwerp gezondheid is hierbij nadrukkelijker dan voorheen gepositioneerd in samenspraak met veiligheid. Tot slot wordt eensluidend aangegeven dat samenwonen het samenwerken heeft versterkt door met name de nabijheid op het primair proces.

Balans in de besturing van de samengevoegde organisaties vraagt bij alle vier de samenwerkingsverbanden blijvende aandacht. De bestuurlijke inrichting van de organisaties met één algemeen bestuur en bestuurscommissies voor gezondheid en veiligheid staat hiermee niet ter discussie.

Dit functioneert naar tevredenheid. De verhouding en het zorgen voor verbinding tussen de burgemeesters (veiligheid) en wethouders (gezondheid) is hierbij van belang. Dit vraagt dat de werkwijze en taken van het algemeen bestuur en de bestuurscommissies goed zijn beschreven. In alle vier de samenwerkingsverbanden is rol van de het AB – dat op basis van de Wvr wordt gevormd door de burgemeesters - beperkt tot alleen de wettelijke besluitvormingsbevoegdheden die niet door het AB kunnen worden overgedragen, bijvoorbeeld het vaststellen van de begroting en de jaarstukken. Alle andere taken zijn gedelegeerd aan de bestuurscommissies voor gezondheid en veiligheid. In bestuurlijke themasessies – vaak gekoppeld aan een AB-vergadering - is aandacht voor de onderlinge verbinding op de thema's gezondheid en veiligheid. De werkwijze met bestuurscommissies heeft wel als effect dat het bestuurlijke besluitvormingsproces langer is dan voorheen.

Bij de vorming van de samengevoegde organisaties is door drie van de vier regio's gekozen om vanaf het begin de CAO's voor de hele organisatie of in ieder geval de bedrijfsteams te harmoniseren. Dit om verschillen in beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden van medewerkers in dezelfde functies te voorkomen. De regio, waarbij bij de start is besloten om vanuit de bestaande CAO's te blijven werken, geeft aan dat de verschillen in beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden steeds groter worden en daarmee ook onvrede bij medewerkers ontstaat. De bestuurlijke afspraken die hierover in deze regio zijn gemaakt worden momenteel herzien.

5.3 Conclusie

De interviews met de acht samenwerkende GGD-en en Veiligheidsregio's maakt een reeks inzichten -en ervaringen het land duidelijk. Op basis van deze ervaringen kan een duidelijke rode draad worden gehaald:

1. Samenwerking loont (mits op de juiste wijze ingericht):
    a. Bedrijfsvoering wordt minder kwetsbaar op onderdelen en ondersteunt primaire taken beter;
    b. Minder meerkosten op lange termijn zijn mogelijk;
    c. Meer robuustheid in de crisisorganisatie;
    d. Publieke gezondheid wordt sterker gepositioneerd wanneer er samenwerking is met veiligheid;
    e. De arbeidsmarktpositie wordt sterker door de samenwerking.

2. Kies direct voor de meest optimale oplossing en niet voor een suboptimaal compromis bij wijze van een tussenstap:.
    a. Kies voor 1 gemeenschappelijke regeling voor GGD én VR;
    b. Gezamenlijke huisvesting belangrijke succesfactor;

c. Met minimaal 1 gelijke CAO en 1 functiehuis voor bedrijfsvoering.

3. Daar waar in het verleden is gekozen voor suboptimale oplossingen, worden de negatieve gevolgen ondervonden. Dit leidt tot heroverwegen van de besluiten of tot het stopzetten van de samenwerking. Als advies wordt meegegeven dat het in één keer goed vormgeven van de gewenste vorm zonder (suboptimale) tussenstappen leidt tot betere resultaten. Samengevat betekent het niet nemen van suboptimale tussenstappen: doe het goed, of doe het niet. En als je het goed doet, houdt dan aandacht voor:

a. de goede balans tussen volksgezondheid en veiligheid in de bestuurlijke context;
b. Direct goed uitwerken van de governance en overdraagbaar maken;
c. Rollen en mandaten scherp omschrijven;
d. Neem raden goed mee; het kan hun grip verbeteren.

6. Bestuurlijk juridische vormgeving

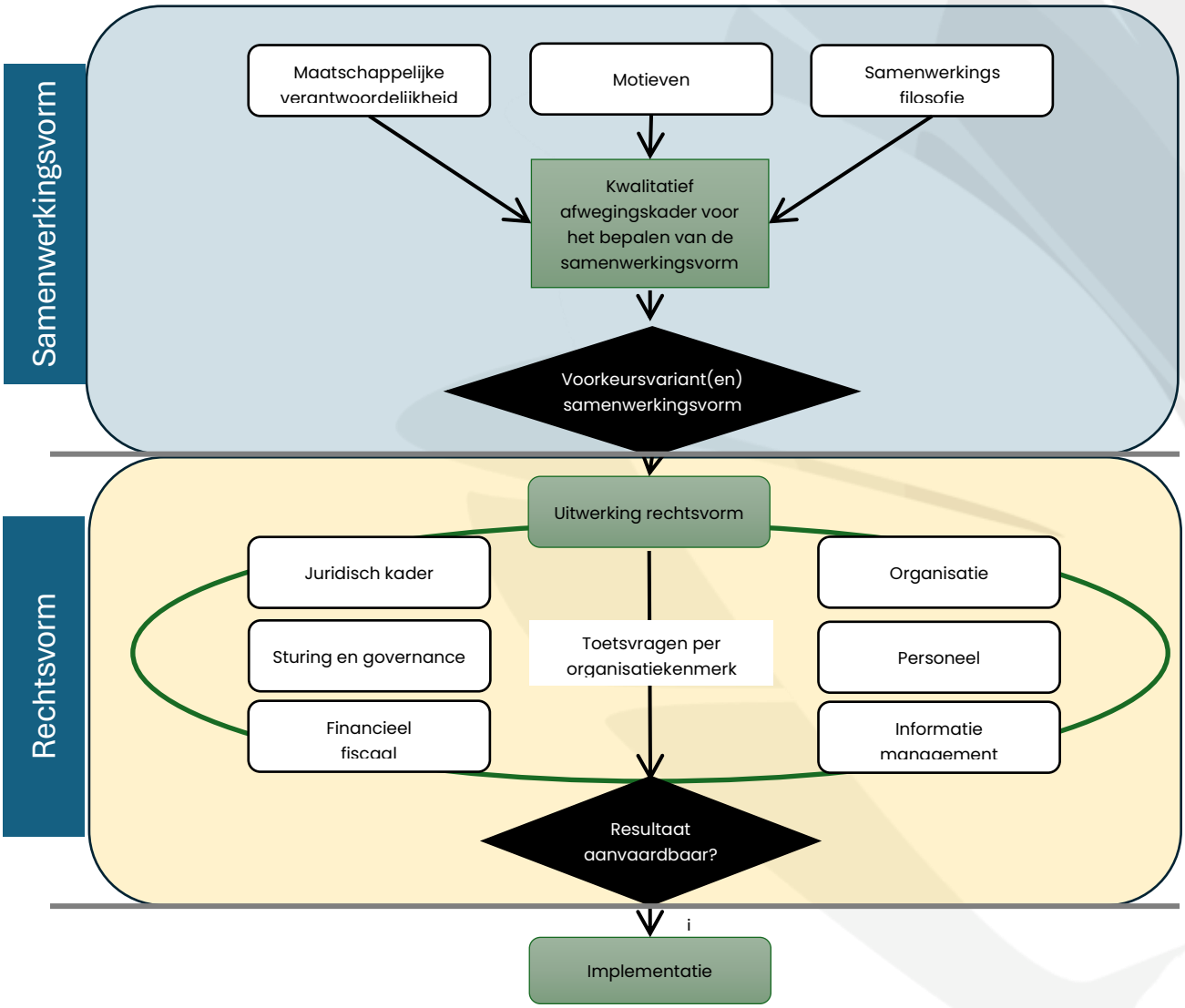
6.1 Inleiding

Samenwerken tussen overheden of samenwerkingsverbanden van overheden zoals de GGD en VRZ kan op velerlei manieren.
In de praktijk hebben opdrachtgevers of besturen vaak op voorhand een sterk idee over de rechtsvorm van een samenwerking, zowel in termen van gewenste als niet acceptabele oplossingen. Dat blijkt lang niet altijd gebaseerd te zijn op een doordachte analyse van de mogelijkheden die er zijn en de consequenties van de verschillende samenwerkingsvormen, wat betreft bijvoorbeeld governance, uitvoeringskracht en toekomstbestendigheid.

Om het proces van de keuzes te objectiveren en te rationaliseren heeft KokxDeVoogd een model ontwikkeld, gebaseerd op ruime ervaring met het opzetten en inrichten van samenwerking in het publiek domein in de afgelopen 14 jaar. Dit model ondersteunt om een beredeneerde beslissing tot stand te brengen over de best passende samenwerkingsvorm en vervolgens de best passende rechtsvorm(en) te kiezen. Daarnaast biedt dit model ruimte om uitgangspunten voor de inrichting de samenwerking, besturing en organisatie te formuleren voor het vervolg.

Het model helpt om stapsgewijs een analyse te maken bij twee vormkeuzes, te weten:
1) wat is de meest geschikte samenwerkingsvorm en
2) welke rechtsvorm past bij die samenwerkingsvorm. Daarna volgt een proces om te komen tot de beste inrichting van deze rechtsvorm.

Met behulp van een afwegingskader kan stapsgewijs zo objectief mogelijk worden bepaald welke rechtsvorm, gegeven de opgave en context, het best passend is voor de beoogde samenwerking. De afwegingskaders zijn opgesteld met de werkgroep van de GGD en VRZ onder begeleiding van KokxDeVoogd, daarnaast is samen met de werkgroep de weging van de samenwerkingsvorm gemaakt. De weging van het afwegingskader rechtsvormen is gemaakt door KokxDeVoogd en vervolgens getoetst in het proces tot besluitvorming.



Figuur 2 Model Samenwerkingsarrangementen

De eerste fase (in bovenstaande figuur in een blauw vlak) start met een verkenning van drie fundamenten voor de vorm van de samenwerking die ieder richtinggevend kunnen zijn voor de samenwerkingsvorm:

A. Maatschappelijke verantwoordelijkheid: de samenwerking richt zich op bepaalde opgaven waarvoor samenwerkende partijen een maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen.
B. Motieven: betrokken partijen hebben verschillende motieven om al dan niet samen te werken. Betrokken partijen hebben ieder voor zich *doelstellingen* en *belangen*.
C. Samenwerkingsfilosofie: de betrokken partijen hebben ideeën bij de waarden en doelen die zij nastreven met hun samenwerking en bij de strategie die daarbij volgens hen past.

De eerste fase sluit af met een besluit over de voorkeursvariant van de samenwerkingsvorm. Dat betekent dat er een beargumenteerde keuze kan worden gemaakt tussen de vier samenwerkingsvormen: afstemming, netwerksamenwerking, ketensamenwerking en zelfstandige organisatie.

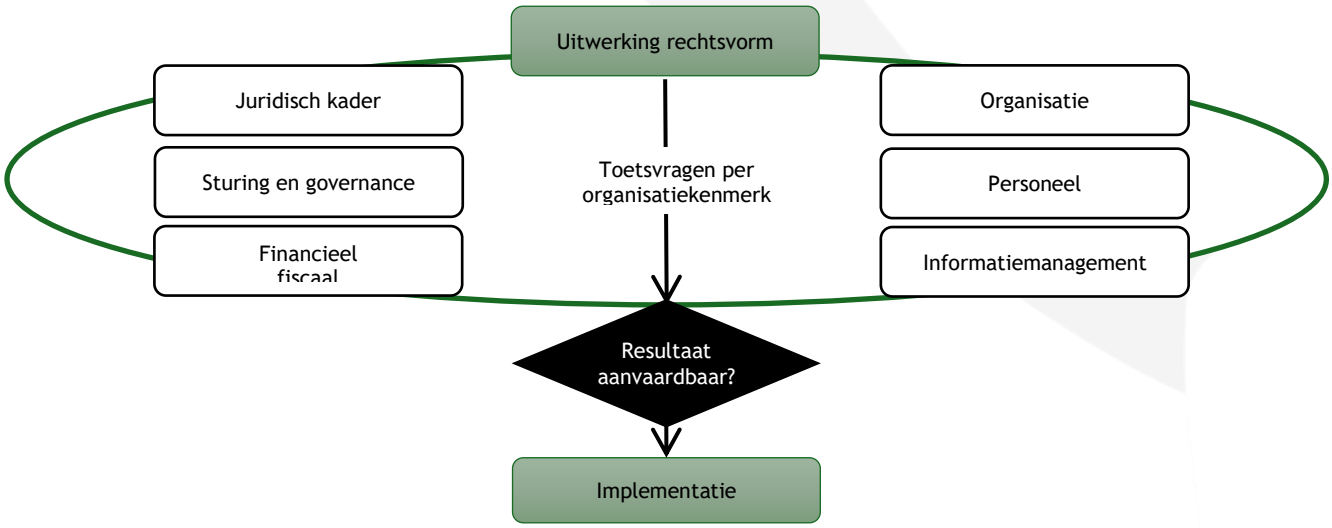


Figuur 3 Overzicht Samenwerkingsvormen

Na het besluit over de samenwerkingsvorm start de tweede fase van het model, welke moet leiden tot een besluit over de rechtsvorm of rechtsvormen voor de samenwerking. In de analyse wordt gestart met een kwalitatieve beschrijving van de consequenties van de rechtsvorm(-en) die in eerste aanleg het meest in aanmerking lijken te komen. Vervolgens wordt aan de hand van zes toetsvragen een afwegingskader opgesteld. Een afwegingskader kan bestaan uit meerdere aspecten per toetsvraag. De aspecten worden vervolgens per mogelijke rechtsvorm beoordeeld. Een beoordeling bestaat uit een codering (bijvoorbeeld rood, oranje groen aan de mate waarin aan een aspect kan worden voldaan in een specifieke rechtsvorm) en een eventuele toelichting op de codering.

1. *Juridisch kader.* Zijn er generieke staats- en of bestuursrechtelijke eisen of volgen er eisen uit specifieke wetten (met voorschriften voor –regionale-samenwerking) of regels (subsidie- of financieringsvoorwaarden bijvoorbeeld) die gerespecteerd en geaccommodeerd moeten worden? Wat is het juridisch karakter van de deelnemende partners en hoe zit het met hun bevoegdheden op het terrein waarop samenwerking aan de orde is; kunnen die in mandaat of delegatie aan een ander gegeven worden? En, hoe zit het met aanbestedingsregels en de AVG?

2. *Sturing en governance*. Kan met deze rechtsvorm de juiste grip (gezamenlijk en individueel) op de doelstellingen worden bereikt? Is de samenwerkingsvorm toekomstbestendig, is de samenwerkingsvorm geschikt om risico's van de samenwerking te beheersen?
3. *Financieel en fiscaal*. Wat zijn de fiscale aspecten van deze samenwerking; is er sprake van behoefte aan een eigen begroting c.q. jaarrekening? Ontstaat er een btw-plicht, geldt er winst- en vennootschapsbelasting?
4. *Organisatie.* Kan een adequaat werkende organisatie worden ingericht die past bij de opgave die er ligt, de gekozen samenwerkingsfilosofie en de toekomstvisie? Wordt het een virtuele samenwerkingsorganisatie, een programmaorganisatie een geïnstitutionaliseerde uitvoeringsorganisatie of nog iets anders?
5. *Personeel*: Wat zijn de personele gevolgen in termen van rechtsregels, zoals overgang van onderneming en opvolgend werkgeverschap, rechtsposities (cao en pensioen)?
6. *Informatievoorziening*: Wat is er nodig om de informatiebehoefte van de samenwerking te organiseren? Waar ligt het eigendom en waar het beheer van gegevens en hoe wordt de ontsluiting ervan geregeld? Welke middelen en maatregelen gaat het om, ten aanzien van operationele werkzaamheden bij de samenwerking, besturing van de samenwerking en verantwoording over de samenwerking?



Figuur 4 Uitwerking rechtsvorm

6.2 Drie fundamenten voor de samenwerkingsvorm

Maatschappelijke verantwoordelijkheid

GGD Zeeland heeft tot doel het bevorderen, beschermen en beveiligen van de gezondheid en de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van de inwoners van Zeeland. Daarnaast levert GGD Zeeland een bijdrage aan het doorbreken van onveilige situaties en het stoppen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Dit is

specifiek de taak van het onderdeel Veilig Thuis Zeeland (als onderdeel van de GR GGD Zeeland).

GGD Zeeland
De GGD levert haar bijdrage zodat Zeeuwen een leven lang meedoen: De missie van de GGD (Samen werken aan een gezonder en veiliger leven in Zeeland) heeft drie speerpunten, 1) positieve gezondheid, 2) gezonde keuzes makkelijker maken en 3) samen met anderen.

De GGD is daarnaast een crisisorganisatie die 7 dagen in de week en 24 uur per dag paraat staat om te reageren op noodsituaties als grote ongevallen, rampen en andere crises waarbij de publieke gezondheid in de regio wordt geraakt.

Veiligheidsregio Zeeland
VRZ is een crisisorganisatie en heeft als doel om op een uniform georganiseerde wijze inhoud te geven aan de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de afstemming tussen de verschillende hulpverleningsorganisaties in de regio bij het voorkomen en het bestrijden van rampen en crises.
Ter verwezenlijking van dit doel heeft de regio de taak het behartigen van de belangen op het terrein van onder andere brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR), de samenwerking bij de gemeentelijke rampenbestrijding (gemeentelijke bevolkingszorg), multidisciplinaire crisisbeheersing (NCTV) en het inrichten, het in stand houden van de gemeenschappelijke meldkamer en van informatievoorziening tussen VRZ en andere organisaties die betrokken zijn bij een van deze taken.

VRZ beoogt:
- burgers beter te beschermen tegen risico's.
- een stevige crisisorganisatie in stand te houden.
- hulpverlening en nazorg te bieden bij rampen en crises.
- brandweerzorg, geneeskundige hulp bij rampen en crisis.
- rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie.
- versterking van bestuurlijke en operationele slagkracht.

Samen werken de GGD en VRZ aan een gezond en veilig Zeeland en worden voorbereidingen getroffen ter bestrijding van situaties veroorzaakt door klimaatverandering, bedreigingen van de veiligheid, oorlog en pandemieën.

De bedrijfsvoering van GGD en VRZ richt zich op het ondersteunen van de primaire processen van de beide organisaties en het faciliteren van beide besturen van de

gemeenschappelijke regelingen GGD en VRZ. Daarbij wordt het verantwoord omgaan met publieke middelen en verantwoorden over het omgaan met publieke middelen als een van de kernwaarden benoemd.

Motieven tot samenwerking
De motieven tot samenwerking tussen GGD en VRZ kennen meerdere lagen. Allereerst is er een duidelijke wens om Zeeuwse overheden en samenwerkingen sterk, stabiel en nabij te houden voor burgers, bedrijven en bezoekers in Zeeland. Centraal daarbij staat dat de beide organisaties niet alleen in de dagelijkse taak en voorbereiding op en voorkomen van rampen en crises toegerust zijn op hun taken, maar ook in tijden van rampen en crises robuuste organisaties kunnen zijn en blijven.

Beide organisaties zijn al langere tijd kwetsbaar, voornamelijk in de bedrijfsvoering. Dit zijn geen constateringen van vandaag. Het rapport van Berenschot uit 2021 (waarvan het onderzoek startte in 2019 en dat de scope de samenwerking tussen GGD, VRZ en RUD Zeeland betrof) schetst een van de belangrijke motieven als volgt: "*Alle drie hebben ook moeite met het op peil houden van de personeelssterkte, zeker gezien de verwachte uitstroom van toekomstige gepensioneerden. Kwalitatief goed aanbod voor hoogopgeleide, specialistische functies is in Zeeland moeilijk te vinden. Ook arbeidsvoorwaarden kunnen een reden zijn waarom mensen liever voor andere werkgevers kiezen. Alle drie willen invulling geven aan strategische personeelsplanning. Het krappe financiële kader is daarbij een belemmering. Het risico dat daarmee ontstaat, is dat op sleutelposities door specifieke deskundigheden of soloposities gaten gaan vallen die de taakuitoefening in gevaar brengen en waarbij kwetsbaarheden gaan ontstaan*." (Berenschot, 2021, p. 22). Ook het recentere rapport van Jac Rooijmans (De Moe(d)T tot Samenwerking, 2024) heeft beschreven weke kwetsbaarheden er zijn in de bedrijfsvoering. Hij constateert het volgende:

- "De geringe bezetting bij de organisaties al direct de broosheid voor een organische doorontwikkeling liet zien;
- Door gebrek aan bedrijfsvoeringskracht de waan van de dag is blijven regeren;
- Dringende/actuele vraagstukken van de eigen organisatie, om begrijpelijke redenen, prioriteit kregen;
- Door de fysieke afstand tussen de organisaties de winst van samenwerken niet of onvoldoende opwoog tegen de investeringen die daarvoor nodig waren, zeker in combinatie met de extra energie die nodig was om het te onderhouden;
- De bedrijfsvoeringsthema's per organisatie geen gelijktijdige urgentie/aandacht kregen."[2]

[2] Rooijmans (2024) De Moe(d)T tot Samenwerken.

Om die robuustheid ook in de bedrijfsvoering van beide organisaties weer terug te krijgen is verdergaande samenwerking tussen de GGD en VRZ een oplossing. De verdergaande samenwerking levert daarnaast ook een andere positie op de regionale arbeidsmarkt op. Door samenwerking concurreren GGD en VRZ niet langer en kan de samenwerking een aantrekkelijker werkgever zijn.
Door samenwerken zien beide organisaties ook hun kwetsbaarheid op bedrijfsvoering afnemen. Daar waar nu een (toenemend) aantal functies 'eenpitters' of deeltijdfuncties zijn (en daarmee de afzonderlijke organisaties kwetsbaar bij verlof, ziekte of vertrek) kan in een samenwerking deze kwetsbaarheid afnemen. Beide organisaties erkennen dat deze kwetsbaarheid ook zijn weerslag heeft op de primaire taken en de ondersteuning van de besturen.

Noodzakelijke investeringen
In de (nabije) toekomst zullen beide organisaties moeten investeren in de bedrijfsvoeringstaken. Deze investeringen[3] zijn niet alleen financieel, maar juist ook op kwaliteit en medewerkers. Door samen te werken is de verwachting dat minder meerkosten op langere termijn gemaakt hoeven te worden.

Samenwerkingsfilosofie
De GGD en VRZ zijn beide organisaties met hulpverleners, met een gemeenschappelijk adagium 'wij helpen en ondersteunen, dat doen we kwalitatief goed, efficiënt en effectief'. En dat adagium zet zich voort in de filosofie van de samenwerking waar de bedrijfsvoering de primaire processen en taakuitvoering kwalitatief goed, efficiënt en effectief wil ondersteunen.

6.3 Samenwerkingsvormen

Er zijn vier vormen van samenwerking te onderscheiden: afstemming, ketensamenwerking, netwerksamenwerking en zelfstandige organisatie.

In een samenwerking gebaseerd op *afstemming* coördineren en stemmen samenwerkingspartners af over hun eigen uitvoering of hun beleid over een opgave, zonder overheveling van taken, beleid en/of beslissingsbevoegdheid. De samenwerking functioneert niet zelfstandig.

Een *ketensamenwerking* wordt gekenmerkt doordat partners in een keten borgen dat samenhang ontstaat in de wederzijdse afhankelijkheid tussen hun

[3] Denkbare investeringen kunnen zijn om ontwikkelingen op het gebied van AI bij te houden, data en informatiegestuurd werken of voldoen aan wet- en regelgeving als Woo, AVG, privacy wetgeving.

taakuitvoering of bij hun aanpak van een opgave. De samenwerking creëert een sluitende keten van uitvoering of beleidsbepaling.

In een *netwerksamenwerking* laten partners één van de organisaties de uitvoering of aanpak verzorgen ten dienste van de anderen, die zelf verantwoordelijk blijven voor de opdracht en het resultaat. Dit kan ook in een meervoudige, wederkerige vorm.

Samenwerking gebaseerd op een *zelfstandige organisatie* leidt tot een entiteit die wordt opgericht, die entiteit kan zelfstandig aan het bestuurlijk, maatschappelijk en/of economisch verkeer deelnemen.

In onderstaande tabel zijn de elementen op de maatschappelijke verantwoordelijkheid, Motieven tot samenwerking en Samenwerkingsfilosofie door de werkgroep beoordeeld op passendheid voor de vier samenwerkingsvormen, zoals hierboven beschreven. Een ++ betekent dat dit zeer goed past, -- betekent dat dit niet past en ook niet makkelijk te ondervangen is. Een waardering +- betekent een neutrale weging.

		AFSTEMMING	KETEN	NETWERK	ZELFSTANDIG
	Maatsch. verantwoordelijk				
1	Primair proces	**+-**	**--**	**-**	**+**
2	Voorbereiding	**+-**	**--**	**+**	**+**
3	Gezond, schoon en veilig	**+-**	**--**	**+**	**+**
4	Publieke middelen	**-**	**--**	**-**	**+**
	Motieven				
5	Minder kwetsbaar	**-**	**--**	**+-**	**+**
6	Sterke Zeeuwse overheid	**-**	**--**	**+-**	**++**
7	Arbeidsmarkt	**-**	**--**	**+-**	**++**
8	Robuuste bedrijfsvoering	**-**	**--**	**-**	**++**
9	Minder meerkosten	**-**	**--**	**+-**	**+**
	Filosofie				
10	Wij helpen	**-**	**--**	**-**	**+**
11	Kwaliteit, effectief en efficiënt	**-**	**--**	**-**	**+**
12	In rust en crises	**-**	**--**	**-**	**+**

Tabel 6 Weging afwegingskader Samenwerkingsvormen

De tabel 6 maakt duidelijk dat (op basis van het afwegingskader op de drie fundamenten) *afstemming*, wat feitelijk nu de maximale variant van samenwerking is, vooral negatief scoort op de motieven en filosofie. Op het onderdeel maatschappelijke verantwoordelijkheid is het een neutrale score, behalve voor publieke middelen, omdat hier twee volledige organisaties in stand worden gehouden die efficiënter zouden kunnen werken.

Het vormen van een *netwerksamenwerking* scoort op voorbereiding en het werken aan het doel iets beter. Voor het behouden van een sterke Zeeuwse overheid, goede positie op de arbeidsmarkt en een mogelijkheid om in de toekomst minder meer kosten te bereiken neutraal. Op de samenwerkingsfilosofie wordt een negatieve weging verwacht omdat hier geen positieve effecten te verwachten zijn, niet ten opzichte van de huidige situatie.

De vorm *ketensamenwerking* houdt in dat in de verschillende processen van bedrijfsvoering van de GGD en VRZ afwisselend en opeenvolgend onderdelen in processen voor elkaar uitvoeren. Een dergelijke inrichting van samenwerking werkt eerder averechts op alle aspecten dan dat de ketensamenwerking bijdraagt aan goed ondersteunde primaire processen (vanwege bijvoorbeeld de overdracht tussen de bedrijfsvoeringsafdelingen in een proces). Een dergelijke samenwerkingsvorm versterkt de Zeeuwse overheden niet en draagt niet bij aan een betere positie op de arbeidsmarkt of het blijvend binden en boeien van medewerkers. Een ketensamenwerking draagt niet bij aan de motieven, maatschappelijke verantwoordelijkheden en biedt geen antwoord op de filosofie van de samenwerking.

De beoordeling van het afwegingskader samenwerkingsvormen maakt duidelijk dat een zelfstandige entiteit op alle onderdelen uit maatschappelijke verantwoordelijkheid, motieven tot samenwerking en samenwerkingsfilosofie de zelfstandige entiteit een positief antwoord biedt. Daarbij is het arbeidsmarktpotentieel, sterke Zeeuwse overheid en robuuste bedrijfsvoering sterk positief. De zelfstandige entiteit scoort op arbeidsmarktpotentieel zeer positief omdat er meer groeimogelijkheden, meer specialisatiemogelijkheden en vooral minder kwetsbare ‘eenpitters’ functies zullen zijn.
De organisatie van de bedrijfsvoering plukt daar niet alleen het arbeidsmarktpotentieel van, tegelijkertijd wordt de organisatie van de bedrijfsvoering robuuster. Ziekte of vertrek valt beter op te vangen, kennis in de organisatie kan door de samenvoeging tot één organisatie toenemen.

Conclusie samenwerkingsvorm

Op basis van de waardering die op ieder van de fundamenten is toegekend, komt een duidelijke conclusie voor een zelfstandige samenwerkingsvorm als de best passende samenwerkingsvorm naar voren.

6.4 Rechtsvorm

Na de selectie van de best passende samenwerkingsvorm volgt de volgende stap: de keuze voor de rechtsvorm. Zoals hierboven is geconcludeerd, is de beste passende samenwerkingsvorm. In onderstaande figuur is weergegeven welke rechtsvormen mogelijk zijn per samenwerkingsvorm. Deze zijn uitgesplitst in publiekrechtelijke samenwerkingsvormen en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.

Op basis van de gesprekken met bestuurders, ambtenaren en de beide organisaties na de besluiten van de beide Algemeen Besturen van juli 2024 is een expliciete wens geuit om niet alleen de samenwerking op bedrijfsvoering van de GGD en Veiligheidsregio in een organisatie te benoemen. Aanvullend is de vraag gesteld de variant mee te nemen waarin de beide gemeenschappelijke regelingen GR GGD en GR Veiligheidsregio als geheel worden samengevoegd tot één openbaar lichaam. Dit is ook een variant die eerder in het rapport De Moe(T)d tot samenwerking is benoemd als institutionele integratie. Deze mogelijke rechtsvorm is toegevoegd aan de af te wegen varianten.



Figuur 5 Rechtsvormen per samenwerkingsvorm

6.5 Beschrijving rechtsvormen

In deze paragraaf worden de rechtsvormen welke onder de samenwerkingsvorm zelfstandig vallen beknopt beschreven. Daarbij wordt een onderscheid worden gemaakt voor het effect.

Voor alle rechtsvormen (uitgezonderd één GR GGD-VRZ) geldt dat de GR-en GGD en VRZ blijven bestaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie is de derde organisatie die wordt toegevoegd.

Bij de rechtsvorm Eén GR GGD/VRZ worden twee organisaties samengevoegd tot één openbaar lichaam.

Van een aantal rechtsvormen is op voorhand duidelijk dat deze geen antwoord bieden op de centrale vraag en de uitdagingen waar VRZ en de GGD samen voor staan. De vereniging en de coöperatie zijn vanwege hun aard rechtsvormen die veraf liggen van bedrijfsvoeringstaken. Het samenwerken in een vereniging of coöperatie is veelal gericht op het verkrijgen van een ANBI status[4] of voordeel behalen uit gezamenlijke inkoop. Daar is voor de bedrijfsvoering van de GR GGD en GR VRZ geen sprake van. Deze rechtsvormen zijn daarom niet meegenomen in de analyse. Onderstaand worden eerst de privaatrechtelijke en vervolgens de publiekrechtelijke vormen behandeld.

6.5.1 Privaatrechtelijke rechtsvormen

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de stichting en de twee kapitaalvennootschappen beknopt beschreven.

Stichting
De stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon. Een stichting kan eenvoudig bij notariële akte worden opgericht, zowel door één als meerdere natuurlijke en rechtspersonen. Het is mogelijk voor zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtspersonen, of een combinatie van beide, gezamenlijk een stichting op te richten. Een stichting kan winst maken, welke dient te worden aangewend voor de doelen waarvoor de stichting is opgericht.
In de statuten van de stichting worden het doel van de stichting en de manier waarop het bestuur van de stichting is ingericht vastgelegd. Daarbij kan bijvoorbeeld statutair worden bepaald dat er een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen is waaraan het bestuur verantwoording moet afleggen.

Tot het (mede) oprichten van een stichting publiekrechtelijke organisaties wordt vaak besloten wanneer sprake is van:

- Inzet van geld met een bepaalde bestemming goed te besteden onder leiding van een zelfstandig bestuur;
- Geen winstoogmerk;
- Mogelijk te maken het bestuur te professionaliseren, en deze op afstand te plaatsen van directe politieke sturing;
- Mogelijk maken van publiek-private samenwerking.

Besloten of naamloze vennootschappen
Een kapitaalvennootschap is een privaatrechtelijke rechtspersoon en komt in twee vormen voor: de besloten vennootschap (BV) en de naamloze vennootschap (NV). Anders dan bij de stichting is er bij de vennootschap wel sprake van een winstoogmerk. De winst wordt gemaakt ten behoeve van de aandeelhouders.

[4] ANBI betekent Algemeen Nut Beogende Instelling, een instelling die tenminste 90% het algemeen nut of belang dienen. Dit resulteert in een aantal belastingvoordelen voor zowel de instelling als schenkers.

Het eigenaarschap van de vennootschap ligt bij de aandeelhouders. Deze aandeelhouders nemen deel aan de eigenaarsvergadering van een vennootschap: de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Binnen deze eigenaarsvergadering stemmen de aandeelhouders over besluiten binnen de BV/NV.
De aandeelhouders nemen deel aan de AvA en stemmen namens hun organisatie. Het is mogelijk om toezichthoudende organen toe te voegen aan de structuur van een BV en een NV.
Tot het oprichten van besloten of naamloze vennootschappen (mede door publiekrechtelijke rechtspersonen) wordt vaak besloten wanneer:

- Het bedrijfsmatig en efficiënter uitvoeren van een taak mogelijk wordt door het creëren van een marktsituatie (met concurrentie);
- Een samenwerking met private partijen (zoals bedrijven) mogelijk moet worden gemaakt, bijvoorbeeld door middel van gedeeld aandeelhouderschap;
- Het wordt beschouwd als een tussenstap om op een later moment aandelen aan de markt over te dragen.

6.5.2 Publiekrechtelijke rechtsvormen

In deze paragraaf beschrijven we beknopt drie publiekrechtelijke rechtsvormen (openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie en gemeenschappelijk orgaan) en een specifieke variant van het openbaar lichaam, de samenvoeging van de GR-en GGD en VRZ.

Openbaar lichaam
Een openbaar lichaam is de zwaarste samenwerkingsvorm op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid waardoor het personeel in dienst kan hebben en zelfstandig kan handelen in het economisch verkeer. Op grond van de Wgr bestaat het bestuur van het openbaar lichaam uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur is het hoofd van de gemeenschappelijke regeling en bestaat uit leden die door de deelnemende partijen worden aangewezen. De wet kent vier varianten van het openbaar lichaam:

- De raadsregeling: deze bestaat uit gemeenteraden en bevat taken die uitsluitend van de gemeenteraden zijn.
- De collegeregeling: deze bestaat uit colleges van burgemeester en wethouders, en bevat alleen taken die van de colleges zijn.
- De burgemeestersregeling: deze bestaat uit burgemeesters, en bevat taken die van de burgemeesters zijn;
- De gemengde regeling: regeling waarin colleges, gemeenteraden en/of burgemeesters samenwerken.

Bedrijfsvoeringsorganisatie
De bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichtere vorm van samenwerken (in vergelijking met een openbaar lichaam). De lichtere vorm uit zich in een beperking van het type bestuursorganen dat kan deelnemen en de taken die aan de bedrijfsvoeringsorganisatie

kunnen worden gemandateerd of gedelegeerd. De regeling mag alleen worden getroffen "ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers."[5]
De bedrijfsvoeringsorganisatie is bestemd voor uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken, bijvoorbeeld op het gebied van personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting (zogenaamde PIOFACH-taken). Aan een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen geen raadsbevoegdheden worden op- of overgedragen. De gemeenteraden kunnen ook geen deelnemer zijn.

De taken van een bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen "vanwege hun beleidsneutrale karakter" met een lichtere bestuurlijke vertegenwoordiging worden bestuurd. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent één bestuursorgaan; het bestuur. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan geen commissies instellen.
De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft rechtspersoonlijkheid, net zoals een openbaar lichaam en kan personeel in dienst hebben en zelfstandig handelen in het economisch verkeer.

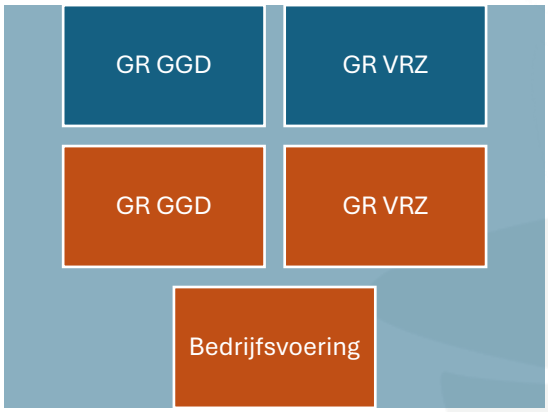
Gemeenschappelijk orgaan
Een gemeenschappelijk orgaan bezit (anders dan een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie) geen rechtspersoonlijkheid. Het kan dus niet zelfstandig deelnemen aan het economisch verkeer en bijvoorbeeld geen arbeidsovereenkomsten sluiten. Wanneer het gemeenschappelijk orgaan personeel nodig heeft, dan moet dit in de gemeenschappelijke regeling via een centrumregeling worden opgelost. De centrumgemeente voert dan, onder aansturing van het gemeenschappelijk orgaan, taken en bevoegdheden uit voor de gastgemeenten.

Een gemeenschappelijk orgaan heeft één bestuursorgaan; het bestuur. Een gemeenschappelijk orgaan is voornamelijk gericht op afstemming op bestuurlijk niveau tussen deelnemers. Het is niet wenselijk om complexe taken die veel 'checks en balances', vergen onder te brengen bij een gemeenschappelijk orgaan.
Een gemeenschappelijk orgaan is een van de minst voorkomende vormen van samenwerking tussen overheden. De taak van een gemeenschappelijk orgaan is afstemming.

Eén GR GGD en VR Zeeland
Naast een samenwerking van de GR GGD Zeeland en de GR VR Zeeland is het mogelijk om de beide samen te voegen en één GR voor GGD en VRZ te vormen. Deze samenvoeging is een openbaar lichaam (als gevolg van de Wet publieke gezondheid en Wet veiligheidsregio´s).
In een samengevoegde GR GGD en VRZ is een aantal specifieke vereisten van de wet bepalend voor de vormgeving van bijvoorbeeld het bestuur van de organisatie. Er zijn enkele GGD/VR combinaties in één gemeenschappelijke regeling. In hoofdstuk 7 wordt een aantal van deze voorbeelden beschreven.

[5] Wet gemeenschappelijke regelingen (2022), artikel 8, derde lid.

Samenvattend kan worden gesteld dat de variant één GR GGD VRZ een samenvoeging van twee organisaties naar één organisatie betreft. De andere rechtsvormen betekenen dat de GGD en VRZ blijven bestaan als zelfstandige gemeenschappelijke regelingen en er een derde entiteit bijkomt. Onderstaand is dit schematisch weergegeven. De blauwe vlakken geven de huidige situatie weer, de oranje vlakken geven de toekomstige situatie weer.



Figuur 6 Van twee naar drie entiteiten



Figuur 7 Van twee naar één entiteit

6.6 Uitwerking Afwegingskader rechtsvorm

In de analyse beginnen we met een kwalitatieve beschrijving van de consequenties van verschillende aspecten van de rechtsvorm(-en) die in eerste aanleg het meest in aanmerking lijken te komen. Er zijn zes aspecten die een kwalitatieve beschrijving krijgen. Deze kunnen naar gelang de betreffende samenwerkingscasus worden aangevuld. De zes vaak gebruikte aspecten zijn:

1. *Juridisch kader.* Zijn er generieke staats- en of bestuursrechtelijke eisen of volgen er eisen uit specifieke wetten of regels? Wat is het juridisch karakter van de deelnemende partners?
2. *Sturing en governance*. Kan met deze rechtsvorm de juiste grip op de doelstellingen van de samenwerking worden bereikt?
3. *Financieel*. Wat zijn de financiële aspecten van deze samenwerking?
4. *Organisatie*. Kan een adequaat werkende organisatie worden ingericht die past bij de opgave die er ligt, de gekozen samenwerkingsfilosofie en de toekomstvisie?
5. *Personeel*: Wat zijn de personele gevolgen in termen van rechtsregels en rechtsposities (cao en pensioen)?
6. *Informatievoorziening*: Waar ligt het eigendom en waar het beheer van gegevens en hoe wordt de ontsluiting ervan geregeld?

Voor deze zes aspecten is onderstaand uitgewerkt wat er binnen dit aspect van belang is voor de op te richten samenwerking tussen GGD en VRZ. Dit heeft geresulteerd in 36 elementen die per aspect zijn geordend. Na de beschrijving van

de onderdelen in de zes aspecten wordt in tabellen uitgewerkt hoe de rechtsvormen openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijke orgaan, één GR VRZ en GGD, stichting en de beide kapitaalvennootschappen op ieder van deze 36 onderdelen scoren. Waar nodig wordt een korte toelichting gegeven.
Deze paragraaf sluit af met een tabel waarin alle varianten en hun scores op de 36 onderdelen worden samengebracht.

Juridisch kader

1. De Wet publieke gezondheid stelt in artikel 14 dat de organisatie GGD een openbaar lichaam dient te zijn.
2. De Wet Veiligheidsregio's stelt in artikel 9 dat de organisatie van de veiligheidsregio een openbaar lichaam dient te zijn.
3. De Wet veiligheidsregio's stelt in artikel 11 dat het bestuur van de Veiligheidsregio, in afwijking van artikel 13, zesde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten bestaat.
4. VRZ is verantwoordelijk voor de informatievoorziening binnen en tussen diensten betrokken bij rampenbestrijding, crisesbeheersing, brandweer, GHOR en de gezamenlijke meldkamer.
5. In een 'warme fase' kunnen de organisaties GGD en VRZ binnen hun wettelijk kader werken.

Sturing en governance

6. In Zeeland zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de verdeling van portefeuilles binnen en tussen verschillende gemeenschappelijke regelingen.
7. Er is een bestuurlijke balans tussen de GGD en VRZ, waarbij de bevoegdheden van zowel burgemeesters als portefeuillehouders publieke/volksgezondheid zijn geborgd.
8. De burgemeesters (in hun rol al AB-lid van VRZ) en de wethouders als de portefeuillehouders publieke gezondheid (in hun rol als AB-lid van de GGD Zeeland) kunnen verantwoording afleggen over door hen gevoerde en te voeren beleid en bestuur. Daarbij is het van belang dat besluitvorming niet nodeloos wordt overgedaan.
9. De gemeenteraden hebben voldoende instrumenten om grip op zowel VRZ als de GGD te hebben, dan wel op een samenwerkingsverband tussen de GGD en VRZ.
10. De bestuurlijke drukte blijft beperkt, waarbij goede sturing belangrijker is dan bestuurlijke drukte.

11. Er is een duidelijke rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ingeregeld, waarbij ook de rol van de deelnemende gemeenten helder is.
12. Bij een wisseling van betrokken bestuurders blijft de werkwijze en afspraken in de governance helder en overdraagbaar.
13. De GGD moet kunnen samenwerken met andere organisaties in het (Zeeuws) Sociaal Domein.
14. Zowel op het gebied van publieke gezondheid als veiligheid hebben ambtelijke adviescommissies een adviserende rol richting bestuur of bestuurders.

Financieel en fiscaal

15. De transitiekosten kunnen worden ingeschaald naar laag-middel-hoog.
16. De transitie draagt bij aan minder meerkosten op langere termijn, ondanks dat de kosten in de toekomst zullen gaan stijgen.
17. Er is een goede balans tussen de opdrachtgever binnen de GGD en de opdrachtgever binnen VRZ voor bedrijfsvoeringstaken.
18. De verdeelsleutels voor GGD en VRZ zijn helder en waar mogelijk versimpeld of geharmoniseerd waar mogelijk.
19. Fiscale consequenties ten gevolge van de transitie zijn helder in beeld, blijven waar mogelijk beperkt, bijvoorbeeld op het gebied van BTW en Vennootschapsbelasting.

Organisatie

20. De organisatie moet zelfstandig aan het economisch en maatschappelijk verkeer kunnen deelnemen.
21. De kwetsbaarheid van de GGD en VRZ op bedrijfsvoeringstaken kan worden verminderd met de rechtsvorm en inrichting, waarbij de organisatie zodanig flexibel wordt ingericht met het oog op andere Zeeuwse samenwerkingsverbanden.
22. Voor medewerkers biedt de transitie een breder/beter ontwikkelpotentieel.
23. De transitie draagt bij aan weerbaarheid en daadkrachtige bedrijfsvoering die optimaal in staat is beide primaire processen van GGD en VRZ te ondersteunen
24. De organisatie is in staat om de flexibiliteit te verhogen en sneller integraal te reageren.
25. Het werken met twee opdrachtgevers kan goed en helder worden ingeregeld voor de bedrijfsvoeringstaken
26. De organisatie is toekomstbestendig, waarbij de groei in taken en complexiteit van de taken goed kan worden ondersteund vanuit bedrijfsvoering.
27. Nabijheid van de bedrijfsvoering voor zowel de organisatie in ‘normale toestand’ als in geval van rampen en crises.

28. Ongeacht de transitie blijft de winkel open, het is niet mogelijk dat voor kortere of langere tijd de primaire processen van GGD of VRZ niet (optimaal) worden ondersteund.
29. De organisatie wordt aantrekkelijker voor medewerkers om te werken, waarbij de locatie bijdraagt aan het versterken van de arbeidsmarktpositie.
30. De organisaties zijn gedegen voorbereid op de 'warme fase'.
31. Synergievoordelen kunnen bij aanvang worden gerealiseerd.

Personeel

32. De organisatie moet zelf personeel in dienst kunnen hebben en aansturen.
33. Het personeel van VRZ heeft een uitzondering op de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren
34. Het is mogelijk om voor de nieuwe organisatie op het gebied van bedrijfsvoering tot één (geharmoniseerde) CAO te komen en één arbeidsvoorwaardensysteem te creëren. Dit draagt bij aan de eenheid van het team en de organisatie.
35. Er bestaat een heldere afspraak over opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, waardoor voor medewerkers een conflict tussen verschillende broodheren en de effecten daarvan kunnen worden voorkomen of geminimaliseerd.
36. Alle medewerkers worden optimaal ondersteund op de bedrijfsvoeringstaken.

6.7 Weging van de rechtsvormen

In deze paragraaf worden rechtsvormen gewogen aan de hand van het afwegingskader zoals beschreven in paragraaf 8.6. Per rechtsvorm wordt een tabel gemaakt waarin de rechtsvorm voor ieder van de 36 aspecten wordt beoordeeld op passendheid. Deze beoordeling kent twee stappen. Allereerst wordt aan de hand van een kleurcodering aangegeven of het aspect; 1) goed past (groen), 2) niet helemaal goed past maar met aanpassingen wel mogelijk (oranje) of 3) niet passend is (rood) zonder grote ingrepen of ook met maatregelen niet passend te maken is. In de meest rechter kolom van de tabel staat een beknopte argumentatie van de codering.

Voor gemeenten is in de Gemeentewet (art. 160) vastgelegd dat publiekrechtelijk samenwerken de voorkeur heeft tenzij daartoe goede redenen zijn. De redenen om niet publiekrechtelijk samen te werken op bedrijfsvoering zijn niet doorslaggevend. Daarom zijn de privaatrechtelijke rechtsvormen wel beoordeeld maar is de beoordeling in de bijlagen geplaatst. In de totale weging zijn deze privaatrechtelijke rechtsvormen wel meegenomen.
Daarnaast is ook een gemeenschappelijk orgaan beoordeeld aan de hand van het afwegingskader. Een gemeenschappelijk orgaan kan niet zelfstandig deelnemen aan maatschappelijk of economisch verkeer. Daardoor kan een gemeenschappelijk orgaan ook geen personeel in dienst hebben en is niet geschikt om bedrijfsvoering in onder te brengen. Ook de beoordeling van het gemeenschappelijk orgaan is daarom in de bijlagen opgenomen.

Deze paragraaf sluit af met een tabel waarin alle rechtsvormen worden samengebracht op codering. Deze tabel leidt de conclusie voor de meest passende rechtsvorm in.

	OPENBAAR LICHAAM	code	argumentatie
Juridisch			
1	Wpg art. 14		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
2	Wvr art. 9		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
3	AB VR bestaat uit burgemeesters		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
4	VR informatievoorziening		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
5	Organisaties kunnen opereren in warme fase		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
Sturing en governance			
6	Zeeuwse portefeuilleverdeling		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan. Daarmee kan de

	OPENBAAR LICHAAM	code	argumentatie
			Zeeuwse portefeuilleverdeling blijvend worden gehanteerd, er wordt een organisatie toegevoegd.
7	Bestuurlijke balans GGD en VR		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan. Daarmee kan de balans zoals nu het geval is worden gehandhaafd.
8	Verantwoording Bgm en poho PG		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
9	Grip en instrumenten gemeenteraden		De gemeenteraden komen door het oprichten van een openbaar lichaam van twee GR-en wel op meer afstand te staan. Echter, het betreft de bedrijfsvoering van GGD en VRZ. De gemeenteraden krijgen een extra verbonden partij om kaders te stellen en te controleren.
10	Bestuurlijke drukte beperkt		Er worden drie bestuursorganen benoemd en gevuld. Hoewel het aantal leden van DB en AB niet uit alle 26 bestuursleden hoeft te bestaan neemt de bestuurlijke drukte wel toe.
11	Rolverdeling opdracht- en opdrachtnemer		Beide GR-en zullen een opdrachtgever zijn voor het openbaar lichaam. Dit is helder te onderscheiden, maar blijven twee opdrachtgevers. Een goede heldere DVO kan dit risico mitigeren
12	Na wisseling goed overdraagbare governance		De governance is overdraagbaar, waarbij wel een behoorlijke complex systeem wordt gebouwd.
13	GGD kan samenwerken met ander partners in het Sociaal Domein		Met het behouden van de GR GGD is samenwerken met andere partners mogelijk.
	Ambtelijke advisering richting bestuur en bestuurders mogelijk		Kan worden ingeregeld, Wgr geeft daartoe handvatten.
Financieel en fiscaal			
15	Transitiekosten		De transitie betreft een beperkt aantal medewerkers, echter beide regelingen kunnen niet zelfstandig een regeling oprichten, voor deelnemen in een andere rechtspersoon moet eerst de GR GGD en GR VRZ worden aangepast.
16	Geen structurele kostenstijging		Structurele kostenstijging is niet uit te sluiten als gekozen wordt voor harmonisatie van CAO's, mogelijk is een investering wenselijk voor het goed inrichten van een robuuste organisatie.
17	Opdrachtgevers GGD en VRZ in balans		Beide GR-en zullen een opdrachtgever zijn voor het openbaar lichaam. Dit is

	OPENBAAR LICHAAM	code	argumentatie
			helder te onderscheiden, maar blijven twee opdrachtgevers. Een goede heldere DVO kan dit risico mitigeren
18	Verdeelsleutels helder en simpel		Huidige verdeelsleutels kunnen behouden blijven, kosten voor de bedrijfsvoering kunnen helder en eenduidig worden vastgelegd.
19	Fiscale consequenties beperkt		Het samenwerken tussen publiekrechtelijke organisaties is qua fiscale regelgeving eenvoudiger.
Organisatie			
20	Zelfstandig economisch verkeer		Een openbaar lichaam kan zelfstandig deelnemen aan het economisch verkeer
21	Kwetsbaarheid verminderd		Door de samenvoeging van bedrijfsvoering kan een gedeelte van de kwetsbaarheid van organisaties worden verminderd, echter door alleen een openbaar lichaam op te richten (naast de twee bestaande GR-en GGD en VRZ) is niet alle kwetsbaarheid verdwenen.
22	Ontwikkelpotentie medewerkers		Het ontwikkelpotentieel voor medewerkers kan toenemen, vergeleken met de samenvoeging tot één organisatie is het ontwikkelpotentieel kleiner.
23	Weerbaar en daadkracht bedrijfsvoering		Door een derde organisatie toe te voegen wordt een ingewikkelder systeem opgezet. Dit draagt minder goed bij aan daadkracht en weerbaarheid
24	Flexibiliteit organisatie neemt toe		Door een zelfstandige organisatie ontstaat meer ruimte binnen de bedrijfsvoering
25	Twee opdrachtgevers inregelbaar		Werken met twee opdrachtgevers is regelbaar via contractuele afspraken
26	Organisatie toekomstbestendig en berekend op groei en complexiteit taken		De groei en complexiteit van taken zal leiden tot het aanpassen van de contractuele afspraken tussen de GR-en en het derde openbaar lichaam, gericht op bedrijfsvoering. Daarmee is direct een koppeling te maken met benodigde middelen.
27	Nabijheid bedrijfsvoering		Door een derde organisatie op te richten is de bedrijfsvoering geen onderdeel van de organisatie en de primaire processen.

	OPENBAAR LICHAAM	code	argumentatie
28	Winkel open tijdens verbouwen		Het is mogelijk om alle voorbereidingen parallel te treffen en op enig moment over te gaan naar de nieuwe situatie.
29	Aantrekkelijk werkgever, vestigingsplaats draagt daar aan bij		Door een samenvoeging kan een groter en minder kwetsbaar team op bedrijfsvoering ontstaan en wordt meer specialisatie mogelijk.
30	Organisaties gedegen voorbereid voor warme fase		Door het systeem met drie organisaties wordt het maken van keuzes in warme fase lastig. Dat betekent dat inwoners minder optimaal worden bediend in warme fase.
31	Synergievoordelen direct bij aanvang merkbaar		Synergievoordelen zullen niet direct merkbaar kunnen zijn, eerst is transitie nodig. Daarnaast zal het werken met twee opdrachtgevers minder synergie opleveren.
Personeel			
32	Personeel in dienst		Een openbaar lichaam heeft de mogelijkheid om personeel in dienst te hebben, en kan publiekrechtelijke CAO's volgen.
33	Wnra uitzondering te borgen		De uitzondering is te borgen, geharmoniseerd CAO kan wel leiden tot een structurele kostenstijging.
34	Eén geharmoniseerde CAO bedrijfsvoering		Zonder meer mogelijk, zal kostenverhogend werken.
35	Broodheerconflict vermijdbaar		Door twee opdrachtgevende organisatie kan een mindere mate een broodheer conflict optreden, welke opdrachtgever voorrang krijgt is kern van de weging.
36	Alle medewerkers worden optimaal ondersteund		Medewerkers van het openbaar lichaam voor bedrijfsvoering zijn geen onderdeel van het primair proces

	Bedrijfsvoeringsorganisatie	code	argumentatie
Juridisch			
1	Wpg art. 14		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
2	Wvr art. 9		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
3	AB VR bestaat uit burgemeesters		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
4	VR informatievoorziening		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
5	Organisaties kunnen opereren in warme fase		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
Sturing en governance			
6	Zeeuwse portefeuilleverdeling		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
7	Bestuurlijke balans GGD en VR		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
8	Verantwoording Bgm en poho PG		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
9	Grip en instrumenten gemeenteraden		De gemeenteraden komen door het oprichten van een openbaar lichaam van twee GR-en wel op meer afstand te staan. Echter, het betreft de bedrijfsvoering van GGD en VRZ. De gemeenteraden krijgen een extra verbonden partij om kaders te stellen en te controleren.
10	Bestuurlijke drukte beperkt		Er wordt één bestuursorgaan benoemd en dit kan, gezien de taken, een klein bestuur vormen waarin mogelijk niet alle gemeenten een bestuurslid afvaardigen. (art. 13 Wgr)
11	Rolverdeling opdracht- en opdrachtnemer		Beide GR-en zullen een opdrachtgever zijn voor het openbaar lichaam. Dit is helder te onderscheiden, maar blijven twee opdrachtgevers. Een goede heldere DVO kan dit risico mitigeren.
12	Na wisseling goed overdraagbare governance		Geen verdere toelichting nodig.
13	GGD kan samenwerken met ander partners in het Sociaal Domein		Geen verdere toelichting nodig.
14	Ambtelijke advisering richting bestuur en bestuurders mogelijk		Kan worden ingeregeld, Wgr biedt daartoe handvatten.
Financieel en fiscaal			
15	Transitiekosten		De transitie betreft een beperkt aantal medewerkers, echter beide regelingen kunnen niet zelfstandig een regeling oprichten, voor deelnemen in een

	Bedrijfsvoeringsorganisatie	code	argumentatie
			andere rechtspersoon moet eerst de GR GGD en GR VRZ worden aangepast.
16	Geen structurele kostenstijging		Structurele kostenstijging is niet uit te sluiten als gekozen wordt voor harmonisatie van CAO's, mogelijk is een investering wenselijk voor het goed inrichten van een robuuste organisatie.
17	Opdrachtgevers GGD en VRZ in balans		Beide GR-en zullen een opdrachtgever zijn voor het openbaar lichaam. Dit is helder te onderscheiden, maar blijven twee opdrachtgevers. Een goede heldere DVO kan dit risico mitigeren
18	Verdeelsleutels helder en simpel		Huidige verdeelsleutels kunnen behouden blijven, kosten voor de bedrijfsvoering kunnen helder en eenduidig worden vastgelegd.
19	Fiscale consequenties beperkt		Het samenwerken tussen publiekrechtelijke organisaties is qua fiscale regelgeving eenvoudiger.
Organisatie			
20	Zelfstandig economisch verkeer		Een openbaar lichaam kan zelfstandig deelnemen aan het economisch verkeer
21	Kwetsbaarheid verminderd		Door de samenvoeging van bedrijfsvoering kan een gedeelte van de kwetsbaarheid van organisaties worden verminderd, echter door alleen een bedrijfsvoeringsorganisatie op te richten (naast de twee bestaande GR-en GGD en VRZ) is niet alle kwetsbaarheid verdwenen.
22	Ontwikkelpotentie medewerkers		Het ontwikkelpotentieel voor medewerkers kan toenemen, vergeleken met de samenvoeging tot één organisatie is het ontwikkelpotentieel kleiner.
23	Weerbaar en daadkracht bedrijfsvoering		Door een derde organisatie toe te voegen wordt een ingewikkelder systeem opgezet. Dit draagt minder goed bij aan daadkracht en weerbaarheid
24	Flexibiliteit organisatie neemt toe		Door een zelfstandige organisatie ontstaat meer ruimte binnen de bedrijfsvoering
25	Twee opdrachtgevers inregelbaar		Werken met twee opdrachtgevers is regelbaar via contractuele afspraken
26	Organisatie toekomstbestendig en berekend op groei en complexiteit taken		De groei en complexiteit van taken zal leiden tot het aanpassen van de contractuele afspraken tussen de GR-

	Bedrijfsvoeringsorganisatie	code	argumentatie
			en en de derde bedrijfsvoeringsorganisatie, gericht op bedrijfsvoering. Daarmee is direct een koppeling te maken met benodigde middelen.
27	Nabijheid bedrijfsvoering		Door een derde organisatie op te richten is de bedrijfsvoering geen onderdeel van de organisatie en de primaire processen.
28	Winkel open tijdens verbouwen		Het is mogelijk om alle voorbereidingen parallel te treffen en op enig moment over te gaan naar de nieuwe situatie.
29	Aantrekkelijk werkgever, vestigingsplaats draagt daar aan bij		Door een samenvoeging kan een groter en minder kwetsbaar team op bedrijfsvoering ontstaan en wordt meer specialisatie mogelijk. De verbondenheid met primair proces ontbreekt.
30	Organisaties gedegen voorbereid voor warme fase		Door het systeem met drie organisaties wordt het maken van keuzes in warme fase lastig. Dat betekent dat inwoners minder optimaal worden bediend in warme fase.
31	Synergievoordelen direct bij aanvang merkbaar		Synergievoordelen zullen niet direct merkbaar kunnen zijn, eerst is transitie nodig. Daarnaast zal het werken met twee opdrachtgevers minder synergie opleveren.
Personeel			
32	Personeel in dienst		Een openbaar lichaam heeft de mogelijkheid om personeel in dienst te hebben, en kan publiekrechtelijke CAO's volgen.
33	Wnra uitzondering te borgen		De uitzondering is te borgen, geharmoniseerd CAO kan wel leiden tot een structurele kostenstijging.
34	Eén geharmoniseerde CAO bedrijfsvoering		Zonder meer mogelijk, kan wel kostenverhogend werken.
35	Broodheerconflict vermijdbaar		Door twee opdrachtgevende organisaties kan een mindere mate een broodheerconflict optreden, welke opdrachtgever voorrang krijgt is kern van de weging.
36	Alle medewerkers worden optimaal ondersteund		Medewerkers van het openbaar lichaam voor bedrijfsvoering zijn geen onderdeel van het primair proces

	Eén GR GGD-VR Zeeland	code	argumentatie
Juridisch			
1	Wpg art. 14		Eén GR voor zowel GGD als de VRZ in een openbaar lichaam voldoet.
2	Wvr art. 9		Eén GR voor zowel GGD als de VRZ in een openbaar lichaam voldoet.
3	AB VR bestaat uit burgemeesters		Het algemeen bestuur van de GR GGD/VRZ kan bestaan uit burgemeesters. Voor de positie van de wethouders publieke gezondheid zal een oplossing moeten worden gevonden.
4	VR informatievoorziening		Eén GR voor zowel GGD als de VRZ in een openbaar lichaam voldoet.
5	Organisaties kunnen opereren in warme fase		Beide organisaties vallen onder één entiteit en kunnen daardoor optimaal samenwerken.
Sturing en governance			
6	Zeeuwse portefeuilleverdeling		Er zal één GR wegvallen. Dit hoeft echter geen grote impact te hebben en kan in de onderliggende structuur worden opgevangen.
7	Bestuurlijke balans GGD en VR		De bestuurlijke balans vergt aandacht en verdere uitwerking. Het is niet zonder meer mogelijk om de wethouders publieke gezondheid in het Algemeen en Dagelijks Bestuur lid te laten zijn. Hiervoor zal een onderliggende structuur moeten worden uitgewerkt.
8	Verantwoording Bgm en poho PG		De verantwoording van de burgemeesters blijft onveranderd, de verantwoording van de poho PG volgt uit de onderliggende structuur.
9	Grip en instrumenten gemeenteraden		De gemeenteraden hebben een GR minder en kunnen daardoor, aangevuld met een goed ingerichte governance, voldoende grip op een GR hebben. De instrumenten van gemeenteraden blijven ongewijzigd ten opzichte van meerdere GR-en.
10	Bestuurlijke drukte beperkt		Door het samenvoegen van twee GR-en naar één GR zal het aantal Algemeen en Dagelijks besturen halveren (van twee naar één), echter er zal een onderliggende structuur komen waarin de portefeuillehouders Publieke Gezondheid ook een positie krijgen. Daardoor zal de bestuurlijke drukte beperkt wijzigen, naar verwachting het

	Eén GR GGD-VR Zeeland	code	argumentatie
			meest beperkt van alle onderzochte varianten.
11	Rolverdeling opdracht- en opdrachtnemer		De rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer richting bedrijfsvoering en de organisaties kunnen eenduidig worden ingericht en minder getrapt dan et drie organisaties.
12	Na wisseling goed overdraagbare governance		In de nieuwe governance is ook na verkiezingen slechts een deel van de bestuurders in het systeem nieuw. Dit maakt overdraagbaarheid groter en kan bijdragen aan meer kennis ontwikkeling en stabiliteit in de governance.
13	GGD kan samenwerken met ander partners in het Sociaal Domein		Er lijken geen belemmeringen te zijn voor samenwerking met andere partners in het Sociaal Domein
14	Ambtelijke advisering richting bestuur en bestuurders mogelijk		Kan statutair worden ingeregeld.
Financieel en fiscaal			
15	Transitiekosten		De samenvoeging van de twee GR-en is het meest intensieve traject omdat het hier gaat om de aanpassing van twee organisaties naar een organisaties waarin beide primaire processen en de bedrijfsvoering worden ondergebracht.
16	Geen structurele kostenstijging		Structurele kostenstijging is niet geheel uit te sluiten als gekozen wordt voor harmonisatie van CAO's van bedrijfsvoering, mogelijk is een investering wenselijk voor het goed inrichten van een robuuste organisatie.
17	Opdrachtgevers GGD en VRZ in balans		Met het samenvoegen van de GGD en VRZ tot één openbaar lichaam zijn niet de opdrachtgevers automatisch in balans. Dit is ingegeven door de Wvr, waarin is vastgelegd dat het AB uit burgemeesters dient te bestaan. Daartoe zijn meerdere instrumenten om in de governance de gewenste balans wel vorm te geven.
18	Verdeelsleutels helder en simpel		Het betreft één GR.
19	Fiscale consequenties beperkt		Er zijn geen veranderingen te verwachten ten opzichte van de huidige fiscale structuren
Organisatie			

	Eén GR GGD-VR Zeeland	code	argumentatie
20	Zelfstandig economisch verkeer		Een openbaar lichaam kan zelfstandig aan het economisch en maatschappelijk verkeer deelnemen.
21	Kwetsbaarheid verminderd		Door het samenvoegen tot één organisatie wordt de kwetsbaarheid verminderd. Niet geheel uit te sluiten is dat ook het vormen van een organisatie nog tot investeringen of aanpassingen in de organisatie zal leiden om het gewenste kwaliteits- en robuustheidsniveau te bereiken.
22	Ontwikkelpotentie medewerkers		Binnen één organisatie van GGD en VRZ en bedrijfsvoering zijn de meeste doorgroeimogelijkheden en mogelijkheden voor gewenste specialisatie.
23	Weerbaar en daadkracht bedrijfsvoering		Door één organisatie te vormen is de weerbaarheid en betrokkenheid mogelijk hoger dan in het vormen van een derde organisatie
24	Flexibiliteit organisatie neemt toe		De flexibiliteit zal toenemen door het vormen van één organisatie
25	Twee opdrachtgevers inregelbaar		Er is feitelijk nu één opdrachtgever en voor de VR en GGD betekent het dat zij intern opdrachtgever zullen zijn binnen de organisatie
26	Organisatie toekomstbestendig en berekend op groei en complexiteit taken		Het vormen van één organisatie biedt de beste randvoorwaarden
27	Nabijheid bedrijfsvoering		De bedrijfsvoeringstaken zijn onderdeel van dezelfde organisatie die ook de primaire processen uitvoert.
28	Winkel open tijdens verbouwen		De transitie is beduidend groter dan het oprichten van een derde organisatie.
29	Aantrekkelijk werkgever, vestigingsplaats draagt daar aan bij		Een grotere organisatie met directe samenwerking van bedrijfsvoering en de primaire processen levert naar verwachting de meest aantrekkelijke en duidelijk identificeerbare werkgever op
30	Organisaties gedegen voorbereid voor warme fase		Door de bedrijfsvoering en primaire processen samen te brengen in een organisatie is de minste afstand en beste voorbereiding in gezamenlijkheid mogelijk. Dit levert ook voor inwoners tijdens een warme fase de best werkende organisatie op.
31	Synergievoordelen direct bij aanvang merkbaar		Synergievoordelen zullen na de transitieperiode zichtbaar en merkbaar worden
Personeel			

	Eén GR GGD-VR Zeeland	code	argumentatie
32	Personeel in dienst		Een openbaar lichaam kan zelfstandig personeel in dienst nemen
33	Wnra uitzondering te borgen		De uitzondering is te borgen, geharmoniseerde CAO zal wel leiden tot een structurele kostenstijging.
34	Eén geharmoniseerde CAO bedrijfsvoering		Zonder meer mogelijk, leidt tot een kostenverhoging.
35	Broodheerconflict vermijdbaar		Er is één broodheer, daarmee is een broodheerconflict voorkomen.
36	Alle medewerkers worden optimaal ondersteund		De meest optimale ondersteuning is door de organisatie samen te voegen. In deze variant behoren beide primaire processen en de bedrijfsvoering tot één en dezelfde organisatie.

6.7 Rechtsvormen vergeleken

In onderstaande tabel zijn alle zes rechtsvormen en de weging die per aspect is gegeven samengebracht.

		Eén GR	GO	BVO	OL	BV/NV	Stichting
Juridisch							
1	Wpg art. 14						
2	Wvr art. 9						
3	AB VR bestaat uit burgemeesters						
4	VR informatievoorziening						
5	Organisaties kunnen opereren in warme fase						
Sturing en governance							
6	Zeeuwse portefeuilleverdeling						
7	Bestuurlijke balans GGD en VR						
8	Verantwoording Bgm en poho PG						
9	Grip en instrumenten gemeenteraden						
10	Bestuurlijke drukte beperkt						
11	Rolverdeling opdracht- en opdrachtnemer						
12	Na wisseling goed overdraagbare governance						
13	GGD kan samenwerken met ander partners in het Sociaal Domein						
14	Ambtelijke advisering richting bestuur en bestuurders mogelijk						

Financieel en fiscaal							
15	Transitiekosten						
16	Geen structurele kostenstijging						
17	Opdrachtgevers GGD en VRZ in balans						
18	Verdeelsleutels helder en simpel						
19	Fiscale consequenties beperkt						
Organisatie							
20	Zelfstandig economisch verkeer						
21	Kwetsbaarheid verminderd						
22	Ontwikkelpotentie medewerkers						
23	Weerbaar en daadkracht bedrijfsvoering						
24	Flexibiliteit organisatie neemt toe						
25	Twee opdrachtgevers inregelbaar						
26	Organisatie toekomstbestendig en berekend op groei en complexiteit taken						
27	Nabijheid bedrijfsvoering						
28	Winkel open tijdens verbouwen						
29	Aantrekkelijk werkgever, vestigingsplaats draagt daar aan bij						
30	Organisaties gedegen voorbereid voor warme fase						
31	Synergievoordelen direct bij						

	aanvang merkbaar						
Personeel							
32	Personeel in dienst						
33	Wnra uitzondering te borgen						
34	Eén geharmoniseerde CAO bedrijfsvoering						
35	Broodheerconflict vermijdbaar						
36	Alle medewerkers worden optimaal ondersteund						

6.8 Advies variant rechtsvorm(en)

De voorliggende analyse maakt duidelijk dat de GGD en VRZ – in hun zoektocht naar een optimale rechtsvorm voor samenwerking – voor een ingrijpende keuze staan. Kern van de opgave is de bedrijfsvoering adequaat in te richten, terwijl de primaire processen van beide organisaties geborgd blijven in de wettelijke kaders van de Wet publieke gezondheid (Wpg) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Naast juridische conformiteit zijn bestuurlijke efficiëntie, personele continuïteit en een soepele werking in crisisomstandigheden ("warme fase") van cruciaal belang.
Uit de vergelijkende tabellen – waarin de rechtsvormen met een kleurcode zijn beoordeeld – komt één optie in het bijzonder naar voren als meest toekomstbestendig: het vormen van **één gemeenschappelijke regeling (GR) voor GGD en VRZ**. Hoewel dit alternatief meer vergt dan het oprichten van een derde, separate entiteit (zoals een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of privaatrechtelijke stichting/BV/NV), is het op de lange termijn het meest robuust en doelmatig. Hieronder worden de belangrijkste overwegingen en effecten van deze keuze uiteengezet.

1. Juridische en bestuurlijke slagkracht

- **Wettelijke eisen**
  Door de GGD en VRZ volledig samen te brengen in één GR wordt voldaan aan de kernbepalingen uit de Wpg en Wvr. De burgemeester blijft bestuurlijk verantwoordelijk voor de taken van de veiligheidsregio (crisisbeheersing, rampenbestrijding), terwijl de publieke gezondheidszorg (GGD) kan worden ingepast binnen dezelfde rechtsvorm.

- **Afname bestuurlijke drukte**
  In plaats van drie afzonderlijke entiteiten (met twee algemeen besturen, twee dagelijks besturen en een bestuur voor de derde op te richten entiteit), ontstaat één structuur met eenduidige aansturing. Tegelijkertijd is het denkbaar en realiseerbaar dat de inbreng en belangen van de portefeuillehouders publieke gezondheid op een passende wijze worden ingeregeld in de nieuwe governance. De precieze uitwerking hiervan – inclusief de rolverdeling tussen burgemeesters en portefeuillehouder publieke gezondheid – vraagt om zorgvuldige afspraken, maar neemt niet weg dat de bestuurlijke organisatie als geheel overzichtelijker wordt in vergelijking met het oprichten van een derde entiteit.
- **Grip en verantwoording**
  De gemeenteraden behouden de instrumenten die ze nu hebben (denk aan begrotingsvaststelling, controlerende instrumenten en het kunnen stellen van kaders). Daarnaast draagt één GR bij aan heldere lijnen in de verantwoording. Waar in andere opties een extra (derde) entiteit zou worden gevormd, is hier sprake van één integrale bestuurslaag, wat 'dubbelop' besluitvorming voorkomt.

2. Organisatorische efficiëntie en personeelsbeleid

- **Sterkere bedrijfsvoering**
  Door alles onder te brengen in één organisatie, kan de bedrijfsvoering – op het gebied van bijvoorbeeld financiën, personeel, ICT en huisvesting – worden geïntegreerd in de primaire processen van zowel VRZ als GGD. Het risico van afstand tot de primaire processen, zoals bij een derde entiteit wordt gecreëerd, wordt hiermee weggenomen. De afstand tot primaire processen is niet alleen een fysieke afstand, juist door te werken met één organisatie zijn de bedrijfsvoeringsprocessen onlosmakelijk verbonden met de primaire processen en zal de feitelijke als de gevoelde afstand kleiner zijn. Hoe kleiner de feitelijke en ervaren afstand, hoe beter de ondersteuning.
- **Personele voordelen**
  Eén organisatie impliceert dat al het bedrijfsvoeringspersoneel volgens dezelfde CAO en arbeidsvoorwaarden werkt (met inachtneming van de mogelijke Wnra-uitzondering voor veiligheidsregio's). Dit zorgt voor duidelijkheid bij medewerkers, voorkomt onnodige complexiteit in het beheer van verschillende rechtsposities, en ondersteunt uniform HR-beleid. Hoewel de primaire processen van de GGD en VRZ verschillen, zijn de bestuurlijke processen waaronder de P&C cyclus (nagenoeg) hetzelfde.
- **Toekomstbestendigheid**
  De bedrijfsvoering wordt niet alleen flexibeler, maar ook beter geëquipeerd om nieuwe taken op te pakken. GGD en VRZ kunnen gezamenlijk de

(toenemende) complexiteit in het publieke domein beter het hoofd bieden, doordat zij beschikken over één beter schaalbare organisatievorm.

3. Financiële en fiscale consequenties

- **Transitiekosten en investeringen**
  Het samenvoegen van twee volledige gemeenschappelijke regelingen kost initieel tijd en geld. Organisatie- en ICT-systemen dienen op elkaar te worden afgestemd; het personeel moet goed worden begeleid in de nieuwe structuur. Hoewel deze transitie niet onderschat mag worden, zijn de structurele voordelen en de kans op minder meerkosten op langere termijn substantieel: minder duplicatie, bundeling van ondersteunende functies en mogelijk lagere overhead.
- **Fiscale gevolgen**
  Publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten is doorgaans fiscaal gunstiger dan privaatrechtelijke constructies. In een geïntegreerde GR-structuur blijven de bestaande btw- en vennootschapsbelastingvrijstellingen van kracht, waardoor onnodige kosten worden vermeden.

4. Werking in de 'warme fase'

Met "warme fase" wordt gedoeld op situaties van crisis of ramp, waarin snel en gecoördineerd handelen vereist is. Een gecombineerde GGD/VRZ-organisatie kan in zo'n situatie eenduidiger en sneller schakelen en opschalen. De bedrijfsvoering, die deel uitmaakt van dezelfde organisatie, kan direct worden ingezet en afgestemd met de primaire processen, zonder dat er extra afstemming tussen verschillende entiteiten nodig is. Dit versterkt de operationele slagkracht op kritieke momenten.

6.9 Conclusie

De samenvoeging van GGD en VRZ in één nieuwe gemeenschappelijke regeling betekent een behoorlijk operatie, maar biedt tegelijkertijd de meeste en de beste kansen op lange termijn. Door alle taken, bevoegdheden en medewerkers te bundelen, ontstaat een sterke, wendbare en goed bestuurbare organisatie. Vanuit het perspectief van de burgemeester, wethouders en de ambtelijke top betekent dit dat:

- De complexiteit van het bestuurlijke landschap afneemt en de onderlinge afstemming voor beleids- en besluitvorming overzichtelijker wordt.
- De personele structuur eenduidiger kan worden ingericht, wat bijdraagt aan een professionele, stabiele bedrijfsvoering.
- De warm- en koude fase naadloos in elkaar kunnen overlopen, omdat beleid, crisisbeheersing en bedrijfsvoering binnen dezelfde organisatie blijven.

Een grondige voorbereiding en een zorgvuldige implementatie zijn daarbij essentieel. De huidige GR GGD Zeeland en GR VRZ moeten juridisch, bestuurlijk, operationeel en qua huisvesting opgaan in de nieuwe organisatie, waarbij oog is voor de continuïteit van de dagelijkse dienstverlening en de soms verschillende belangen van burgemeesters, wethouders, raden en het ambtelijk apparaat. Met deze volledige integratie bereidt Zeeland zich het best voor op de toekomstige uitdagingen in zowel de publieke gezondheidszorg als de veiligheidsregio.

7. Organisatie

Een robuuste en toekomstbestendige organisatie krijgt pas invulling met de meerwaarde die medewerkers creëren. Hun ervaring en inschattingen zijn van groot belang bij de inrichting van de samenvoeging van bedrijfsvoering. Op diverse aspecten is door werkgroepen vanuit beide organisaties en voor elke bedrijfsvoering discipline een analyse gemaakt. In deze analyses zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve data verzameld. Bijvoorbeeld een SWOT analyse, een inschatting van de effecten van samenwerking, de fte's, een inschatting van transitiekosten van bijvoorbeeld systeemaanpassingen. Een veelheid aan informatie die onderstaand op hoofdlijnen is weergegeven en die straks bij het inrichtingsplan verder benut kan worden.

Voor de bedrijfsvoeringsonderdelen van de GGD en de Veiligheidsregio zijn vanuit twee mogelijke perspectieven inventarisaties uitgevoerd omdat het werken in een samengevoegde organisatie of een derde organisatie voor alleen de bedrijfsvoeringstaken zijn behoorlijk verschilt qua impact. Door deze beide varianten naast elkaar te inventariseren zijn de verschillen ook goed in kaart gebracht.
De eerste inventarisatie betrof een verkenning wat per bedrijfsvoeringonderdeel de impact zou zijn van het werken met twee opdrachtgevers (de onderzochte varianten waarbij een derde entiteit, een aparte bedrijfsvoeringsorganisatie,) wordt opgericht) en wat de impact zou kunnen zijn wanneer wordt gekozen voor één opdrachtgever (de variant waarbij wordt gekozen om de GR GGD en de GR VRZ samen te voegen tot één GR). Deze inventarisaties zijn gemaakt om de impact van de verschillende rechtsvormen voor de samenwerking op bedrijfsvoering te kunnen duiden.

Voor de inventarisaties is gebruik gemaakt van de opbrengsten van de verschillende werkgroepen, die in oktober 2024 zijn gestart met een inhoudelijke analyse van de bedrijfsvoeringsonderdelen.

Het effect van de beide samenwerkingsvarianten op de bedrijfsvoering zijn in kaart gebracht. Onderstaande tabellen geven weer wat het te verwachten effect is per taakveld, afgezet tegen de huidige situatie, op de volgende onderwerpen:

a) Kwaliteit van de taakuitvoering; voldoet de taakuitvoering aan de gestelde eisen?
b) Kwetsbaarheid van het team; kunnen meer dan één of twee personen de taak uitvoeren?
c) Klant effect; hoe de klant naar verwachting de ondersteuning zal ervaren;

d) Kansen die er ten opzichte van de huidige situatie zijn voor medewerkers (doorgroei- en ontwikkelmogelijkheden)
e) Transitiekosten;
f) Bedrijfsvoeringskosten;
g) Doorlooptijd benodigd om de transitie geheel te doorlopen;
h) Draagvlak in de specifieke Bedrijfsvoeringsonderdelen.

Er is gewerkt met een score van –- (sterk negatief effect), - (licht negatief effect), +- (neutraal, geen of vrijwel geen effect), + (licht positief effect) en ++ (sterk positief effect). Voor de transitiekosten is door de teams een inschatting gemaakt van de verwachte kosten die gepaard kunnen gaan met het harmoniseren van werkprocessen, systemen etc. Deze inschatting is gemaakt in een driedeling, geclassificeerd als hoog, midden of laag. Aan deze inschatting zijn geen exacte bedragen gekoppeld, maar is een onderling vergelijk tussen de twee varianten.

Onderdeel	Kwaliteit	Kwetsbaarheid	Klant	Kansen	Transitiekosten	Bedrijfsvoerings kosten	Doorlooptijd	Draagvlak
HRM	+	++	+-	+	middel	gelijk	2 -4 jaar	+
I&A	+	++	+/-	+	hoog	hoger	2 -4 jaar	+
Facilitair	+	++	+	+	hoog	gelijk	2 -4 jaar	+
Inkoop	+	++	+	+	laag	gelijk	1-2 jaar	+
DIV	+	++	+	+	hoog	hoger	2 -4 jaar	+
IB/Privacy	+	++	+	+	laag	gelijk	1-2 jaar	+
Communicatie	+-	++	+-	+	middel	gelijk	1-2 jaar	+-
Financiën	+-	++	+-	+	laag	gelijk	1-2 jaar	+

Tabel 6 Impact Bedrijfsvoering bij één opdrachtgever, samengevoegd bedrijfsvoering GGD/VRZ

Onderdeel	Kwaliteit	Kwetsbaarheid	Klant	Kansen	Transitiekosten	Bedrijfsvoerings kosten	Doorlooptijd	Draagvlak
HRM	-	+-	--	+/-	hoog	hoger	2 -4 jaar	--
I&A	-	+ -	--	+/-	hoog	hoger	2 -4 jaar	--
Facilitair	-	+ -	+	+/-	hoog	hoger	2 -4 jaar	-
Inkoop	-	+ -	+	+/-	hoog	hoger	1-2 jaar	-
DIV	+	+	-	+/-	hoog	hoger	2 -4 jaar	
IB/Privacy	+	+	+-	+-	laag	gelijk	1-2 jaar	-
Communicatie	-	+-	+-	+/-	middel	hoger	1-2 jaar	-
Financiën	+-	+-	+-	+/-	laag	gelijk	1-2 jaar	-

Tabel 7 Impact Bedrijfsvoering bij meer opdrachtgevers, bedrijfsvoering samengevoegd.

Bovenstaande combinatie van tabellen laten zien dat het werken met één opdrachtgever significant beter scoort. We lichten dit per onderwerp beknopt toe.

- Kwaliteit:
  - Bij één opdrachtgever neemt de kwaliteit overwegend toe van hoog tot neutraal, terwijl deze bij meerdere opdrachtgevers sterk daalt (voornamelijk - of --).
  - Vooral HRM, I&A, Facilitair en Inkoop laten een sterke verslechtering zien bij meerdere opdrachtgevers ten opzichte van de huidige situatie.
  - IB/Privacy en Communicatie blijven op gelijk niveau, wat suggereert dat deze minder afhankelijk zijn van het aantal opdrachtgevers.
- Kwetsbaarheid:
  - Onder één opdrachtgever is de kwetsbaarheid sterk verminderd (++ voor alle onderdelen).
  - Bij meerdere opdrachtgevers is de score op kwetsbaarheid weinig anders dan in de huidige situatie (+-).
- Klantimpact:
  - Onder één opdrachtgever is de klanttevredenheid neutraal tot positief (+ of +-).
  - Bij meerdere opdrachtgevers daalt deze sterk (--), wat betekent dat fragmentatie van verantwoordelijkheid negatieve gevolgen heeft voor de dienstverlening.
- Kansen:
  - Blijven grotendeels gelijk tussen beide scenario's, met enkele negatieve afwijkingen bij HRM en Communicatie onder meerdere opdrachtgevers.
- Transitiekosten:
  - Deze verschillen beperkt per variant, waarbij de inschatting van de teams is dat bij het werken met meerdere opdrachtgevers de transitiekosten hoger zullen uitvallen.
- Bedrijfsvoeringskosten (beheer- en operationele kosten):
  - Onder meerdere opdrachtgevers stijgen de Bedrijfsvoeringskosten, vooral bij HRM, I&A, Facilitair en Inkoop. Daarvoor ligt de oorzaak in het dubbel (of drievoudig) moeten inrichten van alle bedrijfsvoeringstaken wanneer met drie opdrachtgevers wordt gewerkt.
  - Alleen IB/Privacy en Financiën blijven op gelijk niveau.
- Doorlooptijd van de transitie:
  - Blijft gelijk in beide scenario's. Lange trajecten (2-4 jaar) gelden vooral voor HRM, I&A en Facilitair.

- Draagvlak:
    - Bij één opdrachtgever is het draagvlak positief tot neutraal (+ of +-).
    - Bij meerdere opdrachtgevers verslechtert het draagvlak aanzienlijk (- of --). Vooral HRM en I&A ervaren sterke afname van steun.

7.1 Conclusie

Op basis van de inventarisaties met medewerkers bedrijfsvoering en de daarover gevoerde gesprekken kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De samenwerkingsvariant met één opdrachtgever biedt significant betere kwaliteit en klantimpact dan de samenwerkingsvarianten met meerdere opdrachtgevers.
- De variant met één opdrachtgever scoort ook gunstiger op draagvlak onder medewerkers van bedrijfsvoering.
- De samenwerkingsvariant met meerdere opdrachtgevers scoort lager op kwaliteit, kent hogere kosten en scoort minder op de klanttevredenheid. Daarnaast is het draagvlak voor deze samenwerkingsvariant aanzienlijk lager dan de samenwerkingsvariant met één opdrachtgever.
- In de samenwerkingsvariant met meerdere opdrachtgevers stijgen de structurele bedrijfsvoeringskosten meer in vergelijking met één opdrachtgever.
- Op basis van de inventarisatie is de doorlooptijd van het transitieproces tot één opdrachtgever naar verwachting ongeveer gelijk is aan het realiseren van de samenwerkingsvariant met meerdere opdrachtgevers.

Op basis van bovenstaande analyse komt samenvoeging van de bedrijfsvoeringsonderdelen binnen één opdrachtgever (entiteit) als de betere keuze naar voren voor het waarborgen van kwaliteit, klanttevredenheid en kostenefficiëntie. Het enige voordeel van meerdere opdrachtgevers, afgezet tegen de huidige situatie, is een afname in kwetsbaarheid door het werken in een groter team, maar dit weegt niet op tegen de nadelen van meerdere broodheren, niet volledige harmonisatie, hogere kosten en kwaliteitsverlies ten opzichte van de andere variant. Daarbij is de afname van kwetsbaarheid in een systeem met één opdrachtgever significant groter.

Voor beide samenwerkingsvarianten geldt, dat als uitgangspunt moet worden geformuleerd dat processen worden gestandaardiseerd en heldere en eenduidige coördinatie op de dienstverlening plaatsvindt, om kwaliteitsverlies en stijgende kosten te beperken.

Deze conclusie is in lijn met de conclusies die uit de interviews van de samenwerkende GGD/VR combinaties naar voren komt (zie hiervoor hoofdstuk 5).

8. Personeel

Voor zowel de GGD als VRZ hebben wij de huidige personele situatie per 1 januari 2025 op het gebied van bedrijfsvoering in kaart gebracht. Eveneens hebben wij de situatie geschetst wanneer de bedrijfsvoeringscapaciteit van de GGD en VRZ één op één wordt samengevoegd. De scope van deze inventarisatie is vastgesteld in samenspraak met de managers bedrijfsvoering van zowel de GGD en de VRZ. Hierbij vormde de definitie van bedrijfsvoering zoals vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) het belangrijkste uitgangspunt, aangepast aan de specifieke situatie van beide organisaties

De resultaten van de inventarisatie hebben wij vervolgens gebruikt voor de projectie van de benodigde capaciteit en kosten voor de samengevoegde bedrijfsvoeringstaken:

1. In de situatie dat alleen op de bedrijfsvoeringstaken wordt samengewerkt;
2. In de situatie de beide organisaties samen worden gevoegd in één gemeenschappelijke regeling.

De huidige kwetsbaarheid per taakveld van de individuele organisaties, en de beoogde kwetsbaarheid per taakveld in de twee geschetste situaties is hierbij het primaire vertrekpunt geweest.

8.1 Scope van de bedrijfsvoeringsanalyse

De bedrijfsvoering van de GGD en VRZ is in overleg met de managers bedrijfsvoering, en met de definitie van het BBV als uitgangspunt, verdeeld in de volgende taakvelden[6]:

0. *Leidinggevenden*. In de scope van deze business case betreft dit de hiërarchische leidinggevenden in de bedrijfsvoering, *niet* in het primair proces. Projectleiding en coördinatoren zijn geen leidinggevenden in dit kader.
1. *Financiën.* Dit betreft onder andere financieel adviseurs en specialisten, financiële verantwoording en financiële administratie. Control valt buiten de scope van deze business case, controllers zijn dus *niet* meegenomen in de analyse.
2. *P&O/HRM.* Hieronder vallen alle functies met betrekking tot salarisadministratie, P&O / HRM advies, organisatie- en formatieadvies, coaching, leren en ontwikkelen, bedrijfsmaatschappelijk werk, recruitment, arbeidsvoorwaarden. Het is *exclusief* opleidingen door P&O gegeven en

[6] Bestuurs- en managementondersteuning is geen onderdeel van de scope van de business case

gericht op de directe uitvoeringspraktijk. De ambtelijk ondersteuning van de OR is in deze business case *geen* onderdeel van de scope van het onderzoek.

3. *Communicatie*. Dit betreft zowel interne als externe communicatie. projectcommunicatie valt hier niet onder. Voor de analyse is hierin tevens de capaciteit op crisiscommunicatie (VRZ) opgenomen, hoewel dit type communicatie traditioneel als onderdeel van het primaire proces wordt beschouwd.
4. *ICT (informatisering & automatisering)*. Het betreft alle medewerkers informatisering en automatisering, systeem-en netwerkbeheer, werkplekondersteuning, helpdesk, ontwikkeling ICT projectmanagement, technisch applicatiebeheer en functioneel applicatiebeheer dat door bedrijfsvoering medewerkers wordt gedaan (het is exclusief functioneel beheer ten behoeve van primaire proces systemen).
5. *ICT (Informatieveiligheid & privacy)*. Hieronder vallen CISO, privacy officers en dergelijke functies belegd met de verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging, gegevensbescherming en naleving van relevante wet- en regelgeving.
6. *Facilitaire zaken en gebouwbeheer*. Betreft receptie, beveiliging en catering en gebouwenbeheerders
7. *DIV.* Het betreft medewerkers die kaders stellen en richtlijnen ontwikkelen, zich bezighouden met expertise-ontwikkeling, adviseren bij procesinrichting en –aansluitingen op e-depot, DMS inrichten en beheren, zich bezighouden met postregistratie en e-depot, archiefonderzoeken en coördineren (niet zijnde leidinggevende), fysieke en digitale documenten verwerken, vernietigen en overbrengen en fysiek en digitaal archief opbouwen en beheren.
8. *Inkoop.* Dit is inclusief aanbesteding en contractmanagement
9. *Juridische zaken.* Dit betreft alle werkzaamheden ten behoeve van het leveren van juridisch advies, met uitzondering van de onder privacy / AVG / FG genoemde werkzaamheden.

8.2 Huidige situatie bedrijfsvoering GGD en VRZ

Beide organisaties zijn kwetsbaar op bedrijfsvoeringstaken en starten vanuit een andere uitgangspositie. GGD Zeeland is sinds 2023 bezig met versterking van de bedrijfsvoering naar een minimaal niveau (Basis op Orde). Een extern onderzoeksbureau (Lysias Advies) heeft eind 2024 geconcludeerd dat de GGD op de goede weg is maar dat de cadans nog gevonden moet worden. VRZ kent andere problematieken, samenhangend met kleinere teams. Daar waar aard en complexiteit van taken de komende jaren verder zullen toenemen (denk bijvoorbeeld aan wet- en regelgeving en informatievoorziening/ICT) kunnen we stellen dat de kwetsbaarheid bij beide organisaties structureel van aard is. Kwaliteit,

continuïteit en slagkracht van onze dienstverlening hangt in hoge mate samen met een goede uitvoering van onze ondersteunende bedrijfsvoeringstaken. Vanuit deze structurele kwetsbaarheid is het toekomstgericht noodzaak voor beide organisaties de samenwerking te zoeken.

In de onderstaande tabel is uitgewerkt hoeveel formatie (per 1 januari 2025, zowel absoluut als relatief ten opzichte van het primaire proces) er bij de GGD en VRZ op de genoemde taakvelden is vastgelegd[7]. Daarbij zijn ook de personele kosten per taakveld weergegeven, gebaseerd op de huidige, toebehorende cao's. Tevens is de situatie waarbij de bedrijfsvoeringscapaciteit van de GGD en VRZ één op één wordt samengevoegd, weergegeven.

B2025	GGD	GGD	VR	VR	TOTAAL	TOTAAL
Taak	Formatie (fte)	P-kosten (x€ 1000)	Formatie (fte)	P-kosten (x€ 1000)	Formatie (fte)	P-kosten (x€ 1000)
0. Leiding	2,00	€ 258	4,00	€ 521	**6,00**	€ 779
1. Financiën	4,47	€ 401	5,40	€ 513	**9,87**	€ 913
2. P&O/HRM	6,83	€ 639	9,15	€ 850	**15,98**	€ 1.489
3. COM	2,78	€ 227	5,58	€ 505	**8,36**	€ 732
4. ICT (I&A)	9,69	€ 794	9,00	€ 734	**18,69**	€ 1.528
5. ICT (IV&P)	1,00	€ 84	3,10	€ 326	**4,10**	€ 411
6. FAC + GB	7,74	€ 507	7,38	€ 537	**15,12**	€ 1.044
7. DIV	-	€ -	1,53	€ 108	**1,53**	€ 108
8. INK	1,00	€ 59	1,00	€ 89	**2,00**	€ 148
9. JZ	-	€ -	0,90	€ 108	**0,90**	€ 108
TOT BDV	**35,51**	**€2.969**	**47,04**	**€ 4.291**	**82,55**	**€7.259**
TOT PRIMAIR	200,99		220,90		**421,89**	
TOT	**236,50**		**267,94**		**504,44**	

Tabel 8 Formatie en kosten bedrijfsvoeringsfuncties in scope

In de tabel is te zien, dat de begrote capaciteit voor de bedrijfsvoeringstaken in de scope **35,51** f.t.e. is voor de GGD en **47,04** f.t.e is voor VRZ. Het grootste deel van deze capaciteit wordt ingezet voor het taakveld ICT (informatisering en automatisering), facilitair en gebouwbeheer en P&O/HRM.

In de vergelijking van de beide organisaties valt op dat de GGD een iets kleinere formatie (zowel absoluut als relatief) op HRM/P&O heeft dan VRZ. Dit komt omdat de GGD de salarisadministratie heeft uitbesteed, de VRZ voert de salarisadministratie zelf (met eigen mensen) uit. Dit kan het verschil verklaren,

[7] De gegevens zijn exclusief de inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland. Dat komt voort uit het feit dat IJZ een beperkt aantal taken van bedrijfsvoering GGD-zeeland afneemt.

naast het aantal vrijwilligers bij de VRZ (ongeveer 1.150), waarvoor HRM de administratie uitvoert. Deze vrijwilligers worden in dit overzicht niet meegeteld als medewerkers in het primair proces terwijl zij wel capaciteit vragen van HRM en overige bedrijfsvoeringsdisciplines. Als vrijwilligers zouden worden meegerekend dan (en dan voor een lager aandeel dan een medewerker, bijvoorbeeld voor 1/4 bij HARM en 1/8 bij andere bedrijfsvoeringsonderdelen) zal de VRZ nog lagere percentages bedrijfsvoeringscapaciteit laten zien. Grootste effecten zijn te verwachten bij HRM.

Wanneer de bedrijfsvoeringscapaciteit van de GGD en VRZ één op één wordt samengevoegd, ontstaat een eenheid met een formatie van **82,55** f.t.e en directe personele lasten van € **7,3** miljoen.

8.2 Nieuwe situatie bedrijfsvoering GGD en VRZ

Bij uitwerking van de beide varianten 'Bedrijfsvoering als aparte serviceorganisatie' en 'Bedrijfsvoering als onderdeel van een GR GGD-VR Zeeland volstaat het niet om de bedrijfsvoeringstaken één op één samen te voegen. Voor beide varianten zullen wijzigingen nodig zijn in de nieuwe situatie. Mogelijk kunnen schaalvoordelen worden behaald op enkele gebieden, maar ook zal er meer werk zijn op andere gebieden als gevolg van de samenwerking. Daarnaast is het relevant te benoemen dat de GGD zich in een ontwikkeling bevindt naar 'basis op orde' van de bedrijfsvoering. De basis op orde bij GGD zorgt ervoor dat op een minimaal niveau bedrijfsvoering wordt uitgevoerd. In 2022 is ook aangegeven dat nog versterking nodig is voor onder meer het uitvoeren van wettelijke taken en informatievoorziening.

In de nieuwe situatie is een impuls nodig om toekomstgericht robuust het primaire proces te kunnen ondersteunen om voorbereid te zijn op nieuwe wettelijke ontwikkelingen. Dit zorgt ervoor dat op een aantal onderdelen wordt voorgesteld uitbreiding van capaciteit in te zetten.

Wij hebben voor beide samenwerkingsvarianten de structurele effecten op de benodigde capaciteit in kaart gebracht. Hierbij is gebruik gemaakt van een gezamenlijke interne analyse, waarin bestaande knelpunten zijn geïdentificeerd. De taakvelden zijn bij deze interne analyse getoetst op de vier K's; Kosten, Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kansen personeel. Ook zijn er enkele uitgangspunten gehanteerd, te weten:

	Variant 1: meerdere opdrachtgevers	Variant 2: één opdrachtgever
1	3 P&C cycli (3 begrotingen)	1 P&C cyclus (1 begroting)
2	Harmonisatie van systemen	Harmonisatie van systemen
3	Procesharmonisatie en standaardisatie	Procesharmonisatie en standaardisatie
4	Standaardisatie systeeminrichtingen	Standaardisatie systeeminrichtingen
5	Harmonisatie dienstverlening	Harmonisatie dienstverlening
6	Wettelijke compliance als basis	Wettelijke compliance als basis
7	3 GR'en	1 GR
8	3 cao's en 3 functiehuizen	1 cao en 1 functiehuis óf 2 cao's en 2 functiehuizen
9	3 Hoofdlocaties	1 Gezamenlijke hoofdlocatie

Tabel 9 Weergaven verschillende varianten

In de onderstaande paragrafen werken we de beide varianten uit voor deze kenmerken.

8.2.1 Variant 1: bedrijfsvoering als aparte serviceorganisatie

Onderstaande tabel toont de situatie dat alleen op de bedrijfsvoeringstaken wordt samengewerkt (meerdere opdrachtgevers).

	Huidig	Huidig	Nieuw	Nieuw	Verschil
Taak	Formatie (fte)	P-kosten (€)	Formatie (fte)	P-kosten (€)	Nieuw-oud (x€1000)
0. Leiding.	6,00	€ 779	7,00	€ 898	€ 120
1. FIN	9,87	€ 913	9,87	€ 913	€ -
2. P&O/HRM	15,98	€ 1.489	18,98	€ 1.779	€ 290
3. COM	8,36	€ 732	8,36	€ 732	€ -
4. ICT (I&A)	18,69	€ 1.528	20,69	€ 1.688	€ 161
5. ICT (IV&P)	4,10	€ 411	5,10	€ 516	€ 105
6. FAC+GB	15,12	€ 1.044	15,12	€ 1.044	€ -
7. DIV	1,53	€ 108	3,00	€ 211	€ 103
8. INK	2,00	€ 148	2,00	€ 148	€ -
9. JZ	0,90	€ 108	0,90	€ 108	€ -
TOT BDV	**82,55**	**€ 7.259**	**91,02**	**€ 8.038**	**€ 779**

Tabel 10. Bedrijfsvoering als aparte serviceorganisatie + geen harmonisatie cao

Toelichting

0. *Leidinggevenden.* Op basis van de huidige situatie constateren we dat na samenvoeging niet op alle bedrijfsvoering onderdelen leidinggevenden zijn. Bij het inrichten van de nieuwe organisatie zal een totale beschouwing worden gemaakt waarmee een effectief sturingsmodel en leidinggevend kader wordt uitwerkt. Dit maakt

onderdeel uit van het inrichtingsplan. In de nieuwe situatie is een nieuwe teamleider Financiën noodzakelijk. In de huidige situatie is de formatie voor de individuele organisaties te klein om bij iedere organisatie een teamleider financiën aan te stellen, dit verandert wanneer de bedrijfsvoeringstaken worden samengevoegd.

1. *Financiën.* In de nieuwe situatie is een impuls op de kwaliteit van de bestaande capaciteit noodzakelijk vanwege de andere eisen die gesteld (gaan) worden vanuit de P&C cyclus. Dit wordt echter niet door middel van formatie-uitbreiding gerealiseerd maar door herordening van taken.
2. *P&O/HRM.* Een uitbreiding op de bestaande capaciteit is noodzakelijk van 3 fte voor HRM adviseurs en P&O-administratie. Dit als gevolg van de situatie dat er 3 cao's en 3 functiehuizen ontstaan en dat de salarisadministratie volledig met eigen mensen gaat worden uitgevoerd.
3. *Communicatie*. De capaciteit voor deze taakuitvoering kan worden samengevoegd. Hierop is geen uitbreiding nodig, maar kan ook geen schaalvoordeel worden gerealiseerd.
4. *ICT (informatisering & automatisering)*. Impuls (+2,0 f.t.e.) op de bestaande capaciteit is noodzakelijk met een informatie architect aangezien de informatiehuishouding van beide organisaties complexer wordt en standaardisatie noodzakelijk is. Daarnaast is een informatiemanager nodig voor de minimaal benodigde kennis en expertise om de informatiestromen in de samengevoegde organisatie goed in te richten.
5. *ICT (Informatieveiligheid en privacy).* Vanuit wet en regelgeving is een privacy officer (PO) noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de verschillende wetgeving en richtlijnen. Dit betreft 1 fte.
6. *Facilitaire zaken en gebouwbeheer*. Geen wijzigingen, het aantal in gebruik zijnde locaties wijzigt in deze variant niet.
7. *DIV.* De GGD heeft momenteel geen DIV of DMS capaciteit. In de nieuwe situatie is er een aanzienlijke uitbreiding nodig in de huidige capaciteit. Het taakveld DIV zal dus opgeschaald moeten worden naar van 1,5 naar 3 fte, dit betekent een verdubbeling van de capaciteit.
8. *Inkoop.* De capaciteit voor deze taakuitvoering kan worden samengevoegd. Hierop is geen uitbreiding nodig, maar kan ook geen schaalvoordeel worden gerealiseerd.
9. *Juridische zaken.* De capaciteit voor deze taakuitvoering kan worden samengevoegd. Hierop is geen uitbreiding nodig, maar kan ook geen schaalvoordeel worden gerealiseerd.

8.2.2 Bedrijfsvoering bij samengevoegde organisatie GGD/VRZ

Onderstaande tabel toont de situatie dat er op de bedrijfsvoeringstaken wordt samengewerkt als onderdeel van één organisatie.

	Huidig	Huidig	Nieuw	Nieuw	Verschil
Taak	Formatie (fte)	P-kosten (€)	Formatie (fte)	P-kosten (€)	Nieuw-oud (x€1000)
0. Leiding.	6,00	€ 779	7,00	€ 898	€ 120
1. FIN	9,87	€ 913	9,87	€ 913	€ -
2. P&O/HRM	15,98	€ 1.489	18,98	€ 1.779	€ 290
3. COM	8,36	€ 732	8,36	€ 732	€ -
4. ICT (I&A)	18,69	€ 1.528	20,69	€ 1.688	€ 161
5. ICT (IV&P)	4,10	€ 411	5,10	€ 516	€ 105
6. FAC+GB	15,12	€ 1.044	15,12	€ 898	€ -146
7. DIV	1,53	€ 108	3,00	€ 211	€ 103
8. INK	2,00	€ 148	2,00	€ 148	€ -
9. JZ	0,90	€ 108	0,90	€ 108	€ -
TOT BDV	**82,55**	**€ 7.259**	**91,02**	**€ 7.893**	**€ 634**

Tabel 11. Bedrijfsvoering als onderdeel van een gefuseerde organisatie GGD/VRZ (meerdere cao's)

Toelichting

0. *Leidinggevenden.* Op basis van de huidige situatie constateren we dat na samenvoeging niet op alle bedrijfsvoering onderdelen leidinggevenden zijn. Bij het inrichten van de nieuwe organisatie zal een totale beschouwing worden gemaakt waarmee een effectief sturingsmodel en leidinggevend kader wordt uitwerkt. Dit maakt onderdeel uit van het inrichtingsplan. In de nieuwe situatie is een nieuwe teamleider Financiën noodzakelijk. In de huidige situatie is de formatie voor de individuele organisaties te klein om een teamleider financiën bij iedere organistie aan te stellen, dit verandert wanneer de bedrijfsvoeringstaken worden samengevoegd.
1. *Financiën.* In de nieuwe situatie is een impuls op de kwaliteit van de bestaande capaciteit noodzakelijk. Dit wordt echter niet door middel van formatie-uitbreiding gerealiseerd.
2. *P&O/HRM.* Het effect van de samenvoeging van de bedrijfsvoeringstaken in deze variant hangt af van de keuze op het gebied van de cao's. Bij één cao kan worden volstaan met een uitbreiding van 1 f.t.e. voor een HRM adviseur. Bij meerdere cao's zal er geen synergievoordeel optreden, waardoor 2 fte extra nodig zal zijn om dit op te vangen. Deze laatste situatie is getoond in bovenstaande tabel. Alleen bij de keuze voor één cao kan de getoonde nieuwe formatie op deze functie worden gereduceerd met 2 f.t.e (conform onderstaande tabel).

	Huidig	Huidig	Nieuw	Nieuw	Verschil
Taak	Formatie (fte)	P-kosten (€)	Formatie (fte)	P-kosten (€)	Nieuw-oud (x€1000)
2. P&O/HRM	15,98	€ 1.489	16,98	€ 1.586	€ 97
TOT BDV	**82,55**	**€ 7.259**	**89,02**	**€ 7.845**	**€ 586**

Tabel 12 Nieuwe HRM-capaciteit met harmonisatie cao

3. *Communicatie*. De capaciteit voor deze taakuitvoering kan worden samengevoegd. Hierop is geen uitbreiding nodig, maar kan ook geen schaalvoordeel worden gerealiseerd.
4. *ICT (informatisering & automatisering)*. Impuls (+2,0 f.t.e.) op de bestaande capaciteit is noodzakelijk door middel van een informatie architect en een informatiemanager voor de minimaal benodigde kennis en expertise.
5. *ICT (Informatieveiligheid en privacy).* De samengevoegde bedrijfsvoeringsafdelingen hebben nood aan een privacy officer. Dit betreft 1 fte.
6. *Facilitaire zaken en gebouwbeheer*. In de situatie waarin de beide organisaties worden samengevoegd tot één organisatie, is er sprake van maar 1 huisvestingslocatie (hoofdlocatie) en dan ook maar 1 receptie. De schaalvoordelen op deze taak worden geraamd op 2 fte.
7. *DIV.* De GGD heeft momenteel geen DIV of DMS capaciteit. In de nieuwe situatie is er een aanzienlijke uitbreiding nodig in de huidige capaciteit. Het taakveld DIV zal dus opgeschaald moeten worden naar van 1,5 naar 3 fte, dit betekent bijna een verdubbeling van de capaciteit.
8. *Inkoop.* De capaciteit voor deze taakuitvoering kan worden samengevoegd. Hierop is geen uitbreiding nodig, maar kan ook geen schaalvoordeel worden gerealiseerd.
9. *Juridische zaken.* De VR beschikt over één juridisch medewerker, de GGD heeft deze capaciteit niet. Na samenvoeging is geen uitbreiding van de capaciteit nodig, maar kan ook geen schaalvoordeel worden gerealiseerd.

8.3 Conclusie

In variant 2 (samengevoegde organisatie GGD/VRZ) zijn per saldo schaalvoordelen te realiseren ten opzichte van variant 1, zeker als wordt gekozen voor één cao en één hoofdlocatie. Het verschil in de personele kosten kan in het gunstigste geval oplopen tot bijna € 200.000 per jaar[8].

[8] De toename in de kosten voor bedrijfsvoering is € 779.000 in tabel 4 en € 586.000 in tabel 5a. Het verschil hiertussen is € 193.000.

Anderzijds kan er bij samenvoeging van de bedrijfsvoeringsfuncties sprake zijn van structurele sociaalplankosten wanneer medewerkers van cao of arbeidsvoorwaarden veranderen:

- In variant 1, waarin alleen de bedrijfsvoeringsfuncties worden samengevoegd en deze nieuwe (derde) entiteit één cao gaat voeren (cao sgo), zullen de medewerkers van bedrijfsvoering VR en bedrijfsvoering GGD hun arbeidsvoorwaarden behouden. Voor de medewerkers van de VR geldt, dat zij wel in de cao sgo komen maar gecompenseerd worden. Voor de medewerkers van de GGD is dit niet nodig. Dit leidt wel tot ongelijkheid in de arbeidsvoorwaarden binnen één organisatie. Dit ongewenste effect kan worden gecompenseerd, maar dit zal naar verwachting tot € 300.000 structureel aan extra personele lasten leiden.
- In variant 2 ontstaan twee subvarianten (2a en 2b).
    - Wanneer in de samengevoegde organisatie voor één cao wordt gekozen voor al het personeel (variant 2a), worden de sociaalplankosten geraamd op € 1,1 miljoen omdat de medewerkers van de GGD Zeeland dan over gaan naar de (duurdere) CAR-UWO van de Veiligheidsregio.
    - Wanneer in de samengevoegde organisatie voor twee cao's wordt gekozen (handhaving van de bestaande, subvariant 2b), zullen er geen structurele sociaalplankosten zijn. Voor de bedrijfsvoeringsfuncties leidt dit wel tot ongelijkheid in de arbeidsvoorwaarden binnen één organisatie bij uitvoering van dezelfde taken. Dit ongewenste effect kan worden gecompenseerd, maar dit zal naar verwachting € 297.000 structureel aan extra personele lasten leiden.

Een specifiekere raming van de mogelijke sociaalplankosten zal in de volgende fase moeten worden gemaakt.

9. Financiële impact bedrijfsvoering

9.1 Structurele financiële effecten

Op basis van de conclusies uit het vorige hoofdstuk kan de volgende samenvatting worden gemaakt van de structurele financiële effecten in de twee samenwerkingsvarianten. Variant 1 is een op te richten derde organisatie voor bedrijfsvoering, variant 2 is de samenvoeging van de GGD en VRZ. In 2a wordt de gehele organisatie op één CAO gebracht, in variant 2b wordt alleen bedrijfsvoering qua CAO geharmoniseerd.

		Huidig	Variant 1	Variant 2a	Variant 2b
	Component		3 OG's, >1 cao	1 OG, 1 cao	1 OG, >1 cao
A	Personele kosten	€ 7.259	€ 8.038	€ 7.845	€ 7.893
B	Sociaal plankosten	€ -	€ 297	€ 1.100	€ 297
C	**Totaal**	**€ 7.259**	**€ 8.336**	**€ 8.945**	**€ 8.190**
D	Verschil met huidig	€ -	€ 1.076	€ 1.686	€ 931

Tabel 13 Structurele financiële effecten in euro's van verschillende CAO-opties

In de tabel is te zien, dat rij B is opgenomen als sociaal plankosten. In variant 1 zijn sociaalplan kosten aan de orde wanneer ervoor wordt gekozen de beloning van de GGD-medewerkers gelijk te maken met de VR-medewerkers die naar de nieuwe gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie overkomen. Dit geldt tevens voor variant 2b, waarin harmonisatie alleen voor de bedrijfsvoeringsmedewerkers wordt toegepast. In variant 2a zijn de structurele sociaalplankosten veel hoger, omdat dan alle medewerkers van de GGD naar de CAR-UWO over gaan.

9.2 Incidentele financiële effecten

In deze paragraaf gaan we in op de incidentele financiële effecten die zijn te verwachten in beide varianten. De bedragen die genoemd worden betreffen een eerste raming. De genoemde bedragen kunnen op geen enkele wijze dienen als verrekenbasis. De raming zal in een latere fase verder worden uitgewerkt.

9.2.1 Definities en uitgangspunten voor de berekening

De financiële effecten kunnen we onderverdelen in zes verschillende soorten incidentele transitiekosten:

Onderzoekskosten

De onderzoekskosten zijn de kosten die nodig zijn voor het verkennen van de samenwerking. Ze bestaan uit de kosten, die nodig zijn om een onderbouwde beslissing te nemen over het al dan niet nemen van de volgende stap in de realisatie van een samenwerking. Deze kosten worden uitsluitend gemaakt om de

haalbaarheid van een samenwerking te onderzoeken, niet om de samenwerking al daadwerkelijk te beginnen. Het betreft een duidelijk afgebakende periode. Deze kosten zijn goed beheersbaar.
Deze kosten verschillen niet veel voor beide voorliggende varianten. Wellicht dat voor specialistisch advies iets meer aan onderzoekkosten worden gemaakt. Het schrijven van bijvoorbeeld de ontwerpregeling kunnen vallen in deze categorie.

Projectkosten

Dit zijn de kosten om de samenwerking daadwerkelijk te bouwen (en op te richten). Deze kosten worden gemaakt, nadat een bedrijfsplan is vastgesteld en op basis hiervan een definitief besluit is genomen. De kosten worden gemaakt vóórdat de samenwerking operationeel is. Deze kosten zijn in principe beheersbaar, maar de hoogte is soms moeilijk vooraf te berekenen.
De projectkosten verschillen aanzienlijk voor beide voorliggende varianten. De impact op de beide organisaties is veel groter in variant 2a en 2b, hierdoor dient in verschillende werkgroepen meer informatie te worden verzameld, er zijn meer werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd en meer transitiewerkzaamheden op elkaar en tussen de taken moeten worden afgestemd.

Frictiekosten

De frictiekosten bestaan uit de tijdelijke financiële nadelen die bij de latende organisaties in het bestaande primaire proces ontstaan, als gevolg van de deelname of overdracht van de taken naar de samenwerking. Een voorbeeld is het nadeel van boventallig personeel. Frictiekosten moeten gezien worden als een risico, en minder als 'harde' kosten die betaald moeten worden. Frictiekosten zijn voor het grootste deel van personele aard, maar kunnen ook betrekking hebben op contracten met derden in het primaire proces die moeten worden afgekocht.

In variant 1, bij de oprichting van een aparte entiteit voor de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken, treden mogelijk frictiekosten op in de bedrijfsvoerings-functies. De primaire processen zijn in deze variant geen onderdeel van de scope. In variant 2, volledige fusie, kan in theorie sprake zijn van frictiekosten in het primaire proces (tenzij dit op voorhand bij de uitgangspunten is uitgesloten). Logischer is om te bekijken of kwaliteitsvoordelen in de taakuitvoering op de primaire processen kunnen worden behaald.

Indien er sprake is van frictiekosten, wordt bij de berekening van de frictiekosten aangenomen, dat het de latende organisaties lukt, om tussen het moment van het definitieve besluit en het moment van de start van de nieuwe organisatie al 1/3e van de personele frictiecapaciteit op wordt gelost. Voor het eerste jaar na de start

van de nieuwe organisatie kan nogmaals 1/3e van de personele frictiecapaciteit kan worden opgelost en in het laatste jaar verdwijnt de personele frictie geheel.

- Frictiekosten in jaar 1 = f.t.e. x loonsom x 0,67
- Frictiekosten in jaar 2 = f.t.e. x loonsom x 0,33
- Vanaf jaar 3 zijn de kosten 0.

Sociaalplankosten

De sociaalplankosten vloeien voort uit verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen organisaties die samenwerken. Vaak gaat het om generieke afspraken met beperkte doorlooptijd; afspraken welke zodanig doorwerken dat deze voor elke medewerker op een andere wijze kunnen uitvallen. De afspraken worden vastgelegd in een sociaal statuut of een sociaal plan.

In variant 1, bij de oprichting van een aparte entiteit voor de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken, treden mogelijk sociaalplankosten op, doordat de cao van één van de latende organisaties anders is dan de nieuwe samenwerkingsorganisatie. In variant 2, vorming van één GR, zijn er twee subvarianten waarbij gekozen wordt voor één cao of voor behoud van de twee cao's. Voor de primaire processen is de tweede subvariant (waarin de organisatie gaat werken met twee CAO's) niet ondenkbaar, maar dan zal voor de bedrijfsvoeringsfuncties wel een keuze moeten worden gemaakt om met één CAO te werken. In dat geval zijn de sociaalplankosten voor beide varianten gelijk. We nemen hier alleen de incidentele component van de sociaalplankosten mee; de structurele effecten worden eerder in deze rapportage benoemd.

Desintegratiekosten

Wanneer er taken worden uitgeplaatst, ontstaat er een financieel nadeel bij de latende organisaties. De overheadkosten van de latende organisaties, zoals ICT-kosten en huisvestingskosten, kunnen na de uitplaatsing niet direct worden verminderd. De organisaties zijn daardoor tijdelijk minder efficiënt omdat het ondersteunend apparaat tijdelijk 'te groot' is. Dit nadeel noemen we desintegratiekosten. Desintegratiekosten moeten gezien worden als een risico, en niet als 'harde' kosten die altijd betaald moeten worden.

In variant 1, bij de oprichting van een aparte entiteit voor de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken, treden geen desintegratiekosten op, omdat alle medewerkers over gaan naar de nieuwe samenwerkingsvorm. In variant 2 evenmin omdat er geen latende organisaties zijn (de organisaties gaan in elkaar op).

Inrichtingskosten

Inrichtingskosten zijn de kosten die nog nodig zijn om de nieuwe organisatie in te richten als de operationele werkzaamheden al zijn gestart. Het zijn de additionele kosten om ervoor te zorgen dat de startende organisatie zich daadwerkelijk ontwikkelt. Deze kosten zijn in principe goed beheersbaar en worden meestal verantwoord in de eerste begroting van de nieuwe organisatie. Wel kunnen de deelnemers vooraf een bedrag hiervoor reserveren.

9.2.2 Berekening van de incidentele transitiekosten

In deze paragraaf ramen wij op basis van kengetallen ieder van de relevante soorten incidentele transitiekosten en lichten deze toe.

	Component		Variant 1 (x € 1.000)		Variant 2a (1 cao) (x € 1.000)		Variant 2b (2 cao's) (x € 1.000)
1	Onderzoekskosten	€	100	€	125	€	125
2	Projectkosten	€	425	€	850	€	850
3	Frictiekosten	€	225	€	500	€	500
4	Sociaalplankosten	€	35	€	200	€	35
5	Desintegratiekosten	€	0	€	0	€	0
6	Inrichtingskosten	€	100	€	200	€	200
	TOTAAL	**€**	**885**	**€**	**1.875**	**€**	**1.710**

Tabel 13 Raming incidentele kosten per variant

Nadere toelichting per onderdeel:

1. Tot de onderzoekskosten kunnen worden gerekend de kosten voor de ondersteuning in de besluitvorming en de inzet van specialisten. De kosten van het eigen personeel voor de werkgroepen wordt hier buiten beschouwing gelaten.
2. Wanneer het besluit is genomen over de inrichting van de samenwerking op bedrijfsvoering, dient er een projectleider of kwartiermaker te worden aangewezen om de oprichting of start van de nieuwe organisatie voor te bereiden. Deze kosten worden geraamd op € 125.000 voor variant 1 en € 250.000 voor variant 2. Daarnaast zullen mensen uit de beide organisaties worden betrokken in de verschillende werkgroepen. Dit is per organisatie een structurele inzet van 1 dag per week gedurende een jaar. Bij 5 werkgroepen in variant 1 (ICT, FIN, HRM, JZ, overig) en 10 werkgroepen in variant 2 (aangevuld met 5 voor ieder primair proces) ramen we hiervoor € 300.000 in variant 1 en € 600.000 in variant 2.
3. De frictiekosten worden in variant 1 geraamd op totaal € 225.000 en in variant 2 op € 500.000 als gevolg van het realiseren van een kwaliteitsimpuls op de

bedrijfsvoeringstaken bij samenvoeging van de beide bedrijfsvoeringsonderdelen en vooral in variant 2 als reservering voor om- en bijscholing c.q. transitievergoedingen bij het realiseren van schaalvoordelen.

4. De incidentele sociaalplankosten worden geraamd op incidenteel € 35.000 voor variant 1 en 2b (alleen bedrijfsvoering) en € 200.000 voor variant 2a. Het betreft afkoopkosten bij overgang naar een andere cao. Een specifiekere raming van de mogelijke sociaalplankosten zal in de volgende fase moeten worden gemaakt.
5. Voor geen van beide samenwerkingsvarianten worden desintegratiekosten voorzien.
6. Inrichtingskosten. We ramen in variant 1 een bedrag van € 100.000 als inrichtingskosten bij de start van de organisatie. Voor variant 2 ramen we hiervoor € 200.000.

10. Huisvesting

10.1 Aanleiding en doel

Een van de onderdelen in de bestuurlijke opdracht van 5 juli 2024 is het onderzoek naar de toekomstige huisvesting. De huidige huisvesting van VRZ en GGD in Middelburg en Goes voldoet niet meer aan de gestelde eisen op het gebied van functionaliteit, duurzaamheid en toekomstbestendigheid. De panden vragen aanzienlijke investeringen om toekomstbestendig te blijven, terwijl een nieuwbouwvariant betere lange termijn voordelen biedt. Op verzoek van de beide besturen heeft Ducereq, onder leiding van Erik van der Veer een vergelijkend onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van gezamenlijke huisvesting in Goes-West en de uitbreiding van de Segeerssingel in Middelburg. In samenwerking met het ingenieursbureau IOB zijn de berekeningen en ramingen gemaakt. Het volledige onderzoek is opgenomen in de bijlage, in dit hoofdstuk is een samenvatting van dit onderzoek en de conclusies opgenomen.

10.2 Locatiekeuze en alternatieven

Uit de vergelijkende analyse blijkt dat Goes-West de meest geschikte locatie is. Deze keuze is gebaseerd op de volgende factoren:

- **Ruimtelijke geschiktheid**: De locatie biedt voldoende ruimte voor een efficiënt ingedeelde en flexibele werkplek, inclusief crisiscentrum (RCC) en publieksfuncties (bijvoorbeeld TBC, reizigersvaccinatie, jeugdgezondheidszorg en Veilig Thuis).
- **Bereikbaarheid**: Centraal gelegen binnen Zeeland, met goede OV-verbindingen en parkeermogelijkheden.
- **Financiële haalbaarheid**: Nieuwbouw biedt een betere verhouding tussen investeringskosten en levensduur in vergelijking met renovatie van bestaande panden._
- **Duurzaamheid en toekomstbestendigheid**: Het gebouw wordt ontwikkeld volgens de nieuwste duurzaamheidsnormen (BENG) en kan flexibel inspelen op toekomstige behoeften.

Een alternatief scenario, waarbij uitbreiding van de bestaande locatie aan de Segeerssingel werd overwogen, blijkt niet haalbaar op benodigde capaciteit voor GGD en VRZ samen en eventueel mogelijkheden voor de RUD om aan te haken. Dit scenario biedt onvoldoende ruimte, flexibiliteit en vereist een complex renovatieproces , met hoge kosten en beperkingen in functionaliteit.

10.3 Financiële analyse

Voor de nieuwbouw variant en de renovatie varianten zijn investeringsramingen opgesteld. Het op basis daarvan uitgewerkte financiële model toont aan dat de jaarlijkse exploitatiekosten beheersbaar blijven door besparingen op onderhoud en energiekosten. Daarnaast zijn er mogelijkheden om reserves en verkoopopbrengsten van bestaande locaties in te zetten om de financieringslasten te verlagen.
Verschillende financieringsmodellen zijn geanalyseerd, waarbij een lineaire afschrijvingsmethode de voorkeur heeft, omdat deze na 20 jaar een duidelijk kostenvoordeel biedt ten opzichte van een annuïtair model.

In onderstaande tabel is opgenomen het huisvestingsresultaat over de totale periode van 40 jaar. In de business case is uitgewerkt wat de impact is van twee verschillende financieringsmethoden op jaarbasis gedurende de totale exploitatieperiode van 40 jaar. Ieder van deze financieringsmethoden is uitgewerkt voor zowel 2,5% als 3% rente. Daarmee is inzichtelijk gemaakt wat de impact is van een verandering in de rente.

	in Euro's (x 1.000)			
Huisvestingsresultaat	**Annuitaire variant**		**Lineaire variant**	
Rente %	**3%**	**2,5%**	**3%**	**2,5%**
Huisvestingsresultaat na mutaties	8.808	5.131	5.710	2.959
Benutting overwaarde Segeersingel 10	-800	-800	-800	-800
Benutting bestemmingsreserve GGD	-2.600	-2.600	-2.600	-2.600
Benutting saldo GGE	-1.300	-1.300	-1.300	-1.300
Huisvestingsresultaat	**4.108**	**431**	**1.010**	**-1.741**

Tabel 14 Huisvestingsresultaat

Kijkend naar de benodigde jaarbijdragen kan geconstateerd worden dat de gemiddelde exploitatielast voortvloeiend uit het nieuwbouwscenario hoger ligt dan het gemiddelde exploitatiebudget zoals is opgenomen in de huidige meerjaren begroting 2026. Echter dit geldt ook voor de renovatie van de huidige huisvesting Segeerssingel 10 en Westwal. Verder zijn de gemiddelde lasten per jaar voor nieuwbouw en renovatie van de huidige huisvesting nagenoeg gelijk aan elkaar.
Over de eerste 15-jaarsperiode zien we dat de gevraagde extra jaarbijdrage voor nieuwbouw ten opzichte van renovaties verloopt als volgt:

Effect totale gemeentelijke bijdrage (na inzet reserves)				
	Nieuwbouw		Renovatie huidige huisvesting	
Jaar	Lineair 3%	Annuitair 3%	Lineair 3%	Annuitair 3%
1	€ 682.676	€ 383.954	€ 284.762	€ 156.891
2	€ 649.104	€ 369.956	€ 258.529	€ 142.863
3	€ 615.263	€ 355.673	€ 232.065	€ 128.604
4	€ 581.147	€ 341.098	€ 205.366	€ 114.110
5	€ 546.752	€ 326.226	€ 240.476	€ 161.426
6	€ 586.287	€ 385.266	€ 293.292	€ 226.447
7	€ 551.315	€ 369.781	€ 265.857	€ 211.218
8	€ 516.046	€ 353.980	€ 238.168	€ 195.733
9	€ 480.474	€ 337.856	€ 260.219	€ 229.989
10	€ 444.594	€ 321.403	€ 312.005	€ 293.980
11	€ 399.721	€ 295.937	€ 280.120	€ 274.301
12	€ 363.204	€ 278.805	€ 251.359	€ 257.745
13	€ 436.359	€ 371.323	€ 222.317	€ 240.908
14	€ 399.179	€ 353.484	€ 242.988	€ 273.784
15	€ 361.659	€ 335.280	€ 213.366	€ 256.367
Totaal	€ 7.613.779	€ 5.180.021	€ 3.800.887	€ 3.164.367

Tabel 15 Effect totale gemeentelijke bijdrage (na inzet reserves)

In de bijlage businesscase huisvesting is een en ander uitgebreid uitgewerkt en uiteengezet.

Risico's en aandachtspunten

- **Bouwkosten en marktontwikkelingen**: Prijsstijgingen en indexeringen zijn meegenomen in de ramingen, maar blijven een risicofactor. De voorziene termijn tot bouw ligt op circa anderhalf jaar na april 2025.
- **Regelgeving en vergunningen**: De planning houdt rekening met de tijdige aanvraag van vergunningen en een mogelijke beroepsprocedure.
- **RUD als mogelijke partner**: Hoewel de RUD zich momenteel niet aansluit bij de nieuwbouw, is het mogelijk de optie open te houden voor toekomstige samenwerking. Dit zou bij voorkeur in de ontwikkelfase bekend moeten zijn.

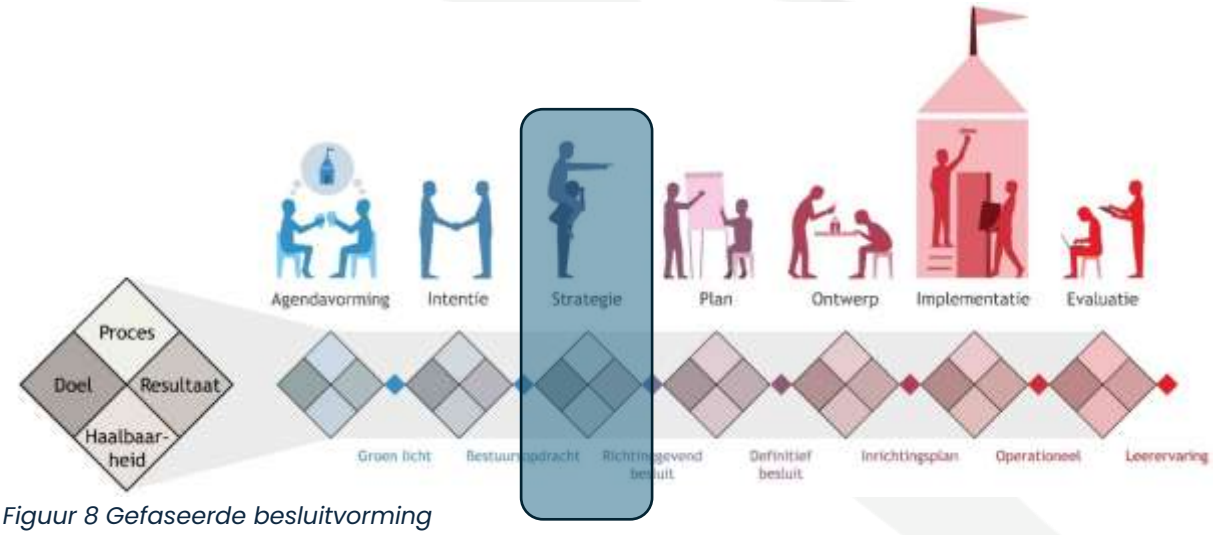
10.4Conclusie en vervolgstappen

Op basis van de uitgevoerde analyses is **nieuwbouw in Goes-West de meest geschikte en op lange termijn een financieel verantwoorde keuze**. De voordelen op het gebied van samenwerking, duurzaamheid en kostenefficiëntie wegen zwaarder dan de alternatieven. De besluitvorming over de vervolgfase en de vrijgave van het ontwikkelbudget (€1,63 miljoen) staat gepland voor april 2025.

Deze volgende fase omvat de verdere uitwerking van het ontwerp, het aanvragen van vergunningen en het uitwerken van de financieringsstructuur. Een start van de bouw wordt realistisch geacht in het vierde kwartaal van 2026.

11. Besluitvormingsproces

Het proces tot het samenwerken op bedrijfsvoering van de GGD en VRZ is een gefaseerd proces. De bestuurlijke opdracht van 5 juli 2024 is de afronding geweest van de Intentiefase. Dit rapport en de besluitvorming is de afronding van de strategiefase waarin de verschillende vormen van samenwerking voor de GGD en VRZ op bedrijfsvoering in kaart zijn gebracht en zijn afgewogen. Dit heeft geleid tot een advies over de best passende samenwerkingsvorm, rechtsvorm en een inschatting van de consequenties voor medewerkers, te bereiken effecten van de samenwerking, het in kaart brengen van de financiële impact de huisvesting en de transitie.



Figuur 8 Gefaseerde besluitvorming

Planfase

Met de besluitvorming van 11 april 2025 in de Algemeen Besturen van de GGD en VRZ is het proces nog niet afgerond. De besluitvorming is het startpunt voor de volgende fase, de Planfase. In de Planfase worden de hoofdlijnen die in dit rapport zijn weergegeven uitgewerkt naar het samenwerkingsarrangement, in dit geval een tekst voor een aanpassing van de GR VRZ naar de (ontwerp-) gemeenschappelijke regeling GGD VR Zeeland. De aanpassing van de GR VRZ (in plaats van het oprichten van een nieuwe GR GGD en VR Zeeland) is raadzaam. Door het wijzigen van de GR VRZ hoeven niet twee organisaties in transitie, een nieuwe organisatie te worden opgericht, twee organisaties te worden geliquideerd en hoeven niet alle vrijwilligers en medewerkers van de VRZ en de GGD naar een nieuwe organisatie. Dit scheelt aanzienlijk in de impact van de transitie en daarmee ook in de kosten en doorlooptijd van het traject. Door te kiezen voor de

aanpassing van één gemeenschappelijke regeling hoeft er ook daarnaast ook een organisatie minder geliquideerd te worden na afloop van de transitie. Ook dat levert een aanzienlijke besparing op. Als er een geheel nieuwe GR wordt opgezet zou dit betekenen dat zowel de GR GGD als de GR VRZ uiteindelijk (na implementatie) moeten worden geliquideerd. Door voor een aanpassing te kiezen van de GR VRZ wordt het liquideren naar verwachting gehalveerd qua impact en qua kosten ten opzichte van een geheel nieuwe GR.

In geval van de GR GGD-VR Zeeland is het aan te bevelen om ook een aantal onderliggende documenten in deze fase uit te werken. Hierbij kan worden gedacht aan het uitwerken van de bestuurlijke balans tussen publieke gezondheid en veiligheid, inclusief de ambtelijke advisering op beide terreinen. Dit kan worden vastgelegd in instellingsbesluiten, opdrachten en reglementen van orde.

De planfase eindigt wanneer de beide Algemeen Besturen de ontwerpregeling voor zienswijzen aanbieden aan de gemeenteraden.

Ontwerpfase

Wanneer de ontwerp GR GGD VR Zeeland voor zienswijzen gaat kan worden gestart met de ontwerpfase. In de ontwerpfase wordt voor de nieuwe organisatie een aantal plannen gemaakt. Zo wordt het Sociaal Plan, het inrichtingsplan en formatierapport opgesteld. Daarnaast worden transitieplannen uitgewerkt voor het harmoniseren van systemen, inrichting van de P&C cyclus en bedrijfsvoeringsprocessen. De ontwerpfase wordt afgesloten met het vaststellen van deze plannen. Ook worden in de ontwerpfase mandaatregelingen uitgewerkt en vastgesteld.

In de ontwerpfase wordt de eerste concept ontwerpbegroting voor de GR GGD en VR Zeeland opgesteld. De ontwerpfase eindigt met het vaststellen van deze plannen en de eerste concept ontwerpbegroting.

Implementatiefase

Aan de implementatiefase is voorafgegaan het verkrijgen van toestemming en instemming tot wijzigen van de GR VRZ naar de GR GGD en VR Zeeland. In de implementatiefase worden de medewerkers van de GGD geplaatst naar de GR GGD VR Zeeland en de medewerkers van de VRZ (voor wie dit betreft) in de (eventueel aangepaste) teams Bedrijfsvoering.

Liquidatie GR GGD Zeeland

Als de implementatiefase voor de samenvoeging is gestart kan de liquidatie van de GR GGD Zeeland worden voorbereid. De tekst van de gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland zegt hierover in artikel 32 het volgende:

Artikel 32: Opheffing en liquidatie

1. De gemeenschappelijke regeling kan slechts worden opgeheven voor zover dit op grond van artikel 14 van de Wet publieke gezondheid en artikel 8 juncto artikel 9 van de Wet veiligheidsregio's mogelijk is. Opheffing geschiedt in dat geval bij daartoe strekkende besluiten van de raden, de colleges en de burgemeesters van tenminste twee derde van de deelnemende gemeenten.
2. Ingeval van opheffing van de gemeenschappelijke regeling besluit het algemeen bestuur tot liquidatie en stelt daarvoor de nodige regels. Daarbij kan van de bepalingen van deze regeling worden afgeweken.
3. Het liquidatieplan wordt door het algemeen bestuur, nadat de raden van de deelnemende gemeenten hun zienswijze hebben kunnen inbrengen, vastgesteld.
4. Het liquidatieplan voorziet in de gevolgen die de opheffing heeft voor het personeel.
5. Het liquidatieplan geeft regels voor de wijze waarop de deelnemende gemeenten, voor zover het saldo ontoereikend is, zorg dragen voor de nakoming van de verplichtingen van het openbaar lichaam.
6. Het dagelijks bestuur is belast met de uitvoering van de liquidatie.
7. Het besluit tot opheffing van deze regeling wordt direct gezonden aan de deelnemende gemeenten en Gedeputeerde Staten.
8. De organen van het openbaar lichaam blijven ook na het tijdstip van opheffing in functie, totdat de liquidatie volledig is voltooid.

Het algemeen bestuur besluit tot liquidatie wanneer tenminste tweederde van de deelnemende gemeenten daartoe hebben besloten. De deelnemers zullen daartoe kunnen besluiten als zij kennis hebben genomen van de gevolgen van de liquidatie. Deze gevolgen hebben onder meer betrekking op de uitvoering van de taken, het personeel en de financiën. Deze gevolgen zijn samengevat in een liquidatieplan. In het liquidatieplan worden de gevolgen voor het personeel (lid 4) en de overige gevolgen van de opheffing geregeld. Het liquidatieplan omvat een sociaal plan wanneer niet alle medewerkers zijn overgegaan naar de GR GGD en VRZ en voorziet

dan in de gevolgen die de opheffing heeft voor het personeel dat in dienst is. Het liquidatieplan voorziet voorts in de verplichting van de deelnemers tot deelneming in de financiële gevolgen van de opheffing (lid 5).

Het bovenstaand beschreven proces kan worden weergegeven op een tijdslijn.

GR GGD en VR Zeeland									
Fasering	2025				2026				2027
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Strategie									
Plan									
Ontwerp									
Implementatie									
Liquidatie									
Huisvesting									
Fasering	2025				2026				2027
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Ontwikkel									
Realisatie							Gereed eind 2027		

Tabel 16 Indicatieve tijdslijn samenvoeging GGD en VRZ inclusief liquidatie GGD Zeeland

In de tabel is met twee soorten grijze vlakken gewerkt. De donkere grijze vlakken betekenen de tijd die nodig is om een plan of stuk op te werken. In de planfase is ook een lichtgrijs vlak opgenomen. Dit lichtgrijze vlak geeft weer de tijd die nodig is om de zienswijzeprocedure en de procedure voor toestemming en instemming te doorlopen. Dat betekent dat procestijd die de gemeenteraden hebben in de zienswijzeprocedure (8 weken) en de procedure voor toestemming en instemming (13 weken) zijn meegenomen, evenals de instemmingstermijnen voor de (B)OR.

De tijdslijn laat zien dat om een ingangsdatum van 1 januari 2027 te halen de fasering op een aantal onderwerpen zal overlappen. Daarnaast is de verwachte inwerkingtreding gepland op 1 januari 2027. Dat betekent dat er dakpansgewijs wordt gewerkt om voldoende ruimte te hebben voor afstemming op intern, ambtelijk en bestuurlijk niveau. Zo wordt er tijdens de besluitvormingsperiode van de gemeenschappelijke regeling al gewerkt aan het opstellen van bijvoorbeeld inrichtingsplannen en een plan hoe de organisatie er exact uit moet gaan zien op personeelsgebied en de functiehuizen.

Voor verdere uitleg op de planning Huisvesting is opgenomen in de bijlage, business case Huisvesting.

12. Conclusies en aanbevelingen

12.1 Conclusies

De samenwerking tussen de GGD Zeeland en de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) is niet alleen wenselijk, maar noodzakelijk om de kwaliteit, slagkracht en continuïteit van publieke gezondheid en veiligheid in Zeeland te waarborgen. De huidige en toekomstige uitdagingen – zoals vergrijzing, klimaatverandering, geopolitieke ontwikkelingen en de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving – vragen om een robuuste organisatie die efficiënt, daadkrachtig en financieel houdbaar is.

Uit het onderzoek blijkt dat:

1. **Bedrijfsvoering kwetsbaar is**
   Beide organisaties zijn kwetsbaar in hun bedrijfsvoering, met name door het relatief kleine personeelsbestand en de afhankelijkheid van 'eenpitters'. Dit verhoogt de risico's bij ziekte, verlof of vertrek en maakt efficiënte ondersteuning van de primaire processen en bestuur lastiger.
2. **Eén gemeenschappelijke regeling (GR) de beste oplossing is**
   De meest toekomstbestendige en bestuurlijk efficiënte oplossing is de volledige samenvoeging van de GGD en VRZ in één GR. Dit leidt tot de minste bestuurlijke drukte van de onderzochte varianten en een sterker crisisbestendig apparaat.
3. **Bestuurlijke en juridische inbedding cruciaal is**
   De governance moet zodanig worden ingericht dat zowel de belangen en invloed van de burgemeesters (veiligheid) als die van de wethouders (publieke gezondheid) gewaarborgd blijven. In de uitwerking van de governance vraagt dit om bestuurlijke regie en een duidelijke taakverdeling.
4. **Draagvlak onder medewerkers en Ondernemingsraden** is voor de omvorming tot één gemeenschappelijke regeling. Medewerkers van Bedrijfsvoering hebben dit aangegeven in de inventarisaties en de Ondernemingsraden hebben hierover reeds geschreven.
5. **Gezamenlijke huisvesting een randvoorwaarde is**
   De gezamenlijke huisvesting in Goes-West biedt de beste kansen voor synergievoordelen en versterking van de onderlinge samenwerking. Het fysiek samenbrengen van de organisaties is essentieel voor een effectieve integratie. Ook biedt huisvesting in Goes West de mogelijkheid om binnen een gewenste reistijd een groter aantal potentiële medewerkers te kunnen aantrekken.
6. **Schaalvoordelen en efficiëntie mogelijk zijn**
   De samenwerking biedt kansen voor kostenbeheersing en efficiëntie. Door integratie van ondersteunende diensten zoals ICT, HRM, financiën en

facilitaire zaken kunnen in de toekomst kostenstijgingen worden beperkt en kan specialistische kennis beter worden behouden en ontwikkeld. Dit resulteert naar verwachting in minder meerkosten op lange termijn.

7. **Arbeidsmarktpositie versterkt wordt**
   Een grotere, gecombineerde organisatie is aantrekkelijker voor nieuwe en bestaande medewerkers, vergroot de loopbaanmogelijkheden en verbetert de concurrentiepositie op de krappe arbeidsmarkt in Zeeland. De gezamenlijke huisvesting in Goes West kan hier verder in positieve zin aan bijdragen.
8. **De transitie vraagt om een investering, maar levert op termijn op**
   Hoewel de eerste jaren investeringen nodig zijn in de transitie, robuust maken van de bedrijfsvoering, harmonisatie van systemen en arbeidsvoorwaarden, is de verwachting dat op lange termijn minder meerkosten worden gemaakt door de efficiëntievoordelen en vermindering van kwetsbaarheden. De samenvoeging levert voor de lange termijn een borging van de kwaliteit en slagkracht van onze taken, een sterkere arbeidsmarktpositie en in potentie minder meerkosten.

12.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies adviseren wij de Algemeen Besturen van GGD en VRZ om de volgende keuzes te maken:

1. Besluitvorming over één GR voor GGD en VRZ

- Zet in op een samenvoeging van beide organisaties in één GR GGD en VR Zeeland.
- Zorg voor een evenwichtige bestuurlijke balans tussen veiligheids- en gezondheidsportefeuilles, zodat zowel burgemeesters als wethouders een heldere rol hebben binnen de nieuwe governance-structuur.
- Betrek de gemeenteraden actief in het proces om draagvlak te behouden.

2. Samenvoeging van bedrijfsvoering

- Harmoniseer de bedrijfsvoeringstaken (HRM, ICT, financiën, facilitaire zaken) binnen de nieuwe GR om kwetsbaarheden te verminderen.
- Zorg voor een eenduidige cao en functiehuis voor bedrijfsvoering, waardoor personeel onder gelijke voorwaarden werkt.
- Heb aandacht voor mogelijke cultuurverschillen voorafgaand aan de implementatiefase.
- Streef naar een integratie van systemen en processen om efficiëntie te realiseren en de administratieve lasten te verminderen.

3. Gezamenlijke huisvesting realiseren

- Neem het besluit om GGD en VRZ fysiek samen te huisvesten in Goes-West als meest geschikte locatie.
- Houd rekening met toekomstige uitbreiding en samenwerking met andere regionale diensten (zoals de RUD).

4. Zorgvuldige begeleiding van de transitie

- Stel een transitieteam samen dat de implementatie van de nieuwe organisatie en huisvesting coördineert.
- Voer een gefaseerd implementatieplan in, met duidelijke mijlpalen en evaluatiemomenten.

5. Sterke communicatie en betrokkenheid van stakeholders

- Houd gemeentebesturen, gemeenteraden en medewerkers periodiek op de hoogte van de voortgang.
- Zorg voor transparante besluitvorming en heldere verantwoording richting de gemeenten en inwoners.

6. Borging van financiële haalbaarheid en risicobeheersing

- Maak een projectbegroting met een heldere dekking van transitiekosten en investeringen.
- Stel een risicobeheersingsplan op met scenario's voor mogelijke knelpunten in de overgangsperiode.

12.3 Slotwoord

De kans ligt nu voor om te investeren in de toekomst van een gezond en veilig Zeeland. Dit vraagt om bestuurlijke daadkracht, samenwerking en een duidelijke visie op de lange termijn. Door nu de juiste keuzes te maken, kunnen de publieke taken van gezondheid en veiligheid in Zeeland niet alleen behouden blijven, maar sterker en veerkrachtiger worden.

Juist nu is het moment om gezamenlijk vooruit te gaan: Samen Sterker en Beter.

13. Risicoparagraaf

Naast kansen zijn aan een iedere transitie ook risico's verbonden. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste (bestuurlijke) risico's geduid. Per risico zijn de mogelijke gevolgen beknopt weergegeven, is een inschatting gemaakt of de kans dat een risico zich voor zal doen hoog, midden of laag is. Vervolgens worden mogelijke beheersmaatregelen genoemd welke een risico kunnen mitigeren.

Daarbij is een risico als bijzonder aangemerkt, het risico van uitstel van besluitvorming of het niet nemen van een besluit en (wederom) nader onderzoek laten verrichten. Hoewel dit risico normaliter evident is aan iedere bestuurlijke besluitvorming levert uitstel of afstel in geval van de samenwerking op bedrijfsvoering voor de GGD en VRZ een groter risico op. Uitstel of afstel van besluitvorming levert naar verwachting een aantal gevolgen op. Deze gevolgen kunnen op korte en langere termijn merkbaar worden als het risico zich voordoet. Niet besluiten over de samenwerking op bedrijfsvoering levert mogelijk direct een afnemend vertrouwen op bij medewerkers, specifiek op bedrijfsvoering. Een afnemend vertrouwen onder medewerkers kan bijdragen aan het vertrek van medewerkers waardoor de beide organisaties nog kwetsbaarder kunnen worden. Dat zal vervolgens kunnen leiden tot mindere prestaties, merkbaar in primaire processen en ook merkbaar als bestuur. Een van de ultieme gevolgen zou kunnen zijn dat op (korte) termijn de Zeeuwse eigenheid van de GGD en VRZ onder druk komt te staan en samenwerking met andere GGD-en en Veiligheidsregio's onderwerp van gesprek wordt.
Om dit risico te mitigeren is gekeken naar achterliggende motieven die ten grondslag zouden kunnen liggen om niet te besluiten of uit te stellen. Een van de achterliggende motieven heeft een financieel karakter, de kosten zijn te hoog. De kosten, juist met een ravijnjaar in het vooruitzicht, worden niet in één jaar gemaakt. De transitie neemt meerdere jaren in beslag en de wijziging is gepland op 1 januari 2027. Daarnaast betreft het in de transitie grotendeels incidentele kosten. Daarnaast, niet besluiten betekent niet dat de kosten niet stijgen. Beide organisaties zijn reeds kwetsbaar en zullen binnen afzienbare tijd op bedrijfsvoering moeten groeien om de complexiteit en het aantal taken te kunnen blijven uitvoeren.

Risico	Mogelijke gevolgen	H M L	Beheersmaatregelen
Uitblijven van besluitvorming over gezamenlijke huisvesting	Samenwonen is randvoorwaarde voor samenwerken. Geen gezamenlijke huisvesting is geen optimaal resultaat samenvoegen bedrijfsvoering	Hoog	Kosten inzichtelijk maken voor korte en lange termijn.
Bestuurlijke zeggenschap niet duidelijk/ niet omarmd door wijziging in bestuurlijke structuren	Gebrek aan consensus of helderheid kan leiden tot weerstand/vertraging bij besturen.	Laag	Duidelijk governance model, omarmd door beide besturen. Inzetten op voldoende bestuurlijk draagvlak,
Kwetsbaarheid/ uitval medewerkers met beperkte huidige personele bezetting bij beide organisaties	Samenvoegingsproces kan druk vergroten a.g.v. huidige (te) beperkte bezetting bij beide organisaties en gevraagde inzet eigen medewerkers, ook gezien lopend traject Basis op Orde GGD	Midden	Voldoende capaciteit/ incidentele middelen tijdens transitieproces, ramen in projectbegroting. Aandacht voor goed werkgeverschap tijdens transitie.
Reserveposities van GGD en (in mindere mate) VRZ zijn ontoereikend om alle incidentele kosten te dragen	Gemeenten zullen moeten bijdragen om de incidentele en structurele kosten te dragen. Dit is ook passend in de rol van eigenaar van GGD en VRZ. Minder mogelijkheden om onverwachte tegenvallers tijdens transitieproces op andere organisatieonderdelen incidenteel op te vangen.	Hoog	Projectbegroting met onderscheid incidenteel/ structureel en in tijd gepland. Monitoren van de projectbegroting en (bij) sturen op uitgaven met tijdige (bestuurlijke) terugkoppeling en voorleggen van keuzemogelijkheden
Operationeel blijven van beide organisaties gedurende de transitie	Vertraging in transitieproces en verminderde operationaliteit GGD en/of VRZ	Midden	Fasering in het proces aanbrengen, met duidelijke communicatie Voldoende incidentele middelen en capaciteit tijdens transitiefases.
Intern gericht tijdens de transitie	Beide organisaties kunnen gedurende de transitieperiode meer intern gericht zijn.	Midden	Heldere transitieperiode en duidelijke focus op het einddoel kan bijdragen aan begrip voor deze tijdelijke interne gerichtheid. Transitie kost tijd, geld en energie maar gaat uiteindelijk opleveren.
Cultuurverschillen tussen VRZ en GGD	Cultuurverschillen kunnen constructieve samenwerking belemmeren	Midden	GGD en VRZ werken al veelvuldig samen, verschillen komen niet als groot uit sessies met medewerkers. In inrichting en implementatiefase nadrukkelijk aandacht voor

Risico	Mogelijke gevolgen	H	M	L	Beheersmaatregelen
					cultuur, waardoor na implementatie eventuele verschillen een plek krijgen

Tabel 17 Risicoparagraaf

14. Bijlagen

Bijlage 1 Rechtsvormen afgewogen

In deze bijlage zijn de overige rechtsvormen welke zijn afgewogen weergegeven. Deze rechtsvormen zijn in het wegingsproces beschouwd als niet haalbaar of mogelijk. Derhalve zijn deze wegingen volledigheidshalve in de bijlagen opgenomen. Het betreffen de rechtsvormen Stichting, BV-NV en gemeenschappelijk orgaan.

	Stichting	code	argumentatie
Juridisch			
1	Wpg art. 14		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan. Voor gemeenten is in de Gemeentewet (art. 160) vastgelegd dat publiekrechtelijk samenwerken de voorkeur heeft tenzij er goede redenen zijn daarvan af te zien. De redenen op niet publiekrechtelijk samen te werken op bedrijfsvoering zijn niet doorslaggevend.
2	Wvr art. 9		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan. Voor gemeenten is in de Gemeentewet (art. 160) vastgelegd dat publiekrechtelijk samenwerken de voorkeur heeft tenzij er goede redenen zijn daarvan af te zien. De redenen op niet publiekrechtelijk samen te werken op bedrijfsvoering zijn niet doorslaggevend.
3	AB VR bestaat uit burgemeesters		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
4	VR informatievoorziening		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
5	Organisaties kunnen opereren in warme fase		Beide GR-en blijven zelfstandig bestaan, waardoor afspraken moeten worden gemaakt. Dit is goed mogelijk. Wel zal er een afstand ervaren kunnen worden, doordat bedrijfsvoering in een zelfstandige derde organisatie is vormgegeven en niet onlosmakelijk is verbonden met de primaire processen

	Stichting	code	argumentatie
Sturing en governance			
6	Zeeuwse portefeuilleverdeling		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan. Voor gemeenten is in de Gemeentewet (art. 160) vastgelegd dat publiekrechtelijk samenwerken de voorkeur heeft tenzij daartoe goede redenen zijn. De redenen om niet publiekrechtelijk samen te werken op bedrijfsvoering zijn niet doorslaggevend.
7	Bestuurlijke balans GGD en VR		Bestuurders van de GR GGD en GR VRZ kunnen deel uit maken van het bestuur van de stichting, dit kan statutair worden vastgelegd.
8	Verantwoording Bgm en poho PG		Het ontbreekt aan de automatismen en wetgeving die in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is geborgd. Dit moet worden gecompenseerd door aanvullende afspraken, waarmee niet alle instrumenten van de raden kunnen worden toegepast.
9	Grip en instrumenten gemeenteraden		Het ontbreekt aan de automatismen en wetgeving die in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is geborgd. Dit moet worden gecompenseerd door aanvullende afspraken, waarmee niet alle instrumenten van de raden kunnen worden toegepast.
10	Bestuurlijke drukte beperkt		Bestuurders van de GR GGD en GR VRZ kunnen deel uit maken van het bestuur van de stichting, dit kan statutair worden vastgelegd. Ook kan worden vastgelegd dat dit een beperkt aantal bestuurders betreft.
11	Rolverdeling opdracht- en opdrachtnemer		De stichting heeft binnen de statuten veel handelingsvrijheid, waardoor

	Stichting	code	argumentatie
			het opdracht geven aan een stichting meer sturing en afspraken vergt
12	Na wisseling goed overdraagbare governance		Ook na verkiezingen en bestuurswisselingen kan het bestuur van een stichting worden aangepast en de werkwijze worden overgedragen.
13	GGD kan samenwerken met ander partners in het Sociaal Domein		De GGD blijft als organisatie bestaan, daardoor is samenwerken met andere partners zonder meer mogelijk.
14	Ambtelijke advisering richting bestuur en bestuurders mogelijk		Kan statutair worden ingeregeld.
Financieel en fiscaal			
15	Transitiekosten		De transitie betreft een beperkt aantal medewerkers, echter beide regelingen kunnen niet zelfstandig een regeling oprichten, voor deelnemen in een andere rechtspersoon moet eerst de GR GGD en GR VRZ worden aangepast.
16	Geen structurele kostenstijging		Het werken met drie entiteiten vergt ook een inrichting van een derde zelfstandige organisatie. Kostenstijging kan niet geheel worden uitgesloten ten opzichte van de huidige situatie.
17	Opdrachtgevers GGD en VRZ in balans		Contractueel is dit inregelbaar.
18	Verdeelsleutels helder en simpel		In contractuele afspraken kan worden vastgelegd wat de dienstverlening, kwaliteit en kosten kunnen worden.
19	Fiscale consequenties beperkt		## VOLGT ##
Organisatie			
20	Zelfstandig economisch verkeer		Een stichting kan zelfstandig deelnemen aan het economisch verkeer
21	Kwetsbaarheid verminderd		Door de samenvoeging van bedrijfsvoering kan een gedeelte van de kwetsbaarheid van organisaties worden verminderd, echter door alleen

	Stichting	code	argumentatie
			een stichting op te richten is niet alle kwetsbaarheid verdwenen.
22	Ontwikkelpotentie medewerkers		Het ontwikkelpotentieel voor medewerkers kan toenemen, vergeleken met de samenvoeging tot één organisatie is het ontwikkelpotentieel kleiner.
23	Weerbaar en daadkracht bedrijfsvoering		Door een derde organisatie toe te voegen wordt een ingewikkelder systeem opgezet. Dit draagt minder goed bij aan het ontwikkelen van daadkracht en weerbaarheid.
24	Flexibiliteit organisatie neemt toe		Door een zelfstandige organisatie ontstaat meer ruimte binnen de bedrijfsvoering voor samenwerking en samenvoegen van teams. De organisatie is sterk gericht op de eigen taak.
25	Twee opdrachtgevers inregelbaar		Werken met twee opdrachtgevers is regelbaar via contractuele afspraken.
26	Organisatie toekomstbestendig en berekend op groei en complexiteit taken		De groei en complexiteit van taken zal leiden tot het aanpassen van de contractuele afspraken tussen de GR-en en de stichting. Daarmee is direct een koppeling te maken met benodigde middelen.
27	Nabijheid bedrijfsvoering		Door een derde organisatie op te richten is de bedrijfsvoering geen onderdeel van de organisatie en de primaire processen.
28	Winkel open tijdens verbouwen		Het is mogelijk om alle voorbereidingen parallel te treffen en op enig moment over te gaan naar de nieuwe situatie.
29	Aantrekkelijk werkgever, vestigingsplaats draagt daar aan bij		Door een samenvoeging kan een groter en minder kwetsbaar team op bedrijfsvoering ontstaan en wordt meer specialisatie

	Stichting	code	argumentatie
			mogelijk. De verbondenheid met primair proces ontbreekt. Een derde organisatie wordt als minder aantrekkelijk en robuust beschouwd door medewerkers.
30	Organisaties gedegen voorbereid voor warme fase		Door het systeem met drie organisaties wordt het maken van keuzes in warme fase lastig
31	Synergievoordelen direct bij aanvang merkbaar		Synergievoordelen zullen niet direct merkbaar kunnen zijn, eerst is transitie nodig. Daarnaast zal het werken met twee opdrachtgevers minder synergie opleveren.
Personeel			
32	Personeel in dienst		Een stichting kan personeel in dienst hebben, echter de vraag is of medewerkers van GR-en bereid zijn om naar een stichting over te gaan.
33	Wnra uitzondering te borgen		Het volgerschap moet worden aangevraagd via de vakbonden en gehonoreerd krijgen.
34	Eén geharmoniseerde CAO bedrijfsvoering		Eén geharmoniseerde CAO is mogelijk, maar levert kostenverhoging op.
35	Broodheerconflict vermijdbaar		Weliswaar is de stichting de broodheer, maar twee opdrachtgevers kan nog steeds leiden tot een verschillende benadering of prioriteitsstelling.
36	Alle medewerkers worden optimaal ondersteund		Medewerkers van de stichting zijn geen onderdeel van het primair proces

	BV en NV	code	argumentatie
Juridisch			
1	Wpg art. 14		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan. Voor gemeenten is in de Gemeentewet (art. 160) vastgelegd dat publiekrechtelijk samenwerken de voorkeur heeft tenzij daartoe goede redenen zijn. De redenen om niet publiekrechtelijk samen te werken op bedrijfsvoering zijn niet doorslaggevend.
2	Wvr art. 9		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan. Voor gemeenten is in de Gemeentewet (art. 160) vastgelegd dat publiekrechtelijk samenwerken de voorkeur heeft tenzij daartoe goede redenen zijn. De redenen om niet publiekrechtelijk samen te werken op bedrijfsvoering zijn niet doorslaggevend.
3	AB VR bestaat uit burgemeesters		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
4	VR informatievoorziening		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
5	Organisaties kunnen opereren in warme fase		Beide GR/en blijven zelfstandig bestaan, waardoor afspraken moeten worden gemaakt. Dit is goed mogelijk. Wel zal er een afstand ervaren kunnen worden doordat bedrijfsvoering in een zelfstandige derde organisatie is vormgegeven en niet onlosmakelijk is verbonden met de primaire processen
Sturing en governance			
6	Zeeuwse portefeuilleverdeling		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan. Voor gemeenten is in de Gemeentewet (art. 160) vastgelegd dat publiekrechtelijk samenwerken de voorkeur heeft tenzij daartoe goede redenen zijn. De redenen om niet publiekrechtelijk samen te werken op bedrijfsvoering zijn niet doorslaggevend.
7	Bestuurlijke balans GGD en VR		Bestuurders van de GR GGD en GR VRZ kunnen deel uit maken van het bestuur van de vennootschap, dit kan statutair worden vastgelegd.

	BV en NV	code	argumentatie
8	Verantwoording Bgm en poho PG		Het ontbreekt aan de automatismen en wetgeving die in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is geborgd. Dit moet worden gecompenseerd door aanvullende afspraken, waarmee niet alle instrumenten van de raden kunnen worden toegepast.
9	Grip en instrumenten gemeenteraden		Het ontbreekt aan de automatismen en wetgeving die in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is geborgd. Dit moet worden gecompenseerd door aanvullende afspraken, waarmee niet alle instrumenten van de raden kunnen worden toegepast.
10	Bestuurlijke drukte beperkt		Bestuurders van de GR GGD en GR VRZ kunnen deel uit maken van het bestuur van de vennootschap, dit kan statutair worden vastgelegd. Ook kan worden vastgelegd dat dit een beperkt aantal bestuurders betreft.
11	Rolverdeling opdracht- en opdrachtnemer		De vennootschap heeft binnen de statuten veel handelingsvrijheid, er is een heldere rolverdeling tussen de verschillende entiteiten, mede door de verschillen in rechtsvorm.
12	Na wisseling goed overdraagbare governance		Ook na verkiezingen en bestuurswisselingen kan het bestuur van een vennootschap worden aangepast en de werkwijze worden overgedragen. Dit vergt statutaire vastlegging.
13	GGD kan samenwerken met ander partners in het Sociaal Domein		De GGD blijft als zelfstandige entiteit bestaan en daarmee lijkt geen belemmering voor samenwerken et andere partners in het Sociaal Domein in Zeeland.
14	Ambtelijke advisering richting bestuur en bestuurders mogelijk		Kan statutair worden ingeregeld.
Financieel en fiscaal			
15	Transitiekosten		De transitie betreft een beperkt aantal medewerkers, echter beide regelingen kunnen niet zelfstandig een regeling oprichten, voor deelnemen in een andere rechtspersoon moet eerst de GR GGD en GR VRZ worden aangepast.

	BV en NV	code	argumentatie
16	Geen structurele kostenstijging		Het werken met drie entiteiten vergt ook een inrichting van een derde zelfstandige organisatie. Kostenstijging kan niet geheel worden uitgesloten ten opzichte van de huidige situatie.
17	Opdrachtgevers GGD en VRZ in balans		Contractueel is dit inregelbaar.
18	Verdeelsleutels helder en simpel		In contractuele afspraken kan worden vastgelegd wat de dienstverlening, kwaliteit en kosten kunnen worden.
19	Fiscale consequenties beperkt		Kapitaalvennootschappen zijn ten principale gericht op het maken van winst en het verrichten van activiteiten die winstgevend zijn. Daaruit voort vloeit naar grote waarschijnlijkheid een BTW verplichting en VPB verplichting. Dit kan een sterk prijsverhogend effect hebben.
Organisatie			
20	Zelfstandig economisch verkeer		Een vennootschap kan zelfstandig deelnemen aan het economisch verkeer
21	Kwetsbaarheid verminderd		Door de samenvoeging van bedrijfsvoering kan een gedeelte van de kwetsbaarheid van organisaties worden verminderd, echter door alleen een vennootschap op te richten is niet alle kwetsbaarheid verdwenen.
22	Ontwikkelpotentie medewerkers		Het ontwikkelpotentieel voor medewerkers kan toenemen, vergeleken met de samenvoeging tot één organisatie is het ontwikkelpotentieel kleiner.
23	Weerbaar en daadkracht bedrijfsvoering		Door een derde organisatie toe te voegen wordt een ingewikkelder systeem opgezet. Dit draagt minder goed bij aan daadkracht en weerbaarheid
24	Flexibiliteit organisatie neemt toe		Door een zelfstandige organisatie ontstaat meer ruimte binnen de bedrijfsvoering voor samenwerking en samenvoegen van teams.
25	Twee opdrachtgevers inregelbaar		Werken met twee opdrachtgevers is regelbaar via contractuele afspraken.

	BV en NV	code	argumentatie
26	Organisatie toekomstbestendig en berekend op groei en complexiteit taken		De groei en complexiteit van taken zal leiden tot het aanpassen van de contractuele afspraken tussen de GR-en en de vennootschap. Daarmee is direct een koppeling te maken met benodigde middelen.
27	Nabijheid bedrijfsvoering		Door een derde organisatie op te richten is de bedrijfsvoering geen onderdeel van de organisatie en de primaire processen.
28	Winkel open tijdens verbouwen		Het is mogelijk om alle voorbereidingen parallel te treffen en op enig moment over te gaan naar de nieuwe situatie.
29	Aantrekkelijk werkgever, vestigingsplaats draagt daar aan bij		Door een samenvoeging kan een groter en minder kwetsbaar team op bedrijfsvoering ontstaan en wordt meer specialisatie mogelijk. De verbondenheid met primair proces ontbreekt. Een derde organisatie wordt als minder aantrekkelijk en robuust beschouwd door medewerkers.
30	Organisaties gedegen voorbereid voor warme fase		Door het systeem met drie organisaties wordt het maken van keuzes in warme fase lastig
31	Synergievoordelen direct bij aanvang merkbaar		Synergievoordelen zullen niet direct merkbaar kunnen zijn, eerst is transitie nodig. Daarnaast zal het werken met twee opdrachtgevers minder synergie opleveren.
Personeel			
32	Personeel in dienst		Kapitaalvennootschappen kunnen personeel in dienst hebben.
33	Wnra uitzondering te borgen		Het volgerschap moet worden aangevraagd via de vakbonden en gehonoreerd krijgen.
34	Eén geharmoniseerde CAO bedrijfsvoering		Dit is mogelijk, maar kan leiden tot hogere structurele personeelslasten.
35	Broodheerconflict vermijdbaar		Door het werken met drie entiteiten en twee opdrachtgevers kan er een prioriteringsvraagstuk tussen opdrachtgevers ontstaan
36	Alle medewerkers worden optimaal ondersteund		Medewerkers van de stichting zijn geen onderdeel van het primair proces

	Gemeenschapppelijk orgaan	code	argumentatie
Juridisch			
1	Wpg art. 14		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
2	Wvr art. 9		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
3	AB VR bestaat uit burgemeesters		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
4	VR informatievoorziening		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
5	Organisaties kunnen opereren in warme fase		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
Sturing en governance			
6	Zeeuwse portefeuilleverdeling		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
7	Bestuurlijke balans GGD en VR		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
8	Verantwoording Bgm en poho PG		In deze variant blijven beide GR-en zelfstandig bestaan.
9	Grip en instrumenten gemeenteraden		De gemeenteraden komen door het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan van twee GR-en wel op meer afstand te staan. Echter, het betreft de bedrijfsvoering van GGD en VRZ.
10	Bestuurlijke drukte beperkt		Er kan een bestuur worden gevormd dat bestaat uit een smalle vertegenwoordiging van de VRZ en de GGD
11	Rolverdeling opdracht- en opdrachtnemer		Een Gemeenschappelijk orgaan is gericht op afstemming, het ontbreekt aan de mogelijkheid om contracten af te sluiten.
12	Na wisseling goed overdraagbare governance		Overdraagbaarheid van de governance is mogelijk.
13	GGD kan samenwerken met ander partners in het Sociaal Domein		De entiteit GGD Zeeland blijft als zodanig bestaan en kan zonder meer met partners in het Sociaal domein blijven samenwerken.
14	Ambtelijke advisering richting bestuur en bestuurders mogelijk		Kan worden ingeregeld. De Wgr, biedt handvatten.
Financieel en fiscaal			
15	Transitiekosten		Door de beperkingen van de rechtsvorm gemeenschappelijk

	Gemeenschapppelijk orgaan	code	argumentatie
			orgaan is een transitie van zeer beperkte toegevoegde waarde.
16	Geen structurele kostenstijging		
17	Opdrachtgevers GGD en VRZ in balans		Een Gemeenschappelijk orgaan is gericht op afstemming en vereist dat personeel elders in dienst is, daarmee lijkt de afstemming op een variant afstemming qua samenwerkingsvorm. Als één organisatie de taken uitvoert voor een ander is het risico op een onbalans groot.
18	Verdeelsleutels helder en simpel		
19	Fiscale consequenties beperkt		
Organisatie			
20	Zelfstandig economisch verkeer		Een gemeenschappelijk orgaan kan niet zelfstandig deelnemen aan het economisch verkeer
21	Kwetsbaarheid verminderd		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.
22	Ontwikkelpotentie medewerkers		Een gemeenschappelijk orgaan kan geen personeel in dienst hebben.
23	Weerbaar en daadkracht bedrijfsvoering		Een gemeenschappelijk orgaan kan geen personeel in dienst hebben, daardoor kan geen taak worden uitgevoerd door het GO zelf.
24	Flexibiliteit organisatie neemt toe		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.
25	Twee opdrachtgevers inregelbaar		Dit kan slechts via afstemming
26	Organisatie toekomstbestendig en berekend op groei en complexiteit taken		Door het ontbreken van personeel kan slechts worden afgestemd over bedrijfsvoering.
27	Nabijheid bedrijfsvoering		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.
28	Winkel open tijdens verbouwen		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.
29	Aantrekkelijk werkgever, vestigingsplaats draagt daar aan bij		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.

	Gemeenschapppelijk orgaan	code	argumentatie
30	Organisaties gedegen voorbereid voor warme fase		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.
31	Synergievoordelen direct bij aanvang merkbaar		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht. Daarmee zijn er geen synergievoordelen te verwachten op korte of langere termijn.
Personeel			
32	Personeel in dienst		Een gemeenschappelijk orgaan kan niet zelfstandig deelnemen aan het economisch verkeer en daardoor geen personeel in dienst hebben.
33	Wnra uitzondering te borgen		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.
34	Eén geharmoniseerde CAO bedrijfsvoering		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.
35	Broodheerconflict vermijdbaar		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.
36	Alle medewerkers worden optimaal ondersteund		Een gemeenschappelijk orgaan kan slechts werken wanneer het personeel bij een rechtspersoon is ondergebracht.

Bijlage Huisvesting

Inhoudsopgave

1 INLEIDING
- 1.1 Aanpak businesscase
- 1.2 Leeswijzer

2 UITGANGSPUNTEN GEZAMENLIJKE HUISVESTING
- 2.1 Visie op huisvesting
- 2.2 Kwalitatieve aspecten
- 2.3 Ruimtelijke vraag

3 VERGELIJKING ALTERNATIEVEN
- 3.1 Alternatieven
- 3.2 Afwegingskader
- 3.3 Afweging van de alternatieven
- 3.4 Uitwerking scenario Segeerssingel en Westwal
- 3.5 Raming investering nieuwbouw
- 3.6 Uitwerking kapitaallasten nieuwbouw

4 FINANCIËN
- 4.1 Bandbreedte investering en kapitaallasten
- 4.2 Besparingen exploitatiekosten
- 4.3 Varianten in benutting reserves
- 4.4 Verwerking in financiële verantwoording en MJB

5 RISICOPARAGRAAF

6 VERVOLGPROCES EN AANDACHTSPUNTEN
- 6.1 Nadere uitwerking en onderzoek
- 6.2 Procedures en globale planning
- 6.3 Projectmatige uitvoering
- 6.4 Eenmalige en frictiekosten

7 BESLUITVORMINGSPROCES

INLEIDING

Huisvesting is zowel bij VRZ als GGD sinds jaren op de agenda voor wat betreft de hoofdlocaties op de Segeerssingel in Middelburg en de Westwal in Goes. Beide locaties voldoen niet meer aan de huisvestingsvisies en vragen grote investeringen om te verduurzamen in relatie tot een beperktere toekomstige levensduur van beide panden.

Met de bouw van de brandweerkazerne in Goes-West ontstaat een unieke mogelijkheid om te komen tot gezamenlijke huisvesting, die voldoet aan de wensen en de uitgangspunten uit de huisvestingsvisies van beide organisaties. Ook in financieel perspectief blijkt uit de eerdere analyse in 2024 (Rapport de Moe(t)d tot samenwerken) de locatie Goes-West een goede keuze te zijn.

Eerdere besluitvorming geeft richting aan de opdrachten die nu voorligt t.a.v. huisvesting. Een van de onderdelen hierin betreft de bij beide organisaties vastgestelde Huisvestingsvisie. In de huisvestingsvisie van VRZ, vastgesteld door het algemeen bestuur VRZ op 13 oktober 2022, is de wens opgenomen om warme functies bij koude functies te organiseren. Daarnaast vraagt het zijn van een 24-uurs organisatie nabijheid van ondersteunend personeel. Warm en koud samen betekent ook dat de paraatheid overdag ontlast kan worden (medewerkers bedrijfsvoering die ook vrijwilliger zijn). Dit laatste is voor Zeeland des te belangrijker omdat veel medewerkers in zowel de koude als warme organisatie een rol hebben. Voor het algemeen bestuur van de GGD is een belangrijk uitgangspunt om gehuisvest te blijven in Goes. In alle studies naar huisvesting die sinds 2017 zijn uitgevoerd is Goes als vestigingslocatie van de GGD het uitgangspunt geweest. . De centrale ligging van Goes, bereikbaarheid met OV en eigen vervoer en bereikbaarheid vanuit West-Brabant (groot arbeidspotentieel) is hierin voor de GGD doorslaggevend.

Voor het algemeen bestuur van VRZ is een belangrijk uitgangspunt om eveneens de uitbreidingsmogelijkheden van de Segeerssingel 10 te onderzoeken voor de samenwerking van GGD en VRZ (en mogelijk ook RUD)



De kans die zich nu voordoet op huisvesting ondersteunt de samenwerking. De samenwerking ontwikkelt zich het meest effectief wanneer er ook sprake is van samenwonen, uit de ervaringen vanuit andere regio's waar samengewerkt wordt is dit punt zeer sterk benoemd (kort geformuleerd: begin niet aan samenwerken zonder samenwonen). Nabijheid vinden we belangrijk, voor onze inwoners maar ook voor onze medewerkers. Elkaar ontmoeten, ook in de dagelijkse werksfeer en los van afspraken en geplande agenda's, bevordert en versnelt het proces van samenwerken. En zowel samenwerken op bedrijfsvoering als samenwonen levert structureel de meeste kostenefficiency op.
Het bestuur van de RUD heeft het besluit genomen in 2024 niet verder te gaan met de samenwerking op bedrijfsvoering en gezamenlijke huisvesting. RUD heeft wel gevraagd rekening te houden, voor zover mogelijk, bij de verdere uitwerking van gezamenlijke bedrijfsvoering en huisvesting door GGD en VRZ.

De bestuursopdracht (juli 2024) van beide Algemene Besturen van GGD en VRZ betreft in de kern de volgende vraagstelling:

Het opleveren van een business case en (globale) vervolgstappen t.b.v. gezamenlijke huisvesting VRZ/GGD met de volgende onderdelen:

- *Inpassing nieuwbouw op locatie Goes-West*
- *Onderzoeken of locatie Segeerssingel kan worden uitgebreid*
- *Voor zover mogelijk rekening te houden met de optie voor de RUD om op termijn te kunnen aanhaken*

1.1 Aanpak businesscase

Vanuit de eerdere analyse die is uitgevoerd begin 2024 is geconcludeerd dat er sprake zou kunnen zijn van totale nieuwbouw voor GGD en VRZ samen, met een optie om alsnog aan te haken voor de RUD. Dan wel dat er gekozen zou kunnen worden voor een gespitste variant. Deze laatste optie valt niet meer binnen de scope van de onderhavige businesscase. De RUD loopt een eigen traject. De wens is wel geuit tot een "uitgestoken hand" die het mogelijk maakt dat de RUD over een aantal jaren wel zou kunnen aansluiten op huisvesting en/of gezamenlijke bedrijfsvoering.
Wel zijn de verkenning van de uitbreiding van de locatie Segeerssingel en de nieuwbouw op de Goes-West locatie binnen de scope van deze businesscase.

Overigens vormt het wel of niet aanhaken van de RUD een uitbreidingsvariant die voor nieuwbouw een verdere procedure lastig maakt wanneer hierover geen duidelijkheid komt in 2025. Tevens is de huidige situatie zo dat de RUD over is gegaan tot huren heeft van het kantoor Buitenruststraat 6, direct naast de Segeerssingel 10. Deze situatie is van grote invloed op de aanpak businesscase voor de uitbreidingsmogelijkheden op de Segeerssingel.

<u>Deelproducten</u>

- ✓ Ruimtevraag vanuit organisaties verdiept
  - ✓ Er is vanuit de verschillende onderdelen van de beide organisaties aangegeven welke ruimtebehoefte bestaat met een doorkijk naar de komende jaren. De uitkomsten zijn nagenoeg gelijk aan die van begin 2024. Echter deze verdieping heeft wel opgeleverd dat de per onderdeel verschillende functionele wensen zijn getoetst. Vorige keer is de norm- werkplekfactor generiek gebruikt om de ruimtebehoefte te bepalen, deze is nu dus specifieker meegenomen.
- ✓ Verkenning mogelijkheden aan Segeerssingel
  - ✓ Voor de huidige VRZ-locatie is verkend of aanpalende locaties beschikbaar zijn of komen, om daarmee de benodigde ruimte beschikbaar te krijgen voor het samenwonen van GGD en VRZ, eventueel aangevuld met de RUD.
- ✓ Massastudie nieuwbouw
  - ✓ Een extern adviesbureau (IOB) heeft een massastudie (stedenbouwkundig onderzoek) verricht om te onderzoeken welke passende varianten voor nieuwbouw er zijn.
- ✓ Inpassing op locatie
  - ✓ Voor de locatie Goes-West is verkend of inpassing mogelijk is.
- ✓ Voorkeursvariant

- ✓ Uit de massastudie is een duidelijke voorkeursvariant gekomen, die zowel functioneel als ruimtelijk de beste is.

✓ Investeringsraming
- ✓ Er is een kostenraming opgesteld, en een integrale investeringsraming voor nieuwbouw en grondverwerving.

✓ MJOB op referentiebasis
- ✓ Voor de MJOB (Meerjaren onderhoudsbegroting) is uitgegaan van meerdere referenties in dit stadium.

✓ Functioneel beeld en beschrijving gebouw, inclusief duurzaamheidsniveau
- ✓ In de bijlage is een beschrijving van de nieuwbouw opgenomen.
- ✓ Ook de massastudie is opgenomen als bijlage.

✓ Financiering
- ✓ Er is contact geweest met BNG inzake zelfstandige financierbaarheid van de nieuwbouw.

✓ Taxaties te verkopen locaties
- ✓ Voor de locaties Segeerssingel en Westwal zijn taxatierapporten opgesteld door een extern bureau (Cushman & Wakefield)

✓ Inpassing en proces/planning vervolg
- ✓ Met de gemeente Goes is afstemming geweest over de ruimtelijke inpassing en procedures.

✓ Grondtransactie(s)
- ✓ Voor de grondtransactie is vooralsnog uitgegaan van verwerving.

✓ Voorstel eigendomsconstructie
- ✓ Het eigendom van de nieuwbouw kan in de vorm van gesplitst eigendom middels een VvE constructie worden uitgewerkt. In dit stadium is dit voldoende om vanuit te gaan.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op de huisvestingsvisies, de kwalitatieve kerncriteria en de ruimtevraag. In hoofdstuk 3 worden de alternatieven nader uitgewerkt, en op basis van het afwegingskader wordt de afweging gemaakt die leidt tot een duidelijke voorkeursvariant. Ook de financiële uitwerking van de investering en kapitaalslasten komen in dit hoofdstuk aan bod.
In hoofdstuk 4 is de financiële uitwerking opgenomen in de verschillende onderdelen investeringen, exploitatie, varianten met gebruik van vermogen en de uitwerking in de meerjarenbegroting MJB). In hoofdstuk 5 worden de risico's benoemd, hoe deze worden beheerst, en in welke mate deze zijn vertaald in de financiële doorrekening. In hoofdstuk 6 wordt de volgende fase behandeld en tot slot wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op het besluitvormingsproces in april 2025 en daarna.

2. UITGANGSPUNTEN gezamenlijke HUISVESTING

2.1 Visie op huisvesting

Beide organisaties beschikken over een eigen visie op huisvesting, met daarin veel overlapping.

Thema's GGD

Thuiswerken

Het thuiswerken – of misschien wel beter – het tijd en plaats onafhankelijk werken heeft een vlucht genomen. Aan het begin van de pandemie werkte, gestuurd vanuit het Rijk, het grootste deel van de organisatie ineens thuis. Deze operatie is ogenschijnlijk snel en soepel verlopen. Medewerkers hadden snel beschikking over een laptop en bijna iedereen heeft thuis voldoende verbindingsmogelijkheden om vanuit huis te kunnen werken. Digitale overleggen, veelal via MS Teams waren ineens de norm. Het lijkt dat deze transitie moeiteloos is gemaakt. Er wordt, nu het thuiswerkadvies van het Rijk alweer een hele tijd achter ons ligt, nog steeds veel thuis gewerkt en digitaal vergaderd. Inmiddels is er hybride thuiswerkbeleid van kracht geworden.

Hoe doe je je werk

Het thuiswerken heeft ook veel invloed op hoe het werk wordt gedaan. Zo wordt er veel meer digitaal gewerkt, zowel wanneer het gaat om individuele werkzaamheden, als bilaterale samenwerking of samenwerking in grote(re) groepen. Het digitaal werken heeft voordelen.
Er zijn geen grote vergaderruimten voor nodig en aansluiten bij een vergadering is eenvoudig, ook al zit je aan de andere kant van het land. Toch kent het digitaal werken ook nadelen. Zo wordt persoonlijk contact gemist (vooral in grotere groepen). Is discussiëren soms lastiger en is het informele circuit rond de vergadering weggevallen. Soms zijn juist het persoonlijke contact en de onderwerpen die rondom het overleg besproken worden erg belangrijk. Er is dan ook meer behoefte aan een mix hiervan. Dit heeft invloed op de huisvesting. Een kantoor moet ruimte bieden voor fysieke overleggen, maar ook voor digitale bijeenkomsten of combinaties hiervan. Overlegruimten moeten hierop toegerust zijn en er moeten voldoende werkplekken zijn om digitaal te kunnen werken en te overleggen.
Medewerkers die deels op kantoor en deels daarbuiten werken, moeten makkelijk een geschikte plek kunnen vinden. Werkplekken moeten dus door meerdere collega's gebruikt kunnen worden. Het is belangrijk om altijd een actueel inzicht te hebben in beschikbare werkplekken, om te voorkomen dat medewerkers naar

kantoor komen en er geen geschikte werkplek beschikbaar is. Alle locaties dienen voldoende mogelijkheden te bieden om het digitaal werken te ondersteunen.

Gezondheid medewerker

Medewerkers zijn het belangrijkste kapitaal van de organisatie. De gezondheid van medewerkers is dus een belangrijk punt. Een werkplek, of het nu thuis of op kantoor is moet een gezonde en veilige omgeving zijn en dus ergonomisch goed ingericht zijn. Behalve de werkplek zelf, is het ook belangrijk dat de omgeving gezond is. Voor de thuiswerkplek kunnen medewerkers gebruikmaken van de kennis en expertise van de werkgever. Voor de kantoorlocaties geldt dat de werkgever voor een gezonde en veilige werkomgeving zorgt, denk hierbij aan onderwerpen zoals luchtkwaliteit en licht, maar ook de veiligheid van spreekruimten. Daarnaast is het belangrijk dat gezond gedrag gestimuleerd wordt. Zo zijn kantoorlocaties en de directe omgeving rookvrij en worden medewerkers gestimuleerd te bewegen.

Samenwerking

GGD Zeeland voert in opdracht van gemeenten verschillende werkzaamheden uit op het gebied van publieke gezondheid. Dit doen wij niet alleen, maar samen met veel verschillende partners. Het kantoor moet dus plaats bieden voor ontmoetingen en samenwerking, intern en extern, georganiseerd en ongeorganiseerd. Door het kantoor open te stellen voor samenwerkingspartners en ontmoetingsplekken in te richten, worden ontmoetingen gefaciliteerd en wordt een plek voor kennisdeling en samenwerking gecreëerd. Om samenwerking met de kernpartners te versterken, staan wij open voor het delen van huisvesting met deze partijen.

Bereikbaarheid

Elke kantoorlocatie moet goed bereikbaar zijn, voor iedereen van medewerker tot samenwerkingspartner tot klant. Reizen gebeurt op verschillende manieren. Alle locaties moeten dus ook op verschillende manieren bereikbaar zijn. Zowel met het openbaar vervoer als met de auto, de fiets of lopend. Onze medewerkers wonen verspreid over heel Zeeland. Een in Zeeland centraal gelegen hoofdlocatie past hierbij. Om woon-werkverkeer te verminderen zijn de externe locaties ook bruikbaar als alternatief voor de hoofdlocatie. Er moet voldoende ruimte zijn voor parkeren van auto's en fietsen in de nabijheid van de locaties. Ook faciliteren de verschillende locaties het opladen van elektrische auto's en fietsen.

Herkenbaarheid, sfeer en inrichting

Het kantoor draagt bij aan de zichtbaarheid van GGD Zeeland. Zeker de bezoeklocaties zijn duidelijk zichtbaar en herkenbaar aan de huisstijl.

De inrichting van de locaties creëren een moderne, professionele uitstraling en gewenste sfeer passend bij de functies die op een locatie aanwezig zijn. Door de locaties flexibel in te richten, kan er slim gebruik gemaakt worden van de beschikbare ruimte.

Duurzaamheid

Uiteraard voldoen wij aan geldende wet- en regelgeving op het gebied van duurzaamheid. Als GGD Zeeland hebben we hierin ook een voorbeeldfunctie. We geven dan ook het goede voorbeeld en verduurzamen onze locaties waar mogelijk. Hierbij zoeken we naar de balans tussen de juiste maatregelen en betaalbaarheid.

Thema's VRZ

VRZ is een relatief jonge en ambitieuze organisatie in transformatie naar een netwerkorganisatie met een 'plezierig' werkklimaat waarin de operationaliteit (brandweerzorg en risico- en crisisbeheersing) centraal staat. De organisatie wil een goede en aantrekkelijke werkgever in Zeeland zijn, met goed bereikbare, flexibele en duurzame huisvesting.

Centraal crisiscentrum in de regio

Tijdens een ramp of crisis functioneert de hoofdlocatie als hét crisiscentrum van Zeeland. Het RCC is onvoorwaardelijk gehuisvest in de hoofdlocatie. Het RCC vraagt om exclusieve werkplekken, overlegruimten en voorzieningen. Deze dienen zowel tijdens dreigings- als crisissituaties per direct beschikbaar te zijn. Het RCC stelt daarnaast specifieke eisen aan de hoofdlocatie.

Regionale ontmoetings- en werkplek

De hoofdlocatie biedt nadrukkelijk een meerwaarde voor VRZ in de transformatie naar een netwerkorganisatie. Dit betekent dat de huisvesting ondersteunend is aan het versterken van de samenwerking. De hoofdlocatie is de centrale ontmoetings- en werkplek waar partners samenkomen en samenwerken. Dit vraagt om faciliteiten en voorzieningen voor informele en formele vergaderingen, themadagen, seminars, et cetera. Hierbij is ook sprake van werkplekken waar zowel medewerkers als partners kunnen 'aanlanden'. Deze werkplekken zijn open en overzichtelijk, waardoor mensen elkaar gemakkelijk vinden. Dit alles zorgt ervoor dat medewerkers én partners graag naar VRZ komen.

Bereikbaarheid en ligging

De hoofdlocatie is voor zowel de medewerkers als netwerkpartners van binnen en buiten de regio goed bereikbaar. Door de geografische kenmerken van Zeeland met lange afstanden en excentrische ligging in Nederland is een goede aansluiting op het openbaar vervoer alsmede een goede bereikbaarheid voor auto's (inclusief voldoende parkeergelegenheid) belangrijk. Tijdens crisisomstandigheden is een goede bereikbaarheid en korte aanrijdtijd van de hoofdlocatie eveneens van belang.

De hoofdlocatie is centraal in de regio (op de as tussen Goes en Middelburg) gehuisvest en ligt in de nabijheid van de snelweg (A58). Daarnaast is de huisvesting niet in de directe omgeving van risicovolle objecten, zoals BRZO-bedrijven, gelegen.

Flexibiliteit

Huisvesting van de hoofdlocatie is flexibel. Hiermee wordt ingespeeld op de behoefte van VRZ als netwerkorganisatie én crisisorganisatie. Traditionele huisvesting met alléén kantoorcellen is niet geschikt voor VRZ. Er wordt veel samengewerkt met (externe) partners. Dit vraagt om een hybride kantoorconcept dat beter aansluit bij deze (tijdelijke) vormen van samenwerking. Voor de crisisorganisatie geldt dat het kantoor en de werkplekken 'anders' worden gebruikt dan tijdens reguliere situaties. Dit vraagt om slimme inrichtingssystemen en passende ICT-voorzieningen, die gemakkelijk aan te passen zijn, wanneer dat nodig is.

Duurzaamheid

De hoofdlocatie is duurzaam. VRZ volgt hiermee de landelijke ontwikkelingen op gebied van duurzaamheid. Bij de (her)huisvesting van de hoofdlocatie staan onder andere het klimaat en verwarming/verkoeling centraal. Duurzaamheidsmaatregelen zorgen ervoor dat het in het gebouw gezond, prettig en veilig (samen)werken is. Het realiseren van de haalbare duurzaamheids-doelstellingen binnen de (financiële) mogelijkheden geldt als uitgangspunt voor VRZ. Hierbij dient echter rekening te worden gehouden met toekomstige eisen ten aanzien van duurzaamheid. Kantoren dienen inmiddels per 2030 te voldoen aan de eisen van het huidige energielabel A.

Toekomstgericht

De hoofdlocatie dient ook in de toekomst bruikbaar te blijven, terwijl processen blijvend veranderen. Huisvesting van de toekomst is dan ook flexibel in te delen en te gebruiken. Dit vergemakkelijkt een eventuele toekomstige wijziging in functie of gebruik. Ook kan worden geanticipeerd op ontwikkelingen die vragen om frictiecapaciteit bij krimp of groei.

Activiteit gerelateerd werken

Op de hoofdlocatie worden de werkplekken, overlegplekken en voorzieningen gebruikt en gedeeld op basis van de uit te voeren activiteiten. Dit betekent dat niet alle medewerkers meer een individuele werkplek hebben. Ook vergaderruimten en projectruimten zijn niet gealloceerd, met uitzondering van crisissituaties. Daarnaast werken de medewerkers op de hoofdlocatie alleen en samen op verschillende manieren en in verschillende samenstellingen. Dit vraagt om een diversiteit van werkplekken. Door een goede mix van werkplekken te realiseren zorgt dit er tevens voor dat beschikbare ruimten en werkplekken efficiënter worden gebruikt.

Aantrekkelijke werkgever
De hoofdlocatie moet de organisatie in staat stellen om zich nadrukkelijker te profileren als aantrekkelijke werkgever. VRZ biedt de huidige en toekomstige collega's een moderne, gezonde en prettige werkplek.

2.2 Kwalitatieve aspecten

In deze paragraaf wordt de kwalitatieve huisvestingsvraag uiteengezet. De huisvesting dient optimaal bij te dragen aan de uitvoering van de primaire processen en de publieksfuncties, en tevens het RCC.

De hoofdlocatie kent ten minste de volgende kwalitatieve functionaliteiten:

- Ruimte voor interactief bureauwerk (samenwerking) en ruimte voor geconcentreerd bureauwerk (mix aan werkplekken).
- Projectruimte voor het samenwerken.
- Representatieve en voldoende vergaderfaciliteiten.
- Ruimte voor informele en korte contacten.
- Ruimte voor het RCC, door gebruik te maken van slimme inrichtingssystemen worden reguliere werkplekken geschikt gemaakt voor gebruik tijdens crisisomstandigheden.
- Ruimte voor ontspanning en ontmoeting.
- Netwerkpartners moeten er kunnen werken.
- Beveiliging en continuïteit

Ten aanzien van het gebouw worden de volgende eisen gesteld:

- Het gebouw is herkenbaar als hoofdlocatie, bereikbaar en eenvoudig toegankelijk voor medewerkers en netwerkpartners.
- Het kantoor stimuleert flexibel (samen)werken.
- Goede bereikbaarheid via het openbaar vervoer en de auto Er zijn voldoende parkeerplekken.
- Voldoende parkeergelegenheid in de nabijheid van de locatie.
- Het gebouw is duurzaam.
- In het gebouw is een fijn werkklimaat en er zijn goede faciliteiten.

2.3 Ruimtelijke vraag

Vanuit de inventarisatie is er voor de combinatie GGD/VRZ behoefte aan 210 tot 215 werkplekken voor 311 medewerkers[9] (WP-factor 0,675), en voor het RCC in koude situatie 57 werkplekken voor ruim 40 medewerkers en externen. In de warme fase zijn er inclusief ROT en RBT-werkplekken 94 werkplekken, naast flexibele ruimten die allemaal dubbel gebruikt worden in de koude fase.

De opties voor de bestuursopdracht zijn verkend met de volgende uitkomsten:

<u>Uitbreiding locatie Segeerssingel</u>
Wanneer er aan de Segeerssingel voor de combinatie VRZ en GGD samen circa 4400 m2 VVO[10] beschikbaar zou zijn of komen op korte termijn is deze verkenning onderdeel van de businesscase om in zijn geheel uit te werken.
In oktober 2024 was de situatie als volgt:

- Het pand Segeerssingel 8 is sinds 2019 twee keer van eigenaar gewisseld. In 2025 gaat daar een onderneming (Nedbase) zijn intrek nemen na grondige renovatie. Deze locatie omvat circa 1100 m2 verhuurbaar vloeroppervlak.
- De Segeerssingel 10 is ook beschikbaar uiteraard, en omvat 2250 m2 VVO. Bouwjaar is 1991, en zoals eerder is onderzocht vraagt dit pand een grondige renovatie inclusief verduurzaming. Het pand zou met een extra bouwlaag, hetgeen mag binnen het vigerende bestemmingsplan kunnen worden vergroot tot circa 3000 m2 VVO.

In februari 2025 bleek dat ook het pand Buitenruststraat 6 in verhuur komt. Dit kantoor heeft een hoeveelheid m2 VVO van circa 1355 m2, en circa 925 m2 zuivere kantoormeters (circa 65 werkplekken). Er is relatief veel verkeersruimte (gangen) en veel opslagruimte (zonder daglichttoetreding), waarschijnlijk vanwege de functie accountantskantoor. Ook is het pand ouder dan Segeerssingel 10, bouwjaar 1986, dus bijna 40 jaar inmiddels. Het bestaat uit een oud en nieuwer bouwdeel, waar het oude bouwdeel trapsgewijs oploopt tot 4 bouwlagen resp. 3 bouwlagen. Het nieuwere deel heeft een gelijke vloer over drie bouwlagen. Optopping met een bouwlaag extra kan dus maar deels, echter is gezien de ongelijke bouwhoogten niet wenselijk en effectief.

[9] De aantallen betreffen medewerkers die werkzaam zijn op de hoofdlocatie (centraal). In de onderdelen Governance en bedrijfsvoering worden ook totale aantallen medewerkers gehanteerd (centraal en decentraal)

[10] De eenheid VVO wordt gehanteerd omdat bij kantoorpanden deze eenheid wordt gebruikt in taxaties en een vergelijking mogelijk maakt voor de verkenning Segeerssingel.

Het pand lijkt overigens ruimtelijk wel goed geschikt te zin voor de RUD, die een optie heeft tot einde maart 2025 die om dit pand te gaan huren. Vanuit de behoefte aan werkplekken voor de RUD past dit ook goed bij de ruimtevraag van de RUD, omdat zij nog steeds een ruimtevraag hebben voor circa 65 werkplekken, net als een jaar geleden. Op dit moment is het zo dat de RUD in deze locatie wordt gehuisvest voor een periode van 5 jaar. Dit houdt tevens in dat voor de huisvesting van GGD en VRZ alleen Segeerssingel 10 beschikbaar is.

Nieuwbouw Goes-West

De doorvertaling naar het aantal meters Bruto Vloer Oppervlak (BVO) is uitgekomen op ca 4.750 m2 (4400 m2 GBO/VVO).
Voor de massastudie is er een vlekkenplan gehanteerd om ervoor te zorgen dat het gebouw voldoet aan de eisen voor samenwerking, samenhang tussen werkeenheden en een goede functionele zonering.
Het parkeren dient te worden gerealiseerd op eigen terrein met eventuele nabije parkeergelegenheid die kan dienen als overloopfunctie. Op eigen terrein ligt het aantal te realiseren parkeerplaatsen op circa 125. Bovendien is in de nabije omgeving gelegenheid tot parkeren

3. VERGELIJKING ALTERNATIEVEN

3.1 Alternatieven

Omdat de ruimtevraag cruciaal is, wordt deze allereerst behandeld, waarna ook de overige criteria terug zullen komen in de vergelijking van de alternatieven. De financiële analyse op basis van de in 3.2 beschreven financiële criteria is opgenomen als hoofdstuk 4.

Beoordeling locatie Segeerssingel combinatie GGD en VRZ

Ruimte

Vooralsnog is de beschikbare hoeveel m2 voor de combinatie GGD en VRZ onvoldoende bevonden in de combinatie van de panden Segeerssingel 10 (met een verdieping erop) en Buitenruststraat 6. De kantoorruimte zou wellicht net passen, omdat eerder onderzoek heeft uitgewezen dat het aantal werkplekken voor Segeerssingel 10 zou kunnen worden vergroot naar circa 130, en met de Buitenruststraat 6 erbij zou het aantal reguliere werkplekken voor beide panden uitkomen rond de 205.
Echter wat niet gefaciliteerd kan worden middels de combinatie van deze panden is een RCC dat voldoet aan de ruimtelijke en functionele eisen. Ook de publieksfuncties GGD zijn niet conform de ruimtelijke en functionele eisen die eraan worden gesteld in te passen. In de huidige staat van Segeerssingel 10 (3 bouwlagen) is er qua oppervlakte een tekort aan zo'n 800 m2 gebruiksoppervlak.

Stel dat de Segeerssingel 8 wel ook nog beschikbaar zou zijn geweest, dan zou er met de drie panden een beperkt overschot zijn aan meters (circa 300 m2 GBO/VVO) voor de combi GGD en VRZ, en een tekort aan meters (circa 1000 m2 GBO/VVO) voor de variant waarin ook de RUD aan zou sluiten.

Zonder de beschikbaarheid van Buitenruststraat 6 is de locatie Segeerssingel ongeschikt om te voldoen aan de ruimtevraag van de combinatie GGD en VRZ.

In de vergelijkingstabel in 3.3 zijn door middel van scores de verschillen weergegeven tussen deze variant en nieuwbouw.

Beoordeling nieuwbouw Goes-West

Ruimte

Sinds 2023 is er sprake van de optie om gezamenlijke nieuwbouw te realiseren, aangrenzend op de locatie waar begin 2025 een nieuwe brandweerkazerne in Goes-west wordt gerealiseerd. Dit alternatief houdt in dat de VRZ samen met de

GGD de eigenaren worden van de nieuwbouw. Zoals eerder aangegeven is het wel noodzakelijk dat er vanuit de RUD besluitvorming kan plaatsvinden op kortere termijn. Anders ontstaat een lastige situatie, omdat de ruimtelijke procedures voor nieuwbouw moeten worden doorlopen met feitelijk nog geen concreet genoeg plan.

Vanuit de inventarisatie is een massastudie uitgevoerd door adviesbureau IOB, waarin vanuit analyse van meerdere varianten is gekomen tot een duidelijke voorkeursvariant.

Op basis van een eerste beoordeling voldoet deze variant aan de volgende voorwaarden:

- Hoog scoren op de functionele en ruimtelijke eisen van de uiteenlopende functies, inclusief de publieksfuncties en RCC.
- Efficiency van het gebouw met hoge vormfactor en passende zonering.
- Het aantal m2 BVO ligt op 95% van de raming uit 2024.
- Er is efficiency door een hoge bezettingsgraad algemene ruimten (benutting door meervoudig gebruik)
- De werkplekfactor voor kantoorfuncties is lager dan 0,7.
- De eisen vanuit de huisvestingsvisies scoren goed tot zeer goed.
- De realisatie brandweerkazerne fase 2 is een blijvende optie.
- De ruimtelijke inpassing op locatie is afgestemd met gemeente.
- En de aanhaking van de RUD op korte termijn is mogelijk (mits in 2025 het besluit daartoe wordt genomen).

De massastudie heeft vervolg gekregen door een kostencalculatie uit te voeren en de verdere uitwerking te maken van de studie, inclusief schetsen van verdiepingsvloeren welke ter toetsing zijn afgestemd met de stuurgroep en het gezamenlijke MT.

3.2 Afwegingskader

De businesscase is bedoeld om een gedegen en zorgvuldige afweging te kunnen maken, op basis waarvan een bestuurlijk besluit kan worden genomen.

Er zijn primair de volgende criteria te onderscheiden:

- Criteria vanuit huisvestingsvisie
- Doelmatigheidscriteria
- Financiële beoordeling

Huisvestingsvisie

Vanuit deze visie spelen de volgende aspecten een rol in de beoordeling en weging van de alternatieven:

- Ruimtelijke behoefte
- Flexibiliteit & activiteit gerelateerd werken

- Centraal crisiscentrum in de regio
- Regionale ontmoetings- en werkplek
- Bereikbaarheid en ligging
- Duurzaamheid
- Aantrekkelijke werkgever
- Levensduur

Doelmatigheid

- Werkplekfactor
  - Voldoet het gebouw aan de normstelling dat de werkplekfactor maximaal 0,7 is
- Vormfactor
  - Is het gebouw efficiënt in de verhouding VVO/BVO
- Flexibiliteit en benutting ruimten
  - Is aantoonbaar sprake van een voldoende hoge bezettingsgraad van werkplekken en overige functionele ruimten
  - Zijn de ruimten flexibel in te richten waardoor toekomstbestendigheid en meervoudig gebruik worden gefaciliteerd
- Energieverbruik
  - Zijn de energielasten laag, en voldoet gebouw daarmee aan de juiste uitgangspunten voor beheersing van exploitatielasten
- Productiviteit en samenwerking
  - Vanuit de kwetsbaarheid is een belangrijk aspect ook dat de huisvesting minder meerkosten brengt door productiviteit en robuustere inzet en samenwerking

Financiële beoordeling (uitwerking is opgenomen in hoofdstuk 4)

Voor een compleet financieel beeld is gekozen om de kasstromen in beeld te brengen voor wat betreft de kapitaallasten. Deze betreffen planmatig onderhoud, rente en aflossing. Voor onderhoud en herinvesteringen installaties e.d. is gerekend met een indexering van 2%.

Om de gevolgen voor de exploitatiebegroting inzichtelijk te maken, is gekozen om een vergelijking op te stellen met als uitgangpunt de huidige huisvestingskosten in de MJB (eveneens geïndexeerd).
De totalen voor de 40-jaarsperiode zijn bepaald, en de financiële reeksen per jaar voor deze periode. Tevens zijn de mutaties voor de overige pand gerelateerde exploitatiekosten (gebouwbeheer; schoonmaak, energie e.d.) bepaald en meerjarig geïndexeerd.

Voorts is zowel de lineaire als de annuïtaire variant voor aflossing/ afschrijving uitgewerkt, voor het huidige renteniveau van 3% en ook voor 2,5%. Hierdoor ontstaat ook een goed beeld van de rentegevoeligheid in de varianten.

Aanvullend zijn er ook varianten waarbij gebruik wordt gemaakt van (mogelijke) bestemmingsreserves om een dempend effect van de lasten te bewerkstelligen. Het gaat hierbij om de volgende posten:

- De overwaarde door verkoop van de locatie Segeerssingel binnen VRZ
- De bestemmingsreserve huisvesting Goes binnen de GGD
- Het liquidatiesaldo van de GGE, na verkoop locatie Westwal Goes

De totale kosten voor huisvesting worden afgezet tegen de geïndexeerde exploitatiebudgetten voor huisvesting en de niet geïndexeerde kapitaallasten in de meerjarenbegroting vanuit de huidige situatie (per 2027). Er is derhalve inzicht in:

- Het verloop van meerkosten en later minderkosten per jaarschijf.
- Aangevuld met varianten daarin met benutting bestemmingsreserves.

Verdere uitgangspunten zijn:

- Rente gebaseerd op de huidige rente van 3%, waarbij ook de mutatie wanneer deze 0,5 % afwijkt inzichtelijk is qua effect (omhoog en omlaag). Tevens is ter vergelijking 2,5% rente berekend
- MJOB-meterprijzen zijn normatief meervoudig afgeleid, in afwachting van een op te stellen MJOB op DO+ in een volgende fase (vóór realisatiebesluit)
- Indexpercentage voor kosten en exploitatiebudgetten[11] op 2%.
- Afschrijving vindt plaats in 40 jaren tot aan verkrijgingsprijs grond. Dus er wordt geen restwaarde[12] ingerekend.

Voor de overige exploitatielasten is er een bijzondere post te noemen:

- Er is op basis van het vigerende Sociaal Statuut sprake van een recht op reiskostenvergoeding voor die personeelsleden die standplaats

[11] Het budget 2026 voor huur, afschrijvingen en rente ia als volgt:

	GGD	VRZ
Rente en afschrijvingen		146
Onderhoud	67	87
Huur	393	
Overige huisvestingslasten	294	226
Totaal	754	459

[12] Wanneer gekozen wordt om een restwaarde toe te passen dalen de jaarlasten voor de lineaire methode met bijvoorbeeld 92.500 per jaar bij een restwaarde van 15%

Segeerssingel hebben. Deze kosten zijn als nadeel ingerekend, voor 20 jaar met een afloop daarin (100%; 90%; 75% en 50%)

De overige aandachtspunten zijn met name de risico's die in hoofdstuk 5 zijn opgenomen.

3.3 Afweging van de alternatieven

Ruimtelijke behoefte en mogelijkheden tot realisatie van gezamenlijke huisvesting
De ruimtevraag en beoordeling op de huisvestingsvisies van Segeerssingel is in 3.1 behandeld. Daarna is de massastudie nieuwbouw toegelicht en hetgeen daaruit ruimtelijk als voorkeursvariant voortgekomen.
Naast de circa 4750 m2 BVO voor de combinatie GGD/VRZ is er de mogelijkheid om een laag extra te bouwen die ruimte kan bieden aan de RUD. Daarin valt schaalvoordeel te behalen doordat de algemene ruimten zoals kantine er al zijn, waardoor ca 1190 m2 BVO voor de RUD kan volstaan om de benodigde werkplekken te faciliteren. Tevens zal de benutting van de algemene ruimten daardoor alleen maar beter worden. Ook is eerder aangegeven dat later aanhaken lastig is gezien de procedures die dienen te worden doorlopen.

Criteria vanuit huisvestingsvisie
Voor de nieuwbouw geldt dat deze goed aansluit bij de randvoorwaarden uit de huisvestingsvisie. Zo is het mogelijk om het gebouw te benutten als *crisiscentrum*, inclusief RCC, en als *samenwerkingslocatie*. Ook is het beter mogelijk om synergie te realiseren door samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering met de GGD. In het kader van 'Zeeuwse samenwerking' zou hier op korte termijn ook een andere strategische partner, zijnde de RUD, kunnen aansluiten.

Ten aanzien van de *bereikbaarheid* en *ligging* geldt dat de locatie Goes-West is gelegen op de geografische as tussen Middelburg en Goes, en tevens centraler ligt dan Middelburg. Ook biedt deze locatie een potentieel gunstiger arbeidsmarktpotentieel, zoals ook aan de orde komt in de onderdelen Governance en samenwerking bedrijfsvoering. Voor de OV-verplaatsing van en naar het station geldt dat voor Middelburg de loopafstand 8 minuten is, in Goes is dat een combinatie van bus en loopafstand en is 9 minuten. De busverbinding aan begin en einde van werkdagen is goed qua frequentie (5 keer per uur).

De behoefte aan *flexibele huisvesting* en *activiteit gerelateerd werken* is goed te realiseren in deze nieuwbouw.

Voor wat betreft de *duurzaamheid* zal bij nieuwbouw het gebouw voldoen aan hoge duurzaamheidseisen (BENG). Daarnaast is de *levensduur* in het geval van nieuwbouw minimaal 50 jaar. Ook op circulariteit en natuurinclusiviteit scoort de

nieuwbouw goed, hetgeen tevens een goede uitstraling geeft voor beide publieke organisaties en de Zeeuwse gemeenten als geheel.

De ambitie om een *aantrekkelijke werkgever* te zijn is vanuit beide varianten te realiseren. In beide varianten is aandacht voor gezonde en prettige werkomstandigheden.

Vanuit de verkenning Segeerssingel en de eisen vanuit de huisvestingsvisies valt te constateren dat beide panden minder scoren op functionaliteit, flexibiliteit, duurzaamheid en ook parkeercapaciteit.

Tot slot zijn de panden dermate op leeftijd dat de renovaties ook vanuit vastgoed - financieel perspectief vragen oproepen. De benodigde aanzienlijke investeringen inclusief eventuele verwerving van Buitenruststraat 6 zullen zich niet verdisconteren in een substantiële waardestijging. Tevens zullen de kapitaallasten dienen te worden geabsorbeerd in een exploitatietermijn van 25 jaar, ten opzichte van een exploitatietermijn van (langer dan) 40 jaar bij nieuwbouw.

In dit stadium is derhalve de conclusie getrokken dat een verdere verdieping en financiële uitwerking van de verwerving of huur Buitenruststraat 6, en de renovatie/ aanpassing van de panden[13] geen kansrijk perspectief heeft afgezet tegen de wegingscriteria in het afwegingskader.

Combinatie GGD/VRZ	Segeerssingel	Nieuwbouw	
Optoppen Segeerssingel 10 plus Buitenruststraat 6	0	n.v.t.	Aankopen mogelijk ?? Haakt RUD af voor huur? Huur marktconform? Investeert eigenaar ??
Renoveren	-	n.v.t.	Suboptimaal, kan wel
Tijdelijke huisvesting	--	++	Bij renovatie wel
Parkeren	--	+	74 versus 125
Regionale functie	-	++	Minder centraal
RCC	0	++	Suboptimaal
Functionele eisen	-	++	Suboptimaal
1 pand	--	++	Minder samen
Financiële criteria	??	+	

<u>Doelmatigheidscriteria</u>

- Werkplekfactor

[13] De in 2017/2018 onderzochte renovatie Segeerssingel is in 2024 alleen herijkt op prijspeil, in het kader van de vorige bestuursopdracht, omdat de gesplitste variant minder ingrijpend zou zijn qua verbouwing.

    - De werkplekfactor voor nieuwbouw ligt op 0,675.
- Vormfactor
    - Deze voorkeursvariant nieuwbouw is efficiënt omdat de vormfactor op circa 92% ligt.
- Flexibiliteit en benutting ruimten
    - Voor zowel de kantoorruimten als de overige ruimten geldt dat indelingen van kantoor- en overige ruimten flexibel zijn en voor hoge bezettingsgraden zijn ontworpen, en zullen zijn ingericht
- Energieverbruik
    - Scoort hoog op installaties en voldoet daarmee aan de (toekomstige)eisen, waardoor energieverbruik optimaal kan zijn
- Productiviteit en samenwerking
    - Zie hetgeen onder flexibiliteit is opgenomen

De scores op de genoemde criteria zijn als volgt:

Criteria	Segeerssingel uitbreiden	Nieuwbouw Goes-West
Randvoorwaarden uit huisvestingsvisie		
Centraal crisiscentrum in de regio	Is suboptimaal te realiseren	Is te realiseren
Regionale ontmoetings- en werkplek	• Is suboptimaal te realiseren door functionele mogelijkheden binnen bestaande panden	• Is te realiseren • Meer synergie bij 'Zeeuwse samenwerking'
Bereikbaarheid en ligging	• Gelegen op de as tussen Middelburg en Goes • OV-voorzieningen: trein en bus op loopafstand	• Gelegen op de as tussen Middelburg en Goes • Meer centraal in de regio, mede gezien arbeidsmarkt • OV-voorzieningen: bus op loopafstand
Flexibiliteit & activiteit gerelateerd werken	Is lastig te realiseren in Buitenruststraat 6 door hoogteverschillen en omvang/(deels) dichte gevels van kantoorruimten	Is te realiseren
Duurzaamheid	• Maximaal label A is haalbaar • Voldoet aan huidige regelgeving bestaande kantoorpanden	• Hoog duurzaamheidsniveau • Voldoet aan bouwbesluit nieuwbouw (BENG) • Circulair/ natuur inclusief bouwen optioneel
Aantrekkelijke werkgever	Is te realiseren	Is te realiseren
Levensduur	Levensduur pand na renovatie minimaal 25 jaar	Levensduur pand minimaal 50 jaar
Ruimtelijke behoefte		

Criteria	Segeerssingel uitbreiden	Nieuwbouw Goes-West
Vloeroppervlakte	• **Buitenruststraat 6 niet beschikbaar** • **800 m2 tekort voor combinatie GGD/VRZ alleen middels eventuele optopping van Segeerssingel 10** • **Aanhaken RUD niet mogelijk, omdat Buitenruststraat 6 dan voor GGD/VRZ combi nodig is**	• **Is te realiseren** • **Aanhaken RUD kan op korte termijn**
Parkeren	• **Beperkt aantal plaatsen op eigen terrein; 74 beide panden** • **Restbehoefte te huren langs spoor bij NS** • **(Betaald) parkeren in de omgeving**	• **Aantal parkeerplaatsen op eigen terrein conform normatieve berekening; 125** • **Parkeren in de omgeving**

Tabel 1: Scores randvoorwaarden en ruimtelijke behoefte

De uiteindelijke keuze dient afgewogen te worden in relatie tot de ambitie en doelstellingen van de organisaties en zijn uitgewerkt in overall-businesscase (governance en gezamenlijke bedrijfsvoering).

3.4 Uitwerking scenario renovatie huidige huisvesting Segeerssingel en Westwal voor beide organisaties afzonderlijk

Realistisch is te veronderstellen dat renovatie nodig is indien de huidige huisvesting het uitgangspunt wordt. Bij het adviesrapport "De Moe(T)d tot Samenwerken" is onderzocht wat er in dat geval zou moeten gebeuren en is hierbij een inschatting gemaakt van de hieruit voortvloeiende kosten. In 2024 is geïnventariseerd wat het renoveren van de Segeerssingel en Westwal aan investering zou vragen. Daartegenover staat dat VRZ de beschikking heeft over een mogelijk verbouwingsbudget en dat de inzet van de bestemmingsreserve bij de GGD, waar later op in de casus dieper op in wordt gegaan, kan zorgen voor een dempend effect van de lasten. In de businesscase zijn de geïnventariseerde investeringen naar het hetzelfde prijspeil gebracht als die van de nieuwbouw. De uitwerking van de hieruit voortvloeiende lasten is samen met de uitwerking van de hierna benoemde nieuwbouw weergegeven vanaf hoofdstuk 3.6 en verder.

3.5 Raming investering nieuwbouw Goes-West

De massastudie heeft de duidelijke voorkeursvariant van de nieuwbouw opgeleverd. Deze 4-laagse rechthoek is gecalculeerd. In deze fase levert dat een investeringsraming op voor het gebouw en terrein tezamen, met de volgende uitgangspunten en aannames:

- Doorrekening bevat alle componenten gebouw en terrein (inrichting)
- Binnen afwerking en vaste inrichting balie en kantine

- Installaties
- WKO-installatie
- Luchtbehandelingsinstallatie
- Natuurinclusiviteits-opslagen voor gevel
- Sedumdak
- Post onvoorzien in bouwkostenraming
- Post onvoorzien in bijkomende kosten
- Indexering tot najaar 2026 voor verdere prijsstijging (2.5% op jaarbasis)

In het investeringsbedrag zijn derhalve nog marges aanwezig (bandbreedte), en zullen in de fasen voorlopig en definitief ontwerp nog keuzes gemaakt worden. Dit, samen met de post onvoorzien, maken dat er een verlaging voor de stichtingskosten voor het gebouw als definitief investeringsbudget gebouw tot de mogelijkheden behoort. Mede omdat er ook nog een aanbestedingstraject volgt is dit tot aan het realisatiebesluit een reële verbetering van de uitkomst om rekening mee te houden voor het financiële beeld. Uit voorzichtigheid is dit echter nog niet ingerekend.
Ofwel de post onvoorzien, de te maken keuzes in de ontwerpfase, de aanbestedingsresultaten en eventueel te verkrijgen en beschikte subsidies, maken samen een afslag van circa 5% mogelijk. Daarmee ontstaat er een zekere bandbreedte, die ook past bij de huidige fase.

In hoofdstuk 7 wordt een en ander ook zo opgenomen in het kader van de gefaseerde besluitvorming

Daarbij komt de grondtransactie op basis van grondprijzenbeleid gemeente (voor circa 5300 m2 aan te kopen grond). Met de totale investeringsraming is gerekend vanaf 3.6 voor het financiële beeld, met daarnaast varianten zoals deze zullen worden toegelicht in hoofdstuk 4.

3.6 Uitwerking kapitaallasten scenario's

Bij beide varianten wordt voor de afschrijvingen en rente zowel de lineaire als de annuïtaire variant in beeld gebracht. Het verschil tussen beiden is dat de kosten bij de lineaire variant voor wat betreft de afschrijvingslasten in een rechte lijn dalen. De totale post rente en afschrijvingen liggen in de eerste jaren hoger bij de lineaire methode dan bij de annuïtaire methode. In de laatste jaren ontstaat er een omgekeerd beeld. Over de hele looptijd brengt de annuïtaire methode hogere kosten met zich, echter blijven de jaarlasten gelijk gedurende de gehele looptijd.

Ook de rentepercentages zijn gevarieerd opgenomen. Als uitgangspunt wordt gerekend met de 3% die per begin maart als rentepercentage door de BNG Bank

wordt gerekend voor de lange rente voor 25 en 40 jaar vast. Daarnaast wordt het verschil van 0,5% rente weergegeven, als gevoeligheidsanalyse voor de effecten bij rentedaling en stijging met 0,5%.

Hieronder worden de kapitaallasten volgens de hiervoor beschreven methoden per scenario gepresenteerd.

Nieuwbouw

Rente en afschrijvingen

	In euro's (x 1.000)			
Rente en afschrijvingen	**Annuïtaire variant**		**Lineaire variant**	
Rente %	**3%**	**2,5%**	**3%**	**2,5%**
Totale 40-jaars periode Rente en afschrijvingen	**45.051**	**41.374**	**41.952**	**39.202**
Gemiddelde rente en afschrijvingen	**1.126**	**1.034**	**1.049**	**980**
Startjaar 2028	**1.142**	**1.048**	**1.441**	**1.307**
Jaar 40	**1.103**	**1.015**	**656**	**653**

Tabel 2: Rente en afschrijvingen nieuwbouw

Binnen het scenario van nieuwbouw is het verschil in rente van 0,5% bij de lineaire variant € 2,75 mln en bij de annuïtaire variant € 3,68 mln over de gehele looptijd. Daarnaast is zichtbaar dat de lineaire variant € 3,1 mln (bij 3%) en € 2,17 mln (bij 2,5%) goedkoper is over de gehele looptijd ten opzichte van de annuïtaire variant.

Renovatie huidige huisvesting Segeerssingel 10 en Westwal Goes:

Rente en afschrijvingen

	In euro's (x 1.000)			
Rente en afschrijvingen	Annuïtaire variant		Lineaire variant	
Rente %	3%	2,5%	3%	2,5%
Totale 25-jaars periode Rente en afschrijvingen	17.273	16.472	16.808	16.147
Gemiddelde rente en afschrijvingen	691	659	672	646
Startjaar 2028	742	709	869	819
Jaar 25	637	605	472	470

Tabel 3: Rente en afschrijvingen renovatie huidige huisvesting

Binnen het scenario van renovatie van de huidige huisvesting is het verschil in rente van 0,5% bij de lineaire variant € 661.000 en bij de annuïtaire variant € 801.000 over de gehele looptijd. Daarnaast is zichtbaar dat de lineaire variant € 465.000 (bij 3%) en € 325.000 (bij 2,5%) goedkoper is over de gehele looptijd ten opzichte van de annuïtaire variant.

Meerjaren onderhoud

Voorts is ervoor gekozen om vervangingsinvesteringen en onderhoud te verwerking middels de methode onderhoudsvoorziening en (nog) niet voor de componentenmethode. De laatste methode is bewerkelijk en vraagt een exacte uitsplitsing van het investeringsbedrag. Deze is nog niet voldoende scherp en vooral ook definitief in de huidige fase, terwijl de onderhoudsvoorziening voor de businesscase wel scherp genoeg is om een dusdanig passend schema op te stellen dat de voorziening niet negatief zal worden. En net als bij de componentenmethode worden lasten ook gelijkmatiger verdeeld over de exploitatieperiode, hetgeen ook een wens is vanuit de financiële functies bij gemeenten. Uiteraard kan bij de boekhoudkundige verwerking van de investeringen alsnog gekozen worden voor de componentenmethode dan wel de methode van de onderhoudsvoorziening.

Voor businesscasedoeleinden volstaat in dit stadium de gehanteerde methode om vanuit te gaan. Er is geïndexeerd tot aan 2027.

Voor beide varianten geeft dit voor het onderhoud het volgende beeld:

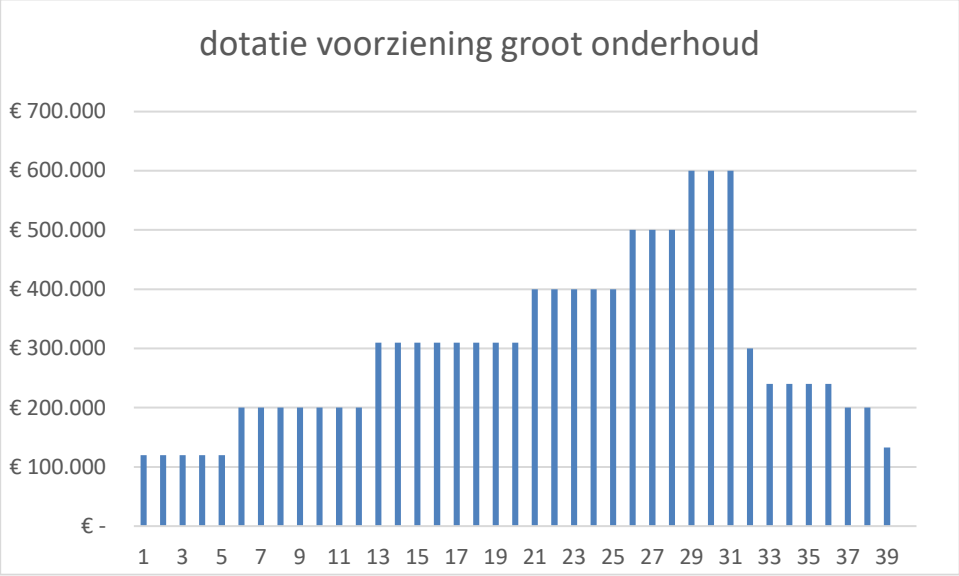
Nieuwbouw

MJOB	In euro's (x 1.000)	toelichting
Totaal 40-jaarsperiode	**11.573**	
Gemiddelde jaarlast	**289**	**Gemiddelde dotatie**
Jaarschijven onderhoudsvoorziening	**In bandbreedte 120 tot 600**	**Gedurende looptijd wisselende jaarbedragen**

Tabel 4: MJOB-begroting en gemiddelde jaarlast nieuwbouw

Voor de in dit stadium te hanteren meerjaren onderhoudsbegroting voor planmatig onderhoud en instandhouding, zijn referentiecijfers gehanteerd vanuit meerdere bronnen. Dit zijn dus nog normatief bepaalde kosten en niet gecalculeerd op basis van een DO+-versie van de nieuwbouw.

In de volgende fase zal een definitieve MJOB opgesteld moeten worden en onderdeel uitmaken van het realisatiebesluit.



Tabel 5: Verloop dotatie onderhoudsvoorziening

Renovatie huidige huisvesting Segeerssingel 10 en Westwal

MJOB	In euro's (x 1.000)	toelichting
Totaal 25-jaarsperiode	11.544	
Gemiddelde jaarlast	462	Gemiddelde dotatie
Jaarschijven onderhoudsvoorziening	In bandbreedte 305 tot 630	Gedurende looptijd wisselende jaarbedragen

Tabel 6: *MJOB-begroting en gemiddelde jaarlast renovatie huidige huisvesting*

Voor de in dit stadium te hanteren meerjaren onderhoudsbegroting voor planmatig onderhoud en instandhouding, zijn de normatief bepaalde kosten gehanteerd zoals gebruikt in het adviesrapport "De Moe(T)d tot Samenwerken".

In de volgende fase zal een definitieve MJOB opgesteld moeten worden en onderdeel uitmaken van het realisatiebesluit.



Tabel 6: Verloop dotatie onderhoudsvoorziening renovatie huidige huisvesting

4. FINANCIËN

4.1 Bandbreedte investering en kapitaallasten (inclusief planmatig onderhoud)

Onderstaande tabellen geven weer wat de lasten van de investeringen voor beide scenario's (Goes-West en renovatie huidige huisvesting Segeerssingel 10 en Westwal) ten opzichte van de huidig opgenomen budgetten betekenen over de totale looptijd van beide varianten. De tabellen borduren verder op de gepresenteerde bedragen in hoofdstuk 3.6. Daarbij zijn de begrote huisvestingslasten vanuit de huidige meerjarenbegroting 2026 met indexering op de exploitatiebudgetten toegevoegd. Hierdoor ontstaat het volgende beeld:

Nieuwbouw:

	in Euro's (x 1.000)			
Kapitaallasten	**Annuitaire variant**		**Lineaire variant**	
Rente %	**3%**	**2,5%**	**3%**	**2,5%**
Totale lasten (onderhoud + kapitaalslasten) 40-jaarsperiode	56.623	52.946	53.525	50.774
Gemiddelde totaallasten	1.415	1.323	1.338	1.269
Totale budget (incl indexatie exploitatie-budgetten)	41.780	41.780	41.780	41.780
Gemiddeld budget	988	988	988	988
Gemiddeld exploitatie-resultaat voor mutaties	**427**	**335**	**350**	**281**
Totale exploitatie-resultaat voor mutaties	14.843	11.166	11.745	8.994

Tabel 7: Meerkosten nieuwbouw vóór mutaties

Renovatie huidige huisvesting:

	in Euro's (x 1.000)			
Kapitaallasten	**Annuitaire variant**		**Lineaire variant**	
Rente %	**3%**	**2,5%**	**3%**	**2,5%**
Totale lasten (onderhoud + kapitaalslasten) 25-jaarsperiode	28.817	28.015	28.352	27.691
Gemiddelde totaallasten	1.153	1.121	1.134	1.108
Totale budget (incl indexatie exploitatie-budgetten)	22.361	22.361	22.361	22.361
Gemiddeld budget	894	894	894	894
Gemiddeld exploitatie-resultaat voor mutaties	**258**	**226**	**240**	**213**
Totale exploitatie-resultaat voor mutaties	6.456	5.654	5.991	5.330

Tabel 8: Meerkosten renovatie huidige huisvesting vóór mutaties

4.2 Besparingen exploitatiekosten

Binnen beide varianten zijn er voorzichtige besparingen in te rekenen. Bij de nieuwbouw variant betreft dit besparingen op de overige exploitatiekosten voor een bedrag van € 65.000 (12,5% van het budget van € 520.000 per 2026 inclusief indexering) en het wegvallen van kosten parkeercapaciteit, die wordt ingekocht samen met de externe huur van ruimten en locaties die eveneens wegvallen (€ 50.000 met indexering) doordat bij nieuwbouw voldoende ruimte is om dit intern te organiseren. Daartegenover is de post sociaal plan reiskosten woon-werk opgenomen bij de nieuwbouw variant vanwege de standplaats-wijziging van de medewerkers op de Segeerssingel (bij aanvang is dit berekend op € 57.850 per jaar op basis van 23 cent/km).

Voor de renovatie van de huidige huisvesting betreft dit besparingen op de energielasten voor een bedrag van € 19.500 (12.5% van het budget van € 158.000 per 2026 inclusief indexeringen) en het inzetten van de verkregen BDuR-middelen voor de versterking van crisisbeheersing om het huidige RCC en de huisvesting van crisisbeheersing toekomst gereed te maken. Hiervoor is een budget van € 250.000 beschikbaar. Aangepast met deze mutaties ontstaat het volgende beeld:

Nieuwbouw:

	in Euro's (x 1.000)			
Huisvestingsresultaat	**Annuitaire variant**		**Lineaire variant**	
Rente %	**3%**	**2,5%**	**3%**	**2,5%**
Totale huisvestings-resultaat 40-jaarsperiode	14.843	11.166	11.745	8.994
Besparingen op externe capaciteit	-3.020	-3.020	-3.020	-3.020
Besparingen overige exploitatielasten	-3.926	-3.926	-3.926	-3.926
Reiskosten sociaalplan	911	911	911	911
Huisvestingsresultaat na mutaties	**8.808**	**5.131**	**5.710**	**2.959**

Tabel 9: Meerkosten nieuwbouw na mutaties

Renovatie huidige huisvesting:

	in Euro's (x 1.000)			
Huisvestingsresultaat	**Annuitaire variant**		**Lineaire variant**	
Rente %	**3%**	**2,5%**	**3%**	**2,5%**
Totale huisvestings-resultaat 25-jaarsperiode	6.456	5.654	5.991	5.330
Besparingen op exploitatielasten	-633	-633	-633	-633
Inzet BDuR middelen	-250	-250	-250	-250
Huisvestingsresultaat na mutaties	**5.573**	**4.772**	**5.108**	**4.447**

Tabel 10: Meerkosten renovatie huidige huisvesting na mutaties

4.3 Varianten in benutting reserves

Binnen beide organisaties is er een aantal vermogensbestanddelen aanwezig die bestuurlijk kunnen worden bestemd om de extra lasten van beide varianten deels te dempen.

Binnen de nieuwbouw variant gaat om de volgende posten:

- De overwaarde door verkoop van de locatie Segeerssingel binnen VRZ
  - De waarschijnlijke boekwinst bedraagt zo'n 800 K, en is te bestemmen in het kader van dekking van kapitaallasten nieuwbouw.
- De bestemmingsreserve huisvesting Goes binnen de GGD
  - Deze reserve is al onderdeel van de reserves van de GGD, en houdt direct verband met de huidige huisvestingsconstructie. Met de huidige taxaties ontstaat op het peilmoment (maart 2025) geen risico
    dat de uitstaande lening niet zal worden afgelost.

- Het liquidatiesaldo van de GGE, na verkoop van de locatie Westwal te Goes
    - Op basis van een nadere analyse is er de verwachting dat binnen de GGE een positief liquidatiesaldo zal achterblijven. Dit saldo zal dan middels een schenking zo mogelijk vrij van schenkbelasting (dit is de voorlopige inschatting, definitieve zekerheid na overleg met de belastingdienst) kunnen toevloeien naar de GGD, en daar kunnen worden bestemd.

Voor de renovatie van de huidige huisvestinggelden alleen de laatste twee benoemde mogelijkheden.

Uiteraard zijn alle hiervoor genoemde besluiten aan het bestuur. Aangepast met deze verwerking ontstaat het volgende beeld:

Nieuwbouw:

	in Euro's (x 1.000)			
Huisvestingsresultaat	**Annuitaire variant**		**Lineaire variant**	
Rente %	**3%**	**2,5%**	**3%**	**2,5%**
Huisvestingsresultaat na mutaties	8.808	5.131	5.710	2.959
Benutting overwaarde Segeersingel 10	-800	-800	-800	-800
Benutting bestemmingsreserve GGD	-2.600	-2.600	-2.600	-2.600
Benutting saldo GGE	-1.300	-1.300	-1.300	-1.300
Huisvestingsresultaat	**4.108**	**431**	**1.010**	**-1.741**

Tabel 11: Huisvestingsresultaat bij inzet reserves nieuwbouw

Renovatie huidige huisvesting:

	in Euro's (x 1.000)			
Huisvestingsresultaat	**Annuitaire variant**		**Lineaire variant**	
Rente %	**3%**	**2,5%**	**3%**	**2,5%**
Huisvestingsresultaat na mutaties	5.573	4.772	5.108	4.447
Benutting bestemmings-reserve GGD	-2.600	-2.600	-2.600	-2.600
Benutting saldo GGE	-1.300	-1.300	-1.300	-1.300
Huisvestingsresultaat	**1.673**	**872**	**1.208**	**547**

Tabel 12: Huisvestingsresultaat bij inzet reserves renovatie huidige huisvesting

De inzet van genoemde reserves zorgt voor een substantiële lastenverlaging over de gehele looptijd. Zichtbaar is dat in de lineaire variant met 2,5 % rente van het

nieuwbouwscenario mogelijk een overschot ontstaat aan het einde van de exploitatieperiode.

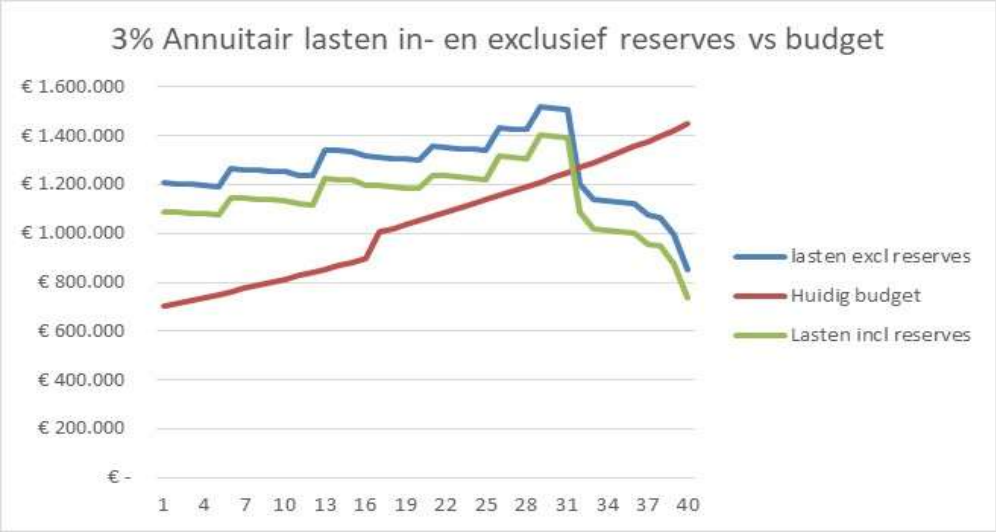
4.4 Verwerking in financiële verantwoording en MJB

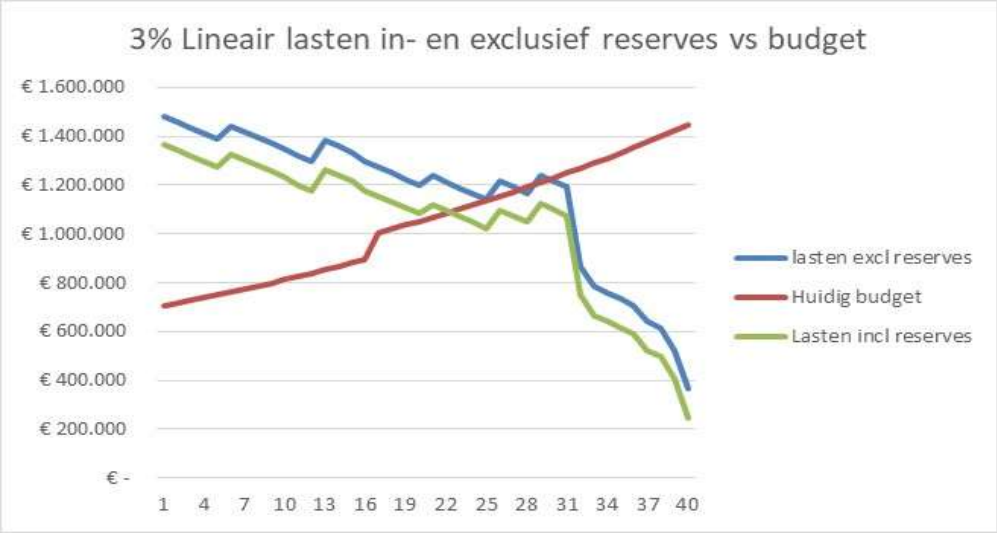
Voor de verwerking in de jaarlijkse exploitatie geldt dat de voorkeur bestaat voor een (combinatie van) methode(n) waardoor de jaarlasten zo gelijkmatig mogelijk verlopen met het budget. De volgende drie methoden leiden daartoe:

- De annuïtaire methode, met als nadeel een substantiële lastenverhoging over de gehele looptijd. In de businesscase worden beide methoden in beeld gebracht om een beeld te hebben van de hoogte van de lasten over de gehele looptijd, en het verschil in jaarlasten.
- Het kiezen van de methode van egaliseren met een onderhoudsvoorziening, dan wel de componentenmethode, waardoor een deel van het planmatig onderhoud wordt geactiveerd en wordt afgeschreven. In de businesscase gebruiken we alleen de methode onderhoudsvoorziening omdat er nog geen uitgewerkte MJOB beschikbaar is.
- Het vormen en onttrekken aan bestemmingsreserves werkt ook dempend en, mits goed toe te passen zodat ook daadwerkelijk egalisatie van lasten wordt bereikt.

Om inzichtelijk te maken wat de verschillende varianten voor impact hebben op de cijfers is in onderstaande grafieken het verloop weergegeven van de verschillende uitwerkingen:

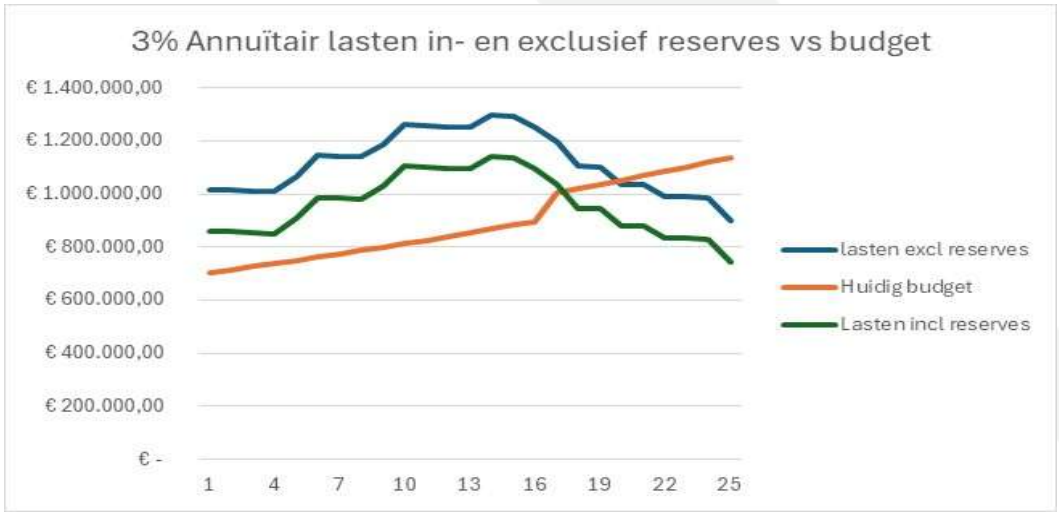
Nieuwbouw:

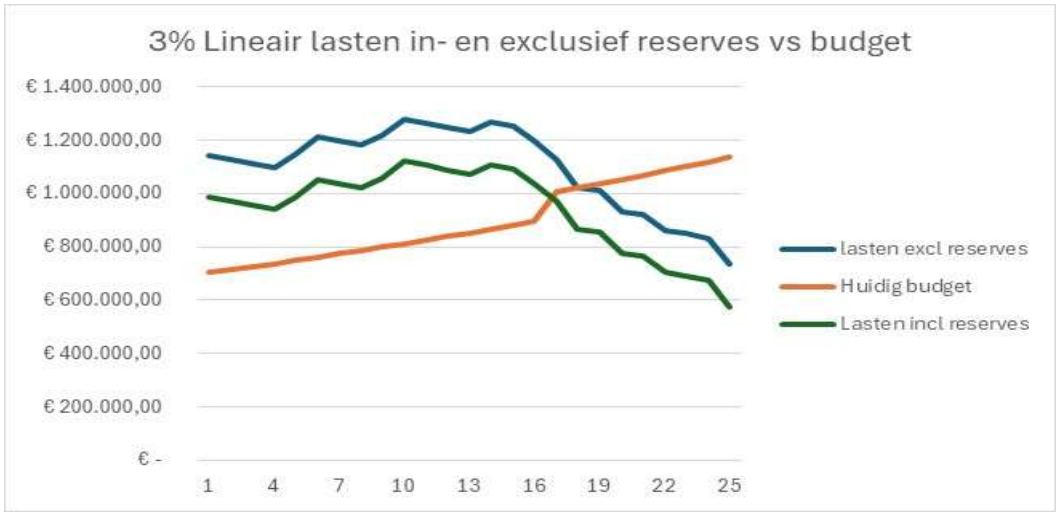




Door de inzet van de bestemmingsreserves kunnen de jaarlijkse lasten in de nieuwbouw variant gedempt worden met € 117.500 per jaar.

Renovatie huidige huisvesting:





Door de inzet van de bestemmingsreserves kunnen de jaarlijkse lasten in de variant met renovatie van de huidige huisvesting gedempt worden met € 156.000 per jaar.

Het verschil van het effect van de inzet van bestemmingsreserves tussen de nieuwbouw en renovatie van de huidige huisvesting komt doordat bij het inzetten van bestemmingsreserves als dekking van kapitaallasten deze dezelfde looptijd dienen te hebben als de afschrijvingstermijn van het actief waar het betrekking op heeft. Doordat bij nieuwbouw uitgegaan wordt van een looptijd van 40 jaar, wordt de dekking door inzet van bestemmingsreserves ook over 40 jaar verdeeld. De afschrijvingstermijn van de renovatie betreft 25 jaar. Hierdoor worden de bestemmingsreserves over een kortere periode ingezet en is het dempend effect hoger.

In onderstaande tabel is inzichtelijk gebracht wat de impact is op de gemeentelijke bijdrage voor de komende 15 jaar van de verschillende scenario's voor de lineaire en annuïtaire varianten met 3% rente inclusief de inzet van de genoemde reserves op de mogelijk te vragen gemeentelijke bijdrage versus hetgeen nu is verwerkt in de meerjaren begrotingen 2026. Dit is voor alle gemeenten gezamenlijk

Effect totale gemeentelijke bijdrage (na inzet reserves)				
	Nieuwbouw		Renovatie huidige huisvesting	
Jaar	Lineair 3%	Annuitair 3%	Lineair 3%	Annuitair 3%
1	€ 682.676	€ 383.954	€ 284.762	€ 156.891
2	€ 649.104	€ 369.956	€ 258.529	€ 142.863
3	€ 615.263	€ 355.673	€ 232.065	€ 128.604
4	€ 581.147	€ 341.098	€ 205.366	€ 114.110
5	€ 546.752	€ 326.226	€ 240.476	€ 161.426
6	€ 586.287	€ 385.266	€ 293.292	€ 226.447
7	€ 551.315	€ 369.781	€ 265.857	€ 211.218
8	€ 516.046	€ 353.980	€ 238.168	€ 195.733
9	€ 480.474	€ 337.856	€ 260.219	€ 229.989
10	€ 444.594	€ 321.403	€ 312.005	€ 293.980
11	€ 399.721	€ 295.937	€ 280.120	€ 274.301
12	€ 363.204	€ 278.805	€ 251.359	€ 257.745
13	€ 436.359	€ 371.323	€ 222.317	€ 240.908
14	€ 399.179	€ 353.484	€ 242.988	€ 273.784
15	€ 361.659	€ 335.280	€ 213.366	€ 256.367
Totaal	**€ 7.613.779**	**€ 5.180.021**	**€ 3.800.887**	**€ 3.164.367**

Effect totale gemeentelijke bijdrage (na inzet reserves)				
	Nieuwbouw		Renovatie huidige huisvesting	
Jaar	Lineair 2,5%	Annuitair 2,5%	Lineair 2,5%	Annuitair 2,5%
1	€ 548.512	€ 289.845	€ 233.907	€ 124.832
2	€ 518.294	€ 275.884	€ 209.708	€ 110.805
3	€ 487.807	€ 261.642	€ 185.278	€ 96.546
4	€ 457.046	€ 247.112	€ 160.613	€ 82.052
5	€ 426.005	€ 232.289	€ 197.758	€ 129.367
6	€ 468.893	€ 291.382	€ 252.608	€ 194.388
7	€ 437.276	€ 275.955	€ 227.208	€ 179.159
8	€ 405.361	€ 260.216	€ 201.553	€ 163.675
9	€ 373.144	€ 244.159	€ 225.638	€ 197.931
10	€ 340.617	€ 227.778	€ 279.457	€ 261.922
11	€ 299.098	€ 202.389	€ 249.607	€ 242.242
12	€ 265.935	€ 185.340	€ 222.880	€ 225.687
13	€ 342.444	€ 277.947	€ 195.872	€ 208.850
14	€ 308.619	€ 260.202	€ 218.577	€ 241.726
15	€ 274.453	€ 242.099	€ 190.990	€ 224.309
Totaal	€ 5.953.506	€ 3.774.238	€ 3.251.654	€ 2.683.490

Overigens zijn er nog keuzes te maken in een later stadium, mede omdat de opbouw van de onderhoudsvoorziening op basis van een exactere MJOB voor beide scenario's in de eerste periode van exploitatie mogelijk minder dotatie zal vragen aan de voorkant dan nu is uitgewerkt. Ook kan in het stadium dat er een MJOB is worden gekozen voor de componenten benadering als deze een gelijkmatiger beeld laat zien.

Conclusie:

Op hoofdlijnen geeft de uitwerking van de twee scenario's verdeelt in de lineaire en annuïtaire variant met 3% rente inclusief inzet van de genoemde reserves het volgende beeld:

Cijfers varianten (x € 1.000)				
	Nieuwbouw		Renovatie huidige huisvesting	
	Lineair 3%	Annuitair 3%	Lineair 3%	Annuitair 3%
Totale lasten	€ 53.525	€ 56.623	€ 28.352	€ 28.817
Looptijd in jaren	40	40	25	25
Gemiddelde lasten	€ 1.338	€ 1.415	€ 1.134	€ 1.153
Resultaat incl. reserves	€ 1.010	€ 4.108	€ 1.208	€ 1.673
Gemiddelde resultaat	€ 25	€ 103	€ 48	€ 67
Omslagpunt*	2050	2058	2043	2044

Cijfers varianten (x € 1.000)				
	Nieuwbouw		Renovatie huidige huisvesting	
	Lineair 2,5%	Annuitair 2,5%	Lineair 2,5%	Annuitair 2,5%
Totale lasten	€ 50.774	€ 52.946	€ 27.691	€ 28.015
Looptijd in jaren	40	40	25	25
Gemiddelde lasten	€ 1.269	€ 1.323	€ 1.108	€ 1.121
Resultaat incl. reserves	€ -1.741	€ 431	€ 547	€ 872
Gemiddelde resultaat	€ -44	€ 11	€ 22	€ 35
Omslagpunt*	2048	2058	2043	2043

*Omslagpunt betreft het moment waarop de nieuwe lasten lager zijn dan hetgeen nu verwerkt is in de programmabegroting 2026

Teruggrijpend naar het adviesrapport van 2024 zijn destijds de volgende conclusies opgenomen:

- Bij nieuwbouw is sprake van gunstige gemiddelde jaarlasten. Deze liggen ook bij aanvang nagenoeg gelijk aan die voor de gesplitste varianten;
- Met nieuwbouw is huisvesting voor een periode van (meer dan) veertig jaar gerealiseerd. De levensduur is daarmee langer gegarandeerd dan in geval van renovatie van het pand Segeerssingel (opgeleverd in 1991) en het pand Westwal (1995). Ook is de marktwaarde van nieuwbouw gunstiger in verhouding tot de boekwaarde. Dit geldt niet voor een gerenoveerde locatie;
- De thema's van de huisvestingsvisies worden met nieuwbouw beter ingevuld;
- Het duurzaamheidsniveau van de nieuwbouw ligt hoger dan in de renovatievariant.

Kijkend naar het resultaat op hoofdlijnen en de eerder getrokken conclusies kan geconstateerd worden dat jaarlasten de gemiddelde exploitatielast voortvloeiend

uit het nieuwbouwscenario hoger ligt dan het gemiddelde exploitatiebudget zoals is opgenomen in de huidige meerjaren begroting 2026. Echter geldt dit ook voor de renovatie van de huidige huisvesting. Verder blijven de overige conclusies wel gehandhaafd en zijn de gemiddelde lasten per jaar voor nieuwbouw en renovatie van de huidige huisvesting nagenoeg gelijk aan elkaar.

Doordat de totale lasten van de renovatie van de huidige huisvesting lager liggen dan bij de nieuwbouw variant en de looptijd korter is, waardoor inzet van eventuele reserves een grotere impact hebben, vraagt deze variant een minder grote investering van de gemeenten op korte termijn. Risico hierbij is wel dat na de looptijd van de renovatie van de huidige huisvesting niet goed inzichtelijk te maken is wat de impact is na deze periode. Waarschijnlijk zal de nieuwe huisvesting op moment van vervanging na de renovatieperiode duurder zijn. De nieuwbouw variant biedt dit inzicht in hogere mate wel en biedt daarom voor de langere termijn meer zekerheid en een hogere marktwaarde van de nieuwbouw. .

Verder kan geconcludeerd worden dat in beide scenario's de lineaire variant over de gehele looptijd een lager kostenniveau laat zien dan de annuïtaire variant en dat het omslagpunt naar een lagere gemeentelijke bijdrage ten opzichte van de huidige meerjaren begrotingen 2026 eerder wordt bereikt. Echter vraagt de annuïtaire variant in de begin jaren een lagere bijdrage dan bij de lineaire variant en worden de lasten gelijkmatiger verdeeld over de looptijd..

5. RISICOPARAGRAAF

Ramingsonzekerheden bouwkosten en MJOB

In de kostencalculatie voor de nieuwbouw is door het externe bureau gerekend met alle gebouwcomponenten zoals eerder toegelicht. Tevens zijn opslagen gehanteerd voor onvoorzien. Alle specifieke eisen zijn meegenomen in de berekening.
In de uiteindelijke stichtingskosten berekening is eveneens nog een post onvoorzien algemeen opgenomen, en is er geïndexeerd op prijspeil tot eind 2026.
De volgende calculatie zal worden gemaakt op DO+ basis, waardoor de bandbreedte kleiner zal worden ten behoeve van de aanbesteding.
Er zal in deze fase ook een specifieke MJOB worden opgesteld voor het gebouw zoals dat is uitgewerkt.
Hiermee komt er zekerheid ten tijde van het nemen van het realisatiebesluit.

Stikstofdepositie

Om het risico van vertraging nader in beeld te brengen zal in de ontwikkelfase een stikstof QuickScan worden uitgevoerd om nader te bepalen op welke wijze binnen de geldende normen kan worden gebleven.

Netcongestie

Vanuit de gemeente Goes is er contact met Stedin geweest hierover. Het kantoorgebouw valt in de categorie waarvoor geldt dat geen problemen zijn te voorzien. In de ontwikkelfase zal verdere toetsing plaatsvinden.

Beroepsprocedure

Dit is een regulier risico bij nieuwbouw. In de te volgen procedure zal maximaal worden ingezet op zorgvuldigheid en transparantie. Dit begint al met het participatie- en informatietraject.
In de globale planning is gerekend met een beroepsprocedure na het traject afgeven bouwvergunning.

Nadeelcompensatie

Voor deze locatie kan er sprake zijn van enige nadeelcompensatie. Deze wordt ingeschat op een bedrag van < 100K.

Financiering en renterisico

De rente waarmee is gerekend (3 %) ligt op het peil van 1 maart, waarbij de verwachting is dat indien de inflatie naar 2% zal gaan er nog een verdere verlaging zou kunnen gaan optreden. Echter de geopolitieke situatie maakt dat er al langere tijd hoge volatiliteit bestaat, en er is geen enkele garantie over hoe een en ander

zich tot eind 2026 zal ontwikkelen. Om die reden is de rentegevoeligheid in beeld gebracht, en tevens zal de onzekerheid inzake de rente bij het nemen van het realisatiebesluit meegewogen worden in het dan te nemen besluit.

Wetgeving rondom duurzaamheid

Qua ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid voor huisvesting zijn wel helder tot 2030. Het duurzaamheidsniveau waarvan is uitgegaan in de businesscase voldoet daar ruim aan.

6. VERVOLGPROCES EN AANDACHTSPUNTEN

6.1 Nadere uitwerking en onderzoek

De volgende onderwerpen zijn nog niet afgerond:

- Voor de financiering van de nieuwbouw worden geen bijzonderheden verwacht.
- Voor het scenario afstoten is zoals eerder is aangegeven een studie noodzakelijk om te onderzoeken welke ontwikkeling zou kunnen plaatsvinden, en welke verkoopstrategie zal worden gevolgd voor de locaties Segeerssingel en Westwal.
- Om het risico op leegstand te minimaliseren, is het raadzaam om spoedig na besluitvorming op zoek te gaan naar gesprekspartners voor de verkoop/ herontwikkeling van de huidige locatie.

In de ontwikkelfase zal naast het opstellen van VO tot DO+, en een MJOB bij het DO+, worden gewerkt aan de vergunningaanvraag. Ook het treasury-vraagstuk zal worden uitgewerkt, evenals de aanbestedingsstrategie.

6.2 Procedures en globale planning

Na 11 april start de vergunningaanvraag, en wordt gekomen tot een anterieure overeenkomst en tot de overeenkomst voor de verwerving van de grond.
De tussentijdse voortgang wordt per kwartaal gerapporteerd aan het gezamenlijke Algemeen Bestuur van de GGD en VRZ.
Er wordt een uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd, met de mogelijkheid van zienswijzen op de voorlopige ontwerpvergunning.
Inclusief de beroepstermijn wordt een start bouw in het vierde kwartaal 2026 haalbaar geacht.

De uitkomsten van het ook betrekken van de RUD in de toekomstplannen voor samenwonen zullen ook nog inpasbaar moeten blijven in de keuzen die zowel binnen VRZ als de GGD op korte termijn worden gemaakt.

In het kader van *medezeggenschap* zijn de ondernemingsraden meegenomen en betrokken in het proces.

6.3 Projectmatige uitvoering

Belangrijk aandachtpunt is de op te richten projectorganisatie voor de nieuwbouw. Een en ander zal worden uitgewerkt na de besluitvorming in april.

6.4 Eenmalige en frictiekosten

In vervolg op de besluitvorming zal een verkoopstrategie worden opgesteld voor beide bestaande locaties.

Uitgangspunt daarbij zal zijn dat er gehuurd zal blijven worden tot de nieuwbouw gereed is. Derhalve worden geen andere frictiekosten voorzien dan reguliere verhuiskosten. Er zal geen sprake hoeven te zijn van tijdelijke huisvestingskosten of anderszins dubbele lasten.

Wel kan er sprake zijn van eventuele kosten van leegstand, in de periode dat geen overdracht heeft plaatsgevonden van de huidige panden. Er zal een verdere analyse hierop worden uitgevoerd, waarbij wordt opgemerkt dat ook de verkoop/overdracht van de panden eerder kan plaatsvinden en een tijdelijke huurovereenkomst kan worden gesloten tot aan vertrek.

7 BESLUITVORMINGSPROCES

Met het verstrekken van de bestuursopdracht in juli 2024 is de opdracht gegeven om een initiatieffase te starten met als uitkomst een ontwikkelbesluit in april 2025.

Dit houdt in dat er goedkeuring wordt gevraagd in de vorm van het ontwikkelbesluit om de fase van voorlopig ontwerp en definitief ontwerp in te gaan. Hierbij hoort ook het vrijgeven van een ontwikkelbudget van 1.630.000, als onderdeel van de totale investeringsbegroting[14].
De randvoorwaarden zijn hierbij als volgt geformuleerd:

- Er dient ook een MJOB-calculatie beschikbaar te komen op basis van het DO+.
- Na 11 april start de vergunningaanvraag, en wordt gekomen tot een anterieure overeenkomst en tot de overeenkomst voor de verwerving van de grond.
- De tussentijdse voortgang wordt per kwartaal gerapporteerd aan het gezamenlijke Algemeen Bestuur van de GGD en VRZ.
- Indien omstandigheden veranderen en voorzien wordt dat het te nemen realisatiebesluit in gevaar komt, zal het gezamenlijke Algemeen Bestuur tijdig worden geïnformeerd.
- Er zal projectmatige beheersing zijn binnen de ontwikkelfase op tijd, geld en kwaliteit. En daarnaast ook op informatievoorziening en communicatie.

De specificatie van de post ontwikkelbudget is als volgt:

Kosten ontwikkelfase	(x 1.000 euro)	
honoraria	1.116	Projectmanagement; architect- en advies/ onderzoekskosten
heffingen	92	leges
financieringskosten	25	
prijsstijgingen	47	
onvoorzien	64	
Totaal exclusief btw	1.344	
Totaal inclusief btw (afgerond op 10 K)	1.630	

[14] Dit bedrag is te beschouwen als eerste uitgaven voor nieuwbouw, en niet als extra post zeg maar. De afschrijvingen, en dus lasten, starten in 2028. Indien onverhoopt alsnog geen realisatiebesluit zou volgen, dienen de tot dan gemaakte kosten ineens te worden genomen in het jaar dat wordt afgezien van nieuwbouw.

Proces besluitvorming businesscase

- Vervolgstappen procedures OmgevingsWet
- Globale planning
- Opstellen ontwikkelbesluit, met daarin:
  - Voorwaarden voor het te nemen realisatiebesluit

