

Business case samenwerking Veiligheidsregio's en GGD'en Flevoland en Gooi & Vechtstreek

Definitieve versie, ten behoeve van de bespreking in de bestuurlijke
conferentie op 3 oktober 2018

Ben Kokx, Maxim ter Hedde, Bernadette Raaijmakers, Han Peter Voerman
24 september 2018

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding	9
1.2. Opdracht en uitgangspunten	10
1.3. Bestuurlijke conferentie 30 mei 2018	11
1.4. Onderzoeksverantwoording	11
1.5. Leeswijzer	12
2. Analyse	13
2.1. Ontwikkelingen	13
2.1.1. Algemene en bestuurlijke ontwikkelingen:	13
2.1.2. Ontwikkelingen Veiligheidsregio's	14
2.1.3. Ontwikkelingen GGD'en	15
2.2. Taken	16
2.3. Scenario's	17
2.4. Samenwerkingscombinaties	18
2.5. Besparingspotentieel	19
2.6. Impact governance	21
2.7. Eerste selectie van scenario's en samenwerkingscombinaties	27
3. Nadere uitwerking van vier combinaties	28
3.1. Inleiding	28
3.2. Samenwerkingcombinatie VR's en GGD Flevoland	28
3.2.1. Scenario B5	28
3.2.2. Scenario C5	29
3.2.3. Scenario D5 (referentiescenario)	30
3.3. Samenwerkingscombinatie VR's en GGD-en	31
3.3.1. Scenario B6	31
3.3.2. Scenario C6	32
3.3.3. Scenario D6 (referentiescenario)	33
3.4. Medezeggenschap	35
4. Afweging naar een voorkeursvariant	36
4.1. Afwegingskader op haalbaarheid	36
4.2. Financiële effecten	36
4.2.1. Structureel besparingspotentieel	36
4.2.2. Vermindering kwetsbaarheid en verbetering kwaliteit	38
4.2.3. Incidentele transitiekosten	38
4.3. Besluitvormingsproces	41
4.3.1. Scenario B	41
4.3.2. Scenario C	41
4.3.3. Scenario D	42
4.4. Conclusie en advies	42
4.4.1. Samenwerkingscombinaties bestuurlijke fusie (D5 en D6)	42
4.4.2. Samenwerkingscombinaties ambtelijke fusie (C5 en C6)	44

BIJLAGEN

- BIJLAGE 1a. Uitwerking besparingsmogelijkheden per scenario en per combinatie
- BIJLAGE 1b. Uitwerking besparingsmogelijkheden per scenario en per combinatie
- BIJLAGE 2a. Verslag 'spade dieper' directie en controllers
- BIJLAGE 2b. Financiële uitwerking 'spade dieper' (controllersoverleg)

Management samenvatting, advies

Aanleiding

De Veiligheidsregio's en GGD'en in de regio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek ervaren hun huidige schaalgrootte als kwetsbaar. Zij moeten voldoen aan groeiende kwaliteitseisen, terwijl het beschikbare budget onder druk staat. Om de kwetsbaarheid van de individuele organisaties te verkleinen werken beide Veiligheidsregio's en GGD'en al jarenlang samen, zowel in de uitvoering van de primaire taken als op de bedrijfsvoering. Verdere mogelijkheden om op de huidige manier de samenwerking uit te breiden lijken uitgeput. De aanleiding voor deze business case is gelegen in de behoefte van de vier gemeenschappelijke regelingen om een volgende stap in de samenwerking te verkennen. Hiertoe zijn de volgende vier te onderzoeken scenario's beschreven:

A	Vormvrije samenwerking • huidige samenwerking voortzetten of uitbreiden • geen juridische basis, governance verandert niet
B	Samenwerking op basis van een overeenkomst • samenwerking uitbreiden op basis van een overeenkomst • op samenwerkingsonderdelen materieel één organisatie
C	Ambtelijke fusie • één uitvoeringsorganisatie • afzonderlijke besturen
D	Bestuurlijke fusie • één uitvoeringsorganisatie • één bestuur

Scenario's en samenwerkingscombinaties in eerste aanleg

Binnen ieder van de scenario's zijn diverse samenwerkingscombinaties van deelnemende gemeenschappelijke regelingen c.q. partijen mogelijk, totaal 24. Dat ziet er als volgt uit:

Tabel. Mogelijke samenwerkingscombinaties

Logische combinaties	A. Vormvrije samenwerking	B. Samenwerkings- overeenkomst	C. Ambtelijke fusie	D. Bestuurlijke fusie
1. VR + VR	A1	B1	C1	D1
2. GGD + GGD	A2	B2	C2	D2
3. GGD G&V + VR G&V	A3	B3	C3	D3
4. GGD F + VR F	A4	B4	C4	D4
5. VR's+ GGD F	A5	B5	C5	D5
6. VR's + GGD'en	A6	B6	C6	D6

Eerste selectie van plausibele scenario's en samenwerkingscombinaties

Het onderzoek naar intensivering van de samenwerking heeft als uitgangspunt gehad de vier scenario's met 24 mogelijke combinaties. De bestuurlijke stuurgroep heeft op 22 juni 2018 kennis genomen van de eerste uitkomsten van het onderzoek. Op basis van deze eerste uitkomsten heeft de stuurgroep besloten om vier van de 24 combinaties nader te onderzoeken omdat deze combinaties plausibel zijn en praktisch uitvoerbaar lijken. Dat zijn de scenario's van een samenwerkingsovereenkomst (scenario B) met 3 of 4 partijen en een ambtelijke fusie (scenario C) met 3 of 4 partijen. Daarnaast worden samenwerkingscombinaties 5 en 6 binnen het scenario D. 'Bestuurlijke fusie' als referentie meegenomen in het onderzoek, aangezien een bestuurlijke fusie wordt gezien als stip op de horizon. In onderstaande tabel is weergegeven op welke samenwerkingscombinaties het onderzoek zich nader richt.

Tabel. Samenwerkingscombinaties die mee worden genomen in het onderzoek.

Logische combinaties		B. Samenwerkings- overeenkomst	C. Ambtelijke fusie	D. Bestuurlijke fusie
5. VR's+ GGD F		B5	C5	5D (REF)
6. VR's + GGD's		B6	C6	6D (REF)

De overwegingen om de overige samenwerkingscombinaties niet te onderzoeken zijn de volgende:

- Voortzetting van de huidige vormvrije samenwerking levert geen of nauwelijks extra besparingspotentieel op. Daarmee vallen de samenwerkingscombinaties uit scenario A af.
- Samenwerking tussen alleen de Veiligheidsregio's of alleen de GGD'en levert in de scenario's B en C onvoldoende synergievoordeel en besparingsvoordeel op en lost ook de geconstateerde kwetsbaarheden onvoldoende op. Daarmee vallen de samenwerkingscombinaties 1 en 2 uit deze scenario's af.
- Samenwerking tussen de Veiligheidsregio en GGD per regio levert in de scenario's B en C ook maar beperkt besparingsvoordeel en vermindering van kwetsbaarheid op. Bovendien vervallen de synergievoordelen die bereikt kunnen worden door de twee Veiligheidsregio's of GGD'en intensiever te laten samenwerken. Daarmee vervallen de samenwerkingscombinaties 3 en 4 van scenario's B en C.
- Omdat de bestuurlijke fusie van scenario D wegens wettelijke belemmeringen (nog) niet gerealiseerd kan worden, wordt dit scenario uitsluitend als referentie meegenomen ten aanzien van de overblijvende combinaties 5 en 6.

Verdieping resterende vier samenwerkingscombinaties

De uitkomsten van de financiële uitwerking van de resterende 6 samenwerkingscombinaties zijn in onderstaande tabel samengevat.

Tabel. Financiën (bedragen x € 1.000)¹

Logische combinaties	B. Samenwerkings-overeenkomst		C. Ambtelijke fusie		D. Bestuurlijke fusie (referentie)	
Financiën (structureel)	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
5. VR's+ GGD F	€ 368	€ 519	€ 532	€ 735	€ 613	€ 836
6. VR's + GGD'en	€ 523	€ 727	€ 693	€ 951	€ 801	€ 1.105
Financiën (incidenteel)	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
5. VR's+ GGD F	€ 644	€ 1.021	€ 1.163	€ 1.368	€ 1.238	€ 1.443
6. VR's + GGD'en	€ 786	€ 1.253	€ 1.431	€ 1.691	€ 1.531	€ 1.791
Terugverdientijd (mnd)	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
5. VR's+ GGD F	18	20	20	23	19	21
6. VR's + GGD'en	12	15	13	14	13	14

De geïdentificeerde besparingen zijn vooral te vinden op de onderdelen bestuur en leiding en bedrijfsvoering. Alleen bij een samenwerkingsverband waarbij ook de twee GGD-organisaties zijn betrokken kan op de GHOR-taken financieel voordeel worden behaald.

Het geraamde besparingspotentieel betreft het 'bruto'-voordeel. Omdat voor de komende jaren knelpunten in de huidige begrotingen van de Veiligheidsregio's worden verwacht, uiten de effecten van de samenwerking zich in eerste instantie vooral in 'minder meerkosten'.

Naast genoemde besparingen kan door intensivering van de samenwerking de kwetsbaarheid en kwaliteit van de taakuitvoering worden verbeterd op het gebied van de GHOR, de meldkamer, de vakbekwaamheid binnen de brandweezorg en op het gebied van bedrijfsvoering.

Voor wat betreft de governance en het besluitvormingstraject worden de (resterende) samenwerkingscombinaties als volgt beoordeeld.

Logische combinaties	B. Samenwerkings-overeenkomst	C. Ambtelijke fusie	D. Bestuurlijke fusie (referentie)
Governance	Governance wijzigt bestuurlijk niet; wel op management; bundeling taken met eenheid van leiding.	Bij oprichting van een nieuwe entiteit ontstaan meer 'lagen'. Oprichten van een nieuwe identiteit kan niet (zonder meer) bij	Positie portefeuillehouders Volksgezondheid belangrijk aandachtspunt. Bestuurlijke fusie juridisch nu niet mogelijk

¹ We maken daarbij onderscheid tussen enerzijds het structurele besparingspotentieel per jaar en anderzijds de eenmalige kosten (incidenteel) voor het realiseren van de samenwerkingscombinatie. Met de terugverdientijd wordt aangegeven binnen hoeveel maanden de eenmalige kosten door het structurele voordeel zijn terugverdiend.

Logische combinaties	B. Samenwerkings-overeenkomst	C. Ambtelijke fusie	D. Bestuurlijke fusie (referentie)
		een samenwerking van 3 of 4 partijen. Bij gebruik bestaande organisatie ontstaat er onevenwichtigheid in de invloed van de betrokken besturen. In alle gevallen moet GR Regio Gooi en Vechtstreek eerst gewijzigd worden.	
Besluitvorming	Besluitvorming kan binnen 3 maanden → besparing gaat eerder in dan bij scenario C.	Besluitvorming bij nieuwe entiteit is tenminste 1 jaar. Bij bestaande entiteit half jaar. Besluit is niet of nauwelijks meer terug te draaien als scenario D nog steeds niet mag na evaluatie Wvr.	Besluitvorming eenvoudiger (vanwege behoud van rechtstreekse invloed); in doorlooptijd echter even lang als C nieuwe organisatie

Concluderend:

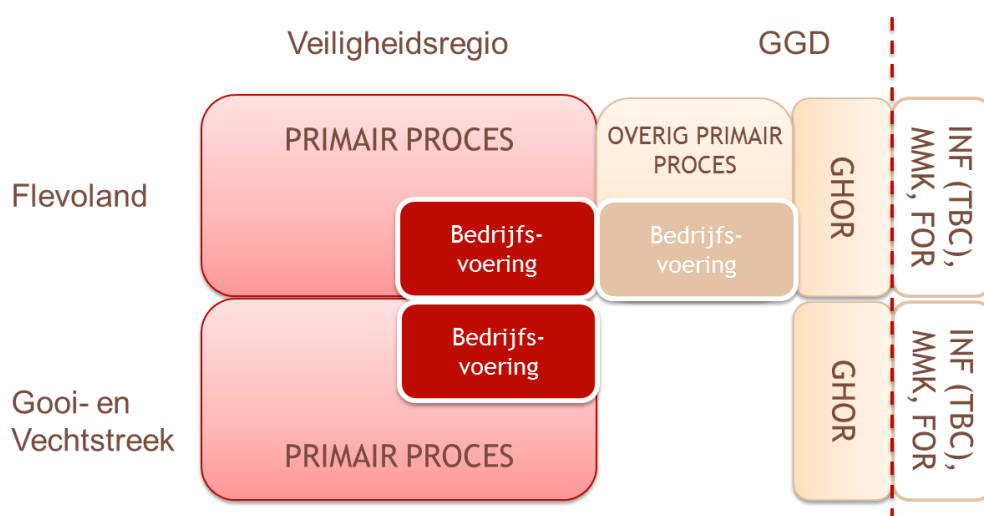
Scenario D, bestuurlijke fusie, is zowel in financieel opzicht als gelet op de governance de best passende oplossing. Daarbij scoort combinatie D6 financieel beter dan combinatie D5, ook uit oogpunt van continuïteit en kwetsbaarheid, hetgeen vooral speelt voor de GGD Gooi en Vechtstreek. Echter, deze beide combinaties hebben een lange doorlooptijd voor de besluitvorming nodig en zijn voorlopig juridisch niet te realiseren. Beide combinaties vallen daarmee voor nu af, maar kunnen wel goed vastgelegd worden als gewenst eindmodel, met als voorkeurscombinatie D6.

Scenario C, ambtelijke fusie, levert een aantrekkelijk besparingspotentieel op, dat gezien de omvang van de transitiekosten binnen twee jaar bereikt kan worden. Daarbij scoort combinatie C5 iets minder goed dan combinatie C6. Ten aanzien van de governance zijn beide varianten ingewikkeld op het onderdeel bestuurlijke zeggenschap; in beide combinatie neemt de invloed van gemeenten af, in combinatie C5 bestaande organisatie ontstaat er bovendien een onevenwichtigheid in de zeggenschap en risicoverdeling tussen de gemeenten onderling. Ten aanzien van de besturing en impact scoren deze varianten goed, vergelijkbaar met de combinatie van de bestuurlijke fusie, weer uitgaande van dezelfde aannamen omtrent nabijheid. Er zijn geen wettelijke belemmeringen in de Wvr of WPG, wel in de Wgr; mogelijk kunnen deze wel opgelost worden. De besluitvorming kent een lange doorlooptijd, waardoor effectuering niet eerder dan 1 januari 2020 realistisch is. Twee kwesties moeten in het

besluitvormingstraject opgelost worden. Bij de keus om een bestaande organisatie te gebruiken moet overeenstemming bereikt worden over de organisatie die deze taak op zich neemt. Bij de keus om een nieuwe organisatie op te richten moet eerst de gemeenschappelijke regeling van de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek aangepast worden (dit vereist een proces langs alle betrokken colleges en raden) en ook moet er tenminste één gemeente gevonden worden die samen met de gemeenschappelijke regelingen de nieuwe gemeenschappelijke regeling wil oprichten en mede verantwoordelijkheid wil nemen voor de instandhouding ervan. Tot slot speelt een belangrijke rol dat dit scenario feitelijk een onomkeerbare stap is. Wanneer de bestuurlijke fusie als einddoel vastgesteld wordt, is dat geen probleem, wanneer dat niet gebeurt mogelijk wel. Al met al lijkt dit scenario niet de meest voor de hand liggende om nu te kiezen.

Scenario B, intensivering van de samenwerking op basis van een overeenkomst, kan relatief eenvoudig en snel gerealiseerd worden, al per 1 januari 2019, omdat er geen besluitvorming voor de colleges en raden voor nodig is. Dat betekent ook dat het besparingsvoordeel al in 2019 daadwerkelijk zichtbaar wordt. Om het besparingspotentieel in dit scenario te maximaliseren en zoveel mogelijk kwetsbaarheden in de uitvoering op te lossen verdient het de voorkeur te kiezen voor een combinatie met alle vier de partijen (B6), met uitzondering van de bedrijfsvoeringstaken behorende bij de niet-GHOR onderdelen van de wettelijke taken van de GGD G&V en de uitvoering van de wettelijke taken Infectieziektebestrijding (inclusief TBC-bestrijding), Medische Milieukunde en Forensische geneeskunde. Het besparingsniveau ligt dan ongeveer op het niveau van combinatie C5 maar wordt sneller en tegen lagere transitiekosten gerealiseerd. Randvoorwaarde hiervoor is wel de uitvoering maximaal te uniformeren en de leiding een stevige opdracht met bijbehorend mandaat te geven om daarin forse stappen te mogen zetten en ook organisatorische eenheden (virtueel) te kunnen samenvoegen.

Deze samenwerkingscombinatie ziet er schematisch als volgt uit.



Met keus voor deze combinatie wordt geen voorschot genomen op de toekomst, al blijft het ook hierbij goed mogelijk en aan te bevelen de bestuurlijke fusie met vier partijen als



eindmodel vast te leggen, omdat deze variant het grootste besparingspotentieel in zich heeft, het beste de huidige kwetsbaarheden oplost en bovendien niet tot wezenlijke veranderingen op de onderdelen governance en nabijheid leidt.

Advies

Al het vorenstaande samenvattend adviseren wij te besluiten:

- de samenwerking te intensiveren op basis van combinatie B6, en wel per 1 januari 2019,
- combinatie D6 vast te leggen als beoogd eindmodel, dit met de afspraak dat daarover op een later moment een definitief besluit wordt genomen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Veiligheidsregio's en GGD'en in de regio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek ervaren hun huidige schaalgrootte als kwetsbaar. Zij moeten voldoen aan hoge kwaliteitseisen, terwijl het beschikbare budget onder druk staat. Hierdoor kan de kwaliteit en continuïteit van de taakuitvoering in het geding komen. Om de kwetsbaarheid van de individuele organisaties te verkleinen werken beide Veiligheidsregio's en GGD'en al jarenlang samen, zowel in de uitvoering van de primaire taken als op de bedrijfsvoering. Er is echter behoefte om deze samenwerking te intensiveren en hiermee de kwetsbaarheid nog verder te verkleinen, een integrale werkwijze te bevorderen en de kwaliteit van de taakuitvoering op peil te houden of zelfs te verhogen. Om dat te bekostigen wordt gezocht naar besparingskansen door een intensievere samenwerking na te streven.

Het gedeelde urgentiegevoel en de positieve ervaringen met de huidige samenwerking heeft er toe geleid dat de besturen van de Veiligheidsregio's op 4 oktober 2017 een intentieverklaring hebben getekend met het oog op een ambtelijke en bestuurlijke fusie. De nieuw te vormen organisatie zou de bureaus bevolkingszorg, brandweerkorpsen en GGD'en van beide regio's moeten bevatten. Op deze manier zou er één organisatie ontstaan voor de veiligheid en publieke gezondheid van de inwoners van Flevoland en de Gooi en Vechtstreek.

Het feit dat het hier gaat om een provincie overschrijdende samenwerking wordt een bestuurlijke fusie van de Veiligheidsregio's bemoeilijkt. Om een bestuurlijke fusie mogelijk te maken zal de Wet veiligheidsregio's (Wvr) aangepast moeten worden (meer in het bijzonder de bijlage bij artikel 8). Het gaat hierbij niet alleen om het wijzigen van de indeling van de werkgebieden van de veiligheidsregio's, maar ook om een mogelijke herijking van de bevoegdheden en de rol van de commissaris van de Koning in relatie tot de veiligheidsregio's. Hierover is het gesprek gevoerd met het verantwoordelijke ministerie van Justitie en Veiligheid.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft aangegeven dat de evaluatie van de Wvr in 2019 het moment is om een eventuele wetswijziging te overwegen. Tot na de evaluatie worden er daarom geen voorbereidingen gestart voor een eventuele wetswijziging. Een bestuurlijke fusie tussen beide Veiligheidsregio's is daarmee op korte termijn onhaalbaar, maar wordt wel als optie opengehouden voor in de toekomst. De 'Bestuurlijke stuurgroep verkenning schaalvergroting', bestaande uit vertegenwoordigers van de Veiligheidsregio's en GGD'en van beide regio's, heeft daarom de opdracht gegeven om ook alternatieve scenario's te onderzoeken voor het intensiveren van de onderlinge samenwerking. In het voorliggende rapport zijn de resultaten van dit onderzoek beschreven.

1.2. Opdracht en uitgangspunten

De opdracht omschrijven wij als volgt:

Werk een businesscase uit waarin verschillende scenario's voor samenwerking tussen de Veiligheidsregio's en Gemeentelijke Gezondheidsdiensten Flevoland en Gooi en Vechtstreek met elkaar worden vergeleken. Ga hierbij in op de volgende aspecten:

- Financiële gevolgen (te behalen financieel voordeel, eventuele transitiekosten en terugverdientijd)
- Governance
- Juridische consequenties
- Haalbaarheid.

Ons zijn de volgende vier scenario's meegegeven voor het onderzoek:

- Scenario A: vormvrije samenwerking
- Scenario B: samenwerking op basis van een overeenkomst
- Scenario C: ambtelijke fusie
- Scenario D: bestuurlijke fusie.

In paragraaf 2.3 worden zij nader omschreven. Naast deze scenario's hebben wij ook de samenwerkingscombinaties (wie werkt samen met wie) in kaart gebracht die mogelijk zijn binnen deze scenario's. De variabelen daarin zijn: alleen intensivering van de samenwerking tussen de Veiligheidsregio's of de GGD'en, verschillende combinaties van samenwerking tussen één of beide Veiligheidsregio's en één of beide GGD'en en tot slot een integrale samenwerking tussen de beide Veiligheidsregio's en GGD'en. Deze samenwerkingscombinaties beschrijven wij in paragraaf 2.4.

Bij het onderzoek en het uitwerken van de verschillende scenario's voor samenwerking zijn wij uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- Alleen de wettelijke taken behoren tot de scope van het onderzoek.
- De kwaliteit van de taakuitvoering moet tenminste op hetzelfde niveau blijven of verbeteren.
- De samenwerkingsscenario's A, B en C mogen niet belemmerend werken voor een eventuele bestuurlijke fusie (scenario D) op de langere termijn.
- De samenwerkingsscenario's moeten toekomstbestendig zijn: er moet in voldoende mate ingespeeld kunnen worden op toekomstige ontwikkelingen.

1.3. Bestuurlijke conferentie 30 mei 2018

Op 30 mei 2018 zijn de bestuurders van de beide Veiligheidsregio's en GGD'en bij elkaar gekomen. De bestuurders hebben ingestemd met de opdrachtformulering, zonder hierbij een voorkeur uit te spreken voor één van de vier specifieke samenwerkingsscenario's zoals deze hierboven zijn benoemd. Wel zijn de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Breng het besparingspotentieel per samenwerkingsscenario goed in kaart (bruto/netto).
- Neem in de afweging tussen de verschillende samenwerkingsscenario's het aspect 'democratische legitimiteit' mee: in welke mate hebben/houden colleges en gemeenteraden invloed en zeggenschap?
- Neem in de afweging tussen de verschillende samenwerkingsscenario's het aspect 'nabijheid' mee: in welke mate kan de lokale betrokkenheid bij het werk van de veiligheidsregio's en GGD'en gewaarborgd blijven?
- Weeg mee in hoeverre de samenwerking tot uniformiteit in de uitvoering dwingt. Dit vanuit het besef dat kostenbesparing alleen te behalen is wanneer standaardisatie in de uitvoering doorgevoerd kan worden, maar het de vraag is hoe ver hiermee gegaan kan worden.

Deze aandachtspunten hebben wij in deze rapportage meegenomen.

1.4. Onderzoeksverantwoording

Deze businesscase richt zich op twee veiligheidsregio's en twee GGD'en. Hierbij past de kanttekening dat drie van deze vier organisaties een zelfstandige gemeenschappelijke regeling zijn. De GGD Gooi en Vechtstreek is dit niet; deze GGD maakt onderdeel uit van de Gemeenschappelijke regeling Regio Gooi en Vechtstreek. Dit heeft implicaties voor de beschrijving van de juridische aspecten van de verschillende samenwerkingsscenario's.

De besturen van beide veiligheidsregio's en GGD'en hebben tijdens de bestuurlijke conferentie van 31 mei 2018 kaders en uitgangspunten meegegeven voor het uitvoeren van dit onderzoek. Uit hun midden hebben zij de 'Bestuurlijke stuurgroep verkenning schaalvergroting' gevormd. Deze stuurgroep heeft de betrokken directeuren onder opdracht gegeven tot het uitwerken van de businesscase. De directeuren hebben de directeur Publieke Gezondheid (DPG) Flevoland als primus inter pares aangewezen. De DPG Flevoland is daarmee ambtelijk opdrachtgever voor het opstellen van de businesscase.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek dat heeft geleid tot deze businesscase vormde het projectteam ons eerste aanspreekpunt, bestaande uit de DPG Flevoland, een procesmanager en een projectsecretaris. Bestuurlijk hebben wij tweemaal gerapporteerd aan de bestuurlijke stuurgroep. Hieraan voorafgaand hebben wij steeds de ambtelijk-bestuurlijke klankbordgroep geraadpleegd, bestaande uit een burgemeester en gemeentesecretaris uit elk van de twee regio's, een bestuurlijk vertegenwoordiger van de twee GGD'en en de directeuren van de veiligheidsregio's en GGD'en. De basis van de financiële gegevens in deze rapportage aangeleverd door de concerncontrollers van de vier betrokken organisaties en zijn gebaseerd

op de vastgestelde begrotingen 2018. De financiële analyse hebben wij met intensieve betrokkenheid van de controllers opgebouwd.

De bestuurlijke stuurgroep heeft in haar bijeenkomst op 22 juni 2018 op basis van de tussenconclusies de opdracht gegeven om ‘een spade dieper’ de samenwerkingsmogelijkheden te onderzoeken en een nadere selectie gemaakt van de te onderzoeken samenwerkingsmogelijkheden. In bijlage 2 is van het eerste het resultaat opgenomen. Het resultaat van het tweede element staat in paragraaf 2.4.

1.5. Leeswijzer

‘Taken’, ‘scenario’s’ en ‘samenwerkingscombinaties’ vormen de belangrijkste ingrediënten van deze businesscase. Allereerst zijn de (wettelijke) taken van de veiligheidsregio’s en GGD’en in kaart gebracht en is gekeken op welke taken samenwerking logisch, bevorderlijk voor de kwaliteit en kostenbesparend kan zijn. Hieruit volgen de samenwerkingscombinaties die zijn te maken: alleen intensivering van de samenwerking tussen de Veiligheidsregio’s of de GGD’en, verschillende combinaties van samenwerking tussen één of beide Veiligheidsregio’s en één of beide GGD’en en tot slot een integrale samenwerking tussen de beide Veiligheidsregio’s en GGD’en. Uiteindelijk is de businesscase in overleg met de stuurgroep toegespitst op vier samenwerkingscombinaties en zijn de overige combinaties afgefallen (zie paragraaf 2.4). De overgebleven samenwerkingscombinaties zijn allemaal mogelijk binnen elk van de vier scenario’s. De scenario’s beschrijven de vormen/manieren waarop er samengewerkt kan worden (bijvoorbeeld via een overeenkomst of door een ambtelijke fusie aan te gaan, zie paragraaf 2.3). De samenwerkingscombinaties beschrijven de partijen die deelnemen aan de samenwerking in de verschillende scenario’s. Voor elk van de vier scenario’s hebben wij beschreven hoe de governance er uit ziet. Na de analyse van taken, samenwerkingscombinaties en scenario’s (hoofdstuk 3) hebben wij de scenario’s en overgebleven samenwerkingscombinaties gewogen aan de hand van een afwegingskader, waarna wij tot een conclusie en advies zijn gekomen (hoofdstuk 4).

2. Analyse

2.1. Ontwikkelingen

Eén van de uitgangspunten waarmee wij dit onderzoek zijn gestart is dat de samenwerkingsscenario's toekomstbestendig moeten zijn. Dat betekent dat er in de verschillende scenario's in voldoende mate ingespeeld moet kunnen worden op (toekomstige) ontwikkelingen. Hieronder beschrijven wij op hoofdlijnen de belangrijkste ontwikkelingen die wij zien en de impact hiervan op de samenwerking tussen de Veiligheidsregio's en GGD'en Flevoland en Gooi en Vechtstreek.

2.1.1. Algemene en bestuurlijke ontwikkelingen:

- Gemeentelijke herindelingen in de regio Gooi- en Vechtstreek**
 De gemeente Weesp gaat fuseren met de gemeente Amsterdam. Dit heeft consequenties voor de schaal van het werkgebied van de Veiligheidsregio en de GGD Gooi en Vechtstreek c.q. de Regio Gooi en Vechtstreek, waarvan de gemeente Weesp thans deel uitmaakt. Hiermee heeft deze herindeling ook direct invloed op de taakuitvoering en financiële huishouding van deze organisaties. Op het moment van schrijven zijn de precieze consequenties nog moeilijk in te schatten. Daarnaast inventariseren de gemeenten Blaricum, Laren en Huizen momenteel de mogelijkheden voor een fusie. Op 6 juni 2018 hebben de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland besloten om de Arhi-procedure over de fusiemogelijkheden te verlengen voor nog onbepaalde tijd. De Arhi-procedure is verlengd omdat er gewacht wordt op een leidend beleidskader vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken betreffende de gemeentelijke herindeling van de drie gemeenten. Tenslotte verkennen de gemeenten Hilversum en Wijdeneren de mogelijkheden voor een fusie. Ook voor deze fusie is de Arhi-procedure verlengd voor nog onbepaalde tijd. De concrete gevolgen van een gemeentelijke herindeling voor de VR en de GGD voor de Regio Gooi en Vechtstreek zijn daardoor lastig vast te stellen op het moment van schrijven van deze businesscase. De laatstgenoemde twee ontwikkelingen vinden volledig plaats binnen het werkgebied van de Regio en Veiligheidsregio Gooi- en Vechtstreek. Hoewel hierdoor de materiële impact voor de beide gemeenschappelijke regelingen in dit gebied beperkt lijkt, leiden beide ontwikkelingen mogelijk wel tot complexiteit in het besluitvormingsproces door samenloop de besluitvorming met eventuele samenwerking tussen de vier gemeenschappelijke regelingen die in dit onderzoek zijn betrokken.
- Invoering Omgevingswet per 1 januari 2021**
 De GGD krijgt een adviserende rol met betrekking tot ruimtelijke plannen van gemeenten en provincies die invloed kunnen hebben op de veiligheid en gezondheid. Daarnaast wordt integraliteit steeds belangrijker. Dit onderstreept het belang van een integrale werkwijze op gezondheid en veiligheid, maar hierdoor komt ook de focus sterker te liggen op

samenwerking met lokale en regionale partners (gemeenten, omgevingsdiensten etc.). Wij constateren dat de samenwerking in de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet sterk langs de provinciale/regionale lijnen loopt in plaats van dat deze samenwerking een interregionaal karakter heeft, en dat deze lijnen bovendien qua tempo en intensiteit verschillen. Dit is iets om rekening mee te houden wanneer de Veiligheidsregio's en GGD'en wel interregionaal gaan samenwerken. Een mogelijk effect op de kosten en opbrengsten van de GGD als gevolg van de invoering van de Omgevingswet is thans moeilijk in te schatten.

2.1.2. Ontwikkelingen Veiligheidsregio's

- Evaluatie Wet veiligheidsregio's**
 De Wet veiligheidsregio's ("Wvr") is ingevoerd in 2010 en daarna een aantal malen gewijzigd. In 2013 zijn er twee evaluaties van de Wvr geweest². Naar aanleiding van deze evaluaties heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer bericht voornemens te zijn de Wvr inclusief de doorgevoerde verbeteringen in 2019 te evalueren³. In deze zelfde brief verzoekt de Minister regio's die wensen hebben om te fuseren de Minister hierover te informeren. Bij de beoordeling van dergelijke wensen zullen alle consequenties, zoals de territoriale indeling van Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en), Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV's) en de financiering, aldus de Minister in voornoemde brief.
 De betrokken Veiligheidsregio's en GGD-en hebben vorig jaar een fusie voorgelegd aan de Minister. Deze heeft evenwel aangegeven de evaluatie van de Wvr in 2019 af te willen wachten.
- Toename taken en (kwaliteits-)eisen waardoor de begroting onder druk komt te staan**
 Hierbij gaat het om zaken als het verhogen van de ICT-veiligheid, het op peil houden van de vakbekwaamheid (inclusief duikopleidingen) en de implementatie van de Wnra (Wet normalisatie rechtspositie ambtenaren) en de lagere concessievergoeding voor het Openbaar Meld Systeem (OMS). Deze ontwikkelingen vormen een belangrijke aanleiding om dit onderzoek te starten.
- Samenvoeging meldkamers G&V en Flevoland en vorming één virtuele meldkamer**
 Deze samenwerking op één van de deeltaken van de Veiligheidsregio's leidt mogelijk tot een kostenbesparing door het poolen van personeel, besparen op facilitaire zaken of het verbeteren van de afstemming tussen Brandweer, GHOR en RAV.

² Evaluatie Wet veiligheidsregio's in opdracht van het WODC d.d. 3 juli 2013 (rapport opgesteld door Andersson Elfferink Felix) en het rapport van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbeheersing en Crisisbestrijding d.d. 18 september 2013

³ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 22 november 2013 (TK 2013-2014, 29 517, nr. 76)

2.1.3. Ontwikkelingen GGD'en

- Aanbesteding ambulancezorg in 2020

De mogelijkheid dat ambulancezorg vanaf 2020 moet worden aanbesteed brengt de onzekerheid met zich mee of de RAV Flevoland en RAV G&V hun vergunning voor de ambulancezorg kunnen behouden. Mocht het op een aanbesteding uitlopen en de vergunning wordt aan een andere partij gegund, dan kan dit tot gevolg hebben dat de ambulancevoorziening uit het takenpakket verdwijnt, waarmee hun schaal afneemt en hun organisatie op onderdelen mogelijk kwetsbaar wordt. Omdat het moeilijk is in te schatten hoe groot dit risico is en een eventueel kosteneffect pas na 2020 zal optreden, laten wij het in ons onderzoek bij deze constatering.

- Nieuwe toezichtstaak WMO, Decentralisatie Rijks Vaccinatie Programma en intensivering samenwerking met zorggroepen en andere ketenpartners.

Dit zijn ontwikkelingen die extra werk kunnen betekenen binnen het taakveld algemene gezondheidszorg. Samenwerking tussen de GGD'en biedt wellicht kansen om personeel te poolen, maar bijvoorbeeld ook om samen te werken op administratief gebied en informatiemanagement/ICT (bijv. gezamenlijke invoer vaccinaties in landelijke database) met mogelijke kostenverlagende effecten. Deze ontwikkelingen onderstrepen ook het belang van goed contact met lokale stakeholders (gemeenten, zorggroepen, etc.). Dit belang van 'nabijheid' nemen wij mee in ons onderzoek.

2.2. Taken

De Veiligheidsregio's en GGD'en voeren een aantal primaire taken uit die wettelijk zijn bepaald (alleen de wettelijke taken vallen binnen de scope van dit onderzoek). Deze taken zijn in de onderstaande tabel weergegeven. Met donkere arceringen geven wij aan op welke taakgebieden op voorhand samenwerkingsmogelijkheden worden gezien.

Taak	VR + VR	GGD + GGD	GGD + VR
Brandweer (bijv.: gezamenlijke meldkamer)			
Crisisbeheersing en rampenbestrijding (bijv.: gezamenlijk oefencentrum en crisisorganisatie)			
GHOR (bijvoorbeeld: samenwerking GHOR-RAV-meldkamer)			
Bevolkingszorg (bijv.: gezamenlijk bureau bevolkingszorg)			
Regionale ambulancevoorziening. (bijv.: bestaande samenwerkingsovereenkomst)			
Algemene gezondheidszorg (bijv. infectieziektebestrijding, bevolkingsonderzoeken)			
Bedrijfsvoering			
Leiding			
Bestuur			

Naast de primaire taken zijn in de tabel ook 'bedrijfsvoering', 'leiding' en 'bestuur' als taken opgenomen. De tabel maakt inzichtelijk op welke taken samenwerking tussen de beide Veiligheidsregio's of beide GGD'en (samenwerking *binnen* de kolommen) of tussen de Veiligheidsregio's en GGD'en (samenwerking *tussen* de kolommen) logisch is, kostenbesparend, bevorderlijk voor de kwaliteit en continuïteit kan zijn.

Uit de tabel is op te maken dat ten aanzien van de primaire taken wordt verwacht dat op de brandweertaak binnen de rode kolom kan worden samengewerkt (bijvoorbeeld via een gezamenlijke meldkamer). Op langere termijn wordt gedacht aan het combineren van brandweer- en GGD-taken op de first-responder units. Binnen de witte kolom kan samengewerkt worden op de algemene gezondheidszorg. Daarnaast worden ook tussen de kolommen (VR + GGD) mogelijkheden gezien op de GHOR-taken, de bevolkingszorg en de regionale ambulancevoorziening. Voor alle andere taken geldt dat samenwerking zowel binnen als tussen de kolommen een meerwaarde kan hebben, omdat zowel de GGD'en als de Veiligheidsregio's een rol hebben of kunnen hebben in de uitvoering van deze taken.

2.3. Scenario's

Ons zijn vier scenario's voor samenwerking tussen de Veiligheidsregio's en GGD'en meegegeven waarop wij ons richten in ons onderzoek. Deze vier scenario's hebben wij samen met onze opdrachtgever aangescherpt. Hieronder beschrijven wij de scenario's.

Scenario A: vormvrije samenwerking

De samenwerking is in dit scenario vormvrij en heeft geen specifieke juridische basis. In dit scenario wordt de samenwerking voortgezet of uitgebreid op praktische basis maar zonder dat daar een juridische grondslag onder gelegd wordt. De governance verandert in dit scenario niet.

Scenario B: samenwerking op basis van overeenkomst

In dit scenario wordt de samenwerking uitgebreid. Dit kan samenwerking zijn op het primaire proces, leiding, bestuur of bedrijfsvoering, zowel binnen als tussen de 'kolommen' van de Veiligheidsregio's en GGD'en. Het verschil met scenario 'A' is dat de samenwerking wordt voortgezet en uitgebreid op basis van een overeenkomst (zoals de al bestaande samenwerking tussen de beide RAV'en) en dat er op onderdelen materieel één organisatie kan worden gevormd. Bestuurlijk verandert er niets op leiding wel.

Scenario C: ambtelijke fusie

In dit scenario wordt de samenwerking ook uitgebreid. Het verschil met scenario 'B' is dat er één ambtelijke uitvoeringsorganisatie wordt gevormd voor alle taken van ofwel de Veiligheidsregio's dan wel de GGD'en of een combinatie van beide. Dit kan door alle uitvoering te beleggen bij één van de bestaande organisaties of door gezamenlijk één nieuwe organisatie op te richten. De afzonderlijke besturen van de GR-en blijven bestaan en de uitvoeringsorganisatie valt onder de verantwoordelijkheid van één van deze bestaande besturen of een nieuw te vormen bestuur. De (overige) besturen hebben een opdrachtgevende rol richting dit bestuur.

Scenario D: bestuurlijke fusie

Het verschil met scenario 'C' is dat er in dit scenario naast een ambtelijke fusie ook een bestuurlijke fusie plaatsvindt. Dat betekent dat er één gemeenschappelijke regeling met één bestuur en één uitvoeringsorganisatie wordt opgericht. Juridisch kan dit op twee manieren: de bestaande eigen gemeenschappelijke regelingen worden ontbonden en vereffend en vervangen door één nieuwe gemeenschappelijke regeling of één gemeenschappelijke regeling blijft bestaan en de andere gemeenschappelijke regelingen worden ontbonden en vereffend en de deelnemers daarvan treden toe tot de gemeenschappelijke regeling die blijft bestaan⁴.

⁴ De GGD Gooi en Vechtstreek valt onder de Gemeenschappelijke Regeling Regio Gooi- en Vechtstreek en kan daarom niet op dezelfde wijze als de overige gemeenschappelijke regelingen opgaan in één nieuwe gemeenschappelijke regeling.

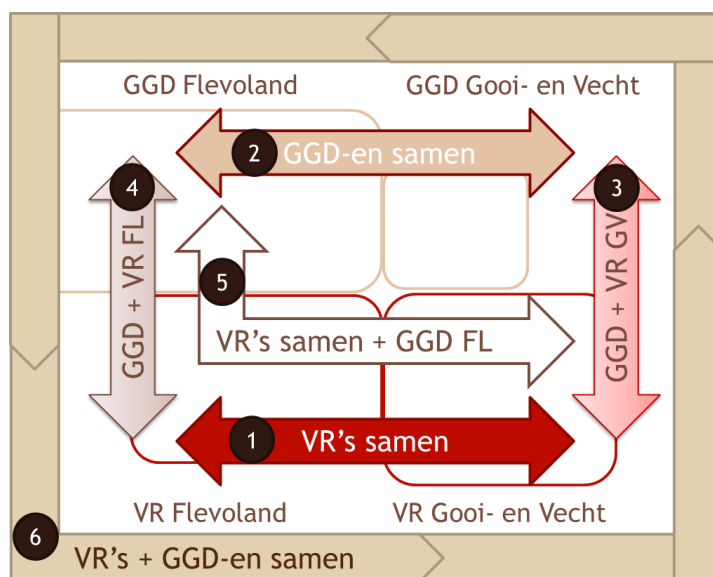
Figuur. Samenvatting scenario's

A	Vormvrije samenwerking • huidige samenwerking voortzetten of uitbreiden • geen juridische basis, governance verandert niet
B	Samenwerking op basis van een overeenkomst • samenwerking uitbreiden op basis van een overeenkomst • op samenwerkingsonderdelen materieel één organisatie
C	Ambtelijke fusie • één uitvoeringsorganisatie • afzonderlijke besturen
D	Bestuurlijke fusie • één uitvoeringsorganisatie • één bestuur

2.4. Samenwerkingscombinaties

De scenario's gaan over de 'vorm' waarin de samenwerking kan worden gegoten. Dit zegt nog niets over wie met wie kan gaan samenwerken. Binnen de scenario's zijn diverse samenwerkingscombinaties te maken. Beide GGD-en kunnen met elkaar samenwerken, maar het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat beide Veiligheidsregio's en de GGD Flevoland met zijn drieën gaan samenwerken. Op deze manier zijn er met de 4 partijen 9 theoretische combinaties te maken. Hiervan zijn er 6 combinaties logisch (zie onderstaande figuur).

Figuur. Logische samenwerkingscombinaties



Wanneer we binnen ieder scenario de 6 logische combinaties op een rij zetten ontstaan 24 mogelijke samenwerkingscombinaties. We geven deze combinaties in onderstaande tabel weer.

Tabel. 24 mogelijke samenwerkingscombinaties

Logische combinaties	A. Vormvrije samenwerking	B. Samenwerkings- overeenkomst	C. Ambtelijke fusie	D. Bestuurlijke fusie
1. VR + VR	A1	B1	C1	D1
2. GGD + GGD	A2	B2	C2	D2
3. GGD G&V + VR G&V	A3	B3	C3	D3
4. GGD F + VR F	A4	B4	C4	D4
5. VR's+ GGD F	A5	B5	C5	D5
6. VR's + GGD'en	A6	B6	C6	D6

2.5. Besparingspotentieel

De structurele financiële effecten van de 24 samenwerkingsvarianten hebben wij geïdentificeerd en uitgewerkt in overleg met de directie en controllers van de vier organisaties. In onderstaande tabel is per samenwerkingscombinatie per scenario het totale geraamde besparingspotentieel weergegeven in minima en maxima. In bijlage 1 zijn de geraamde besparingsmogelijkheden verder gespecificeerd op de onderdelen (1) primair proces, (2) bestuur en leiding en (3) overhead.

Tabel. Besparing per scenario (bedragen x € 1.000)

SCENARIO COMBINATIE	A MIN	A MAX	B MIN	B MAX	C MIN	C MAX	D MIN	D MAX
1. VR + VR	€ 54	€ 68	€ 361	€ 506	€ 506	€ 697	€ 560	€ 765
2. GGD + GGD	€ 1	€ 1	€ 153	€ 209	€ 178	€ 242	€ 232	€ 324
3. GGD G&V + VR G&V	€ 28	€ 34	€ 71	€ 115	€ 134	€ 198	€ 188	€ 265
4. GGD F + VR F	€ 28	€ 35	€ 93	€ 150	€ 200	€ 292	€ 254	€ 359
5. VR's+ GGD F	€ 54	€ 68	€ 368	€ 519	€ 532	€ 735	€ 613	€ 836
6. VR's + GGD'en	€ 55	€ 69	€ 523	€ 727	€ 693	€ 951	€ 801	€ 1.105

In de tabel is in de eerste plaats te zien, dat van scenario A naar D de structurele besparingsmogelijkheden groeien. De maximale structurele besparing van € 1,1 miljoen kan worden behaald door een bestuurlijke fusie bij deelname van alle vier partijen. Deze besparing is overigens met 2% relatief beperkt ten opzichte van de totale lasten in de begrotingen 2018 van de betrokken partijen (totale lasten op de wettelijke taken bedraagt afgerond € 50 mln.). Voorts kan worden geconcludeerd, dat binnen de huidige manier van samenwerken (vormvrij)

slechts in zeer beperkte mate nog aanvullende besparingsmogelijkheden kunnen worden gevonden ten opzichte van de huidige situatie, waarin reeds op veel terreinen wordt samengewerkt. Vooral bij de beide Veiligheidsregio's is becijferd dat het opheffen van de reeds bestaande samenwerking op jaarbasis tot een structureel nadeel van € 1,73 miljoen in beide begrotingen samen zou leiden.

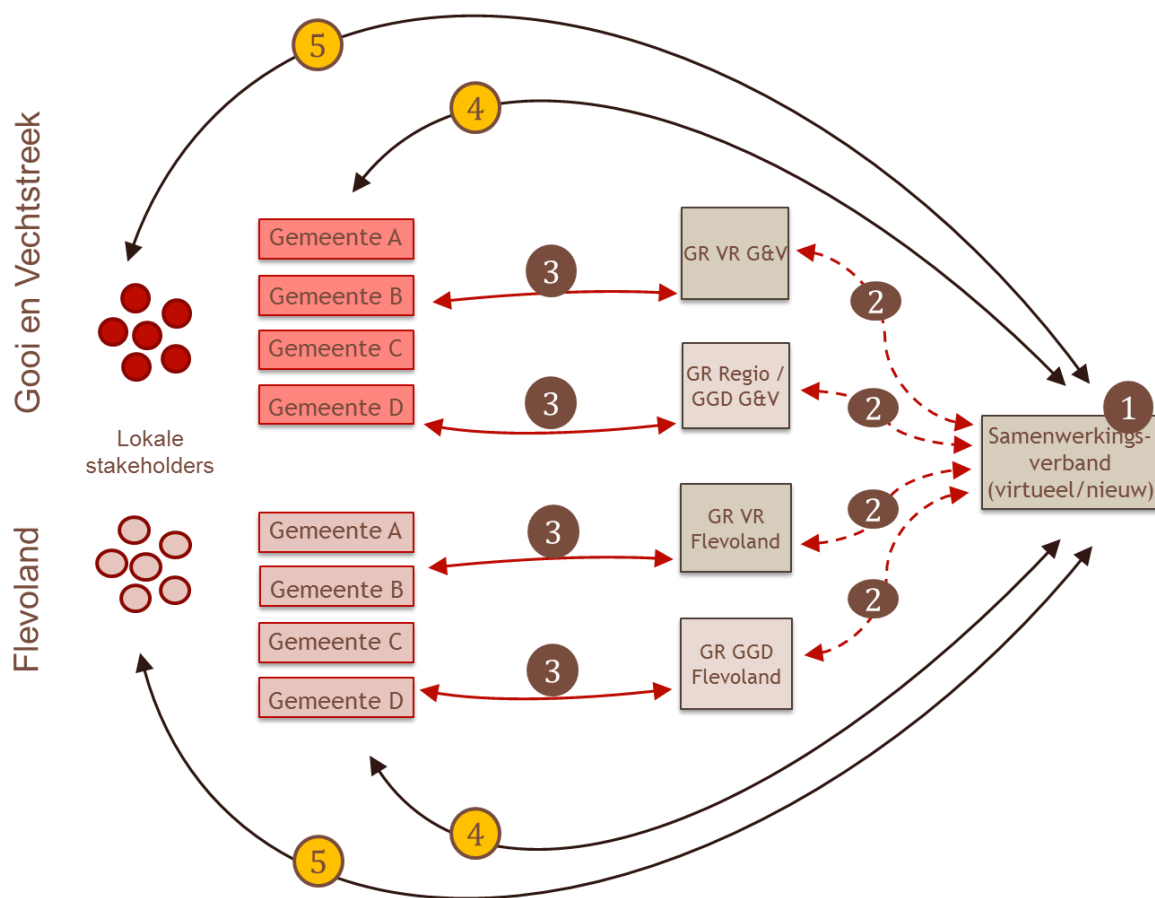
Er kan aanzienlijk meer aan kostenbesparing worden gerealiseerd wanneer deze wordt geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst (scenario B). Bij betrokkenheid van alle vier de partijen, dit is de maximale combinatie B6, levert dit minimaal € 467.000 en maximaal € 657.000 extra op ten opzichte van scenario A. In scenario C, bij het samenvoegen van de organisaties, kan met name op de bedrijfsvoering nog additioneel worden samengewerkt, waarmee aanvullend ten opzichte van scenario B minimaal € 170.000 en maximaal € 224.000 en daarmee minimaal € 693.000 en maximaal € 951.000 ten opzichte van de huidige situatie kan worden bespaard op jaarbasis. Wanneer ook de vier besturen fuseren tot één gemeenschappelijke regeling, kan structureel aanvullend op scenario C nog minimaal € 108.000 en maximaal € 154.000 worden bespaard, waarmee minimaal € 801.000 en maximaal € 1.105.000 ten opzichte van de huidige situatie kan worden bespaard op jaarbasis.

De genoemde structurele besparingsmogelijkheden dienen als 'bruto'- besparingen te worden beschouwd, die ertoe leiden dat er minder meerkosten in de begroting optreden de komende jaren. Wij werken dit in hoofdstuk 4 nader uit.

2.6. Impact governance

Om te beoordelen wat de impact is van de scenario's en de samenwerkingscombinaties op de governance hebben wij de betrokken entiteiten weergegeven in de onderstaande figuur, waarin de verschillende lagen en relaties tussen de betrokken partijen zijn geordend.

Figuur. Relatielijnen



Geheel rechts in de figuur is een nieuw samenwerkingsverband weergegeven. Dit samenwerkingsverband ontstaat in scenario B in virtuele zin, in scenario C in organisatorische zin en in scenario D zowel in organisatorische zin als in bestuurlijke zin.

Omdat er een nieuw samenwerkingsverband wordt geïntroduceerd (aangegeven met nummer 1 in de figuur) leidt meer samenwerking in de scenario's B en C tot een extra laag in de governance. De nu bestaande één-op-één relatie tussen de vier gemeenschappelijke regelingen en de deelnemende gemeenten verandert doordat er een laag wordt toegevoegd. In scenario D vervangt het nieuwe samenwerkingsverband de bestaande gemeenschappelijke regelingen waardoor relatielijn 2 komt te vervallen en er geen extra laag in de governance ontstaat.

Om vast te stellen welk effect deze extra laag heeft in de governance onderscheiden we de volgende relatielijnen:

1. Binnen het nieuwe samenwerkingsverband: de sturing en de interne verhoudingen; we beschrijven de mogelijke wijzigingen in de relatie tussen het bestuur, de ambtelijke leiding en de organisatie binnen het nieuwe samenwerkingsverband.
2. Tussen de bestaande gemeenschappelijke regelingen en het nieuwe samenwerkingsverband; we beschrijven de wijzigingen in de relatie aan de hand van eigenaarschap en opdrachtgeverschap.
3. Tussen de deelnemers van de bestaande gemeenschappelijke regelingen (Veiligheidsregio's en GGD'en) en de gemeenschappelijke regelingen zelf; we beschrijven de wijzigingen die er optreden vanuit het perspectief van de colleges van de gemeenten en de besturen van de gemeenschappelijke regelingen.
4. Tussen de deelnemers van de bestaande gemeenschappelijke regelingen en het nieuwe samenwerkingsverband; we beschrijven of er wijzigingen optreden in de invloed en de zeggenschap die de colleges, de raden en de ambtelijke organisatie van de deelnemers kunnen uitoefenen op het nieuwe samenwerkingsverband. Daarmee wordt de mate van democratische legitimiteit *en bestuurlijke nabijheid* van de nieuwe samenwerking inzichtelijk.
5. Tussen het nieuwe samenwerkingsverband en de lokale *of regionale* stakeholders (te denken valt aan zorgaanbieders, regionale ambulancediensten, vrijwilligers). We beschrijven of er voor hen wijzigingen optreden bij de taakuitvoering. Daarmee wordt *tevens* inzichtelijk gemaakt of de samenwerking invloed heeft op de *operationele nabijheid*.

De (uitbreiding) van de samenwerking tussen Veiligheidsregio's en GGD'en zal in niet alle scenario's dezelfde impact hebben op de hierboven genoemde relatielijnen.

Hierna zullen we deze impact per scenario beschrijven en daarmee aangeven in welke mate er impact is op de governance.

Scenario A:

De samenwerking in dit scenario is en blijft vormvrij, zoals deze thans ook al is ingericht zonder schotten. Uitbreiding van de samenwerking zal plaatsvinden vanuit de bestaande situatie op praktische basis en zonder juridische grondslag. Er zal in geen van de relatielijnen een merkbare wijziging optreden.

Samengevat:

Voor de governance heeft uitbreiding van de samenwerking volgens scenario A geen gevolgen.

Scenario B:

Scenario B is een samenwerking op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Deze kan als volgt impact hebben op de relatielijnen:

1. Een samenwerkingsovereenkomst leidt niet tot formele wijzigingen in de sturing; er ontstaat immers geen nieuwe entiteit met een nieuw bestuur. Materieel kan een samenwerkingsovereenkomst wel leiden tot wijzigingen in de sturing en bestuurlijke invloed, wanneer als gevolg van afspraken in de samenwerkingsovereenkomst er één (ambtelijke) leiding ontstaat, die gaat over (delen van) twee of meer bestaande organisaties. Als bijvoorbeeld de samenwerkingsovereenkomst een nieuwe stuurgroep instelt die mandaat heeft om in het kader van de samenwerking beslissingen te nemen, leidt dit tot gewijzigde interne verhoudingen.
2. De samenwerkingsovereenkomst brengt geen wijzigingen aan in het eigenaarschap en de daarbij behorende verantwoordelijkheid van de bestaande gemeenschappelijke regelingen en ook niet in de verantwoordelijkheid van de besturen ervan ten aanzien van de aan hen toebedeelde taken. Wel zullen de besturen van de bestaande gemeenschappelijke regelingen als opdrachtgever in de samenwerkingsovereenkomst aan het samenwerkingsverband taken toebedelen. Dit kan leiden tot wijzigingen in de ambtelijke leiding en organisatie van de huidige organisaties van de gemeenschappelijke regelingen.
3. De samenwerkingsovereenkomst leidt niet tot een wijziging in de bestuurlijke relatie tussen de deelnemers van de bestaande gemeenschappelijke regelingen (Veiligheidsregio's en GGD'en) en de gemeenschappelijke regelingen zelf. Ten aanzien van de formele posities van colleges van de deelnemende gemeenten en van de besturen van de gemeenschappelijke regelingen zijn er daarom geen wijzigingen.
4. Tussen de deelnemers van de bestaande gemeenschappelijke regelingen en het nieuwe samenwerkingsverband treden wijzigingen op. We maken daarbij onderscheid tussen de positie van de colleges, de raden en de ambtelijke organisatie.
Bezien vanuit de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten leidt de samenwerkingsovereenkomst niet tot wijziging in de governance. De colleges blijven zeggenschap uitoefenen via participatie in de besturen. De raden kunnen jaarlijks via de begroting en de daarvan deel uitmakende kosten van de samenwerking zienswijzen geven op deze kosten, en de eigen portefeuillehouder daarop aanspreken. Zo gezien is er geen sprake van wijziging in de democratische legitimiteit ingeval van een samenwerkingsovereenkomst.
In de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zullen wel wijzigingen ontstaan omdat het nieuwe samenwerkingsverband de rol van opdrachtnemer van de taakuitvoering overneemt van één of meer van de andere gemeenschappelijke regelingen. Voor het overige heeft de raad geen invloed op de samenwerking(s-overeenkomst).
5. In de relatie tussen het nieuwe samenwerkingsverband en de stakeholders moet onderscheid worden gemaakt tussen stakeholders die te maken hebben met één van de samenwerkingspartners op operationeel niveau binnen het primaire proces en stakeholders die te maken hebben met één of meerdere samenwerkingspartners op meer beleidsmatig niveau. In het eerste geval zal de impact op de relatie nihil zijn,

omdat de primaire processen voornamelijk lokaal worden uitgevoerd en dit ook bij (verdere) samenwerking zo zal blijven. In het tweede geval zullen de aanspreekpunten wijzigen en inhoudelijk betrekking gaan krijgen op het gehele gebied Flevoland en Gooi- en Vechtstreek. Dat laat onverlet dat net als in de huidige situatie op (sub)regionaal niveau en lokaal niveau wel specifieke afspraken kunnen worden gemaakt over de taakuitvoering. Als uitsluitend de (gezamenlijke) sturing onderwerp is van de samenwerkingsovereenkomst, dan zal dat de stakeholders niet of minder raken.

Samengevat:

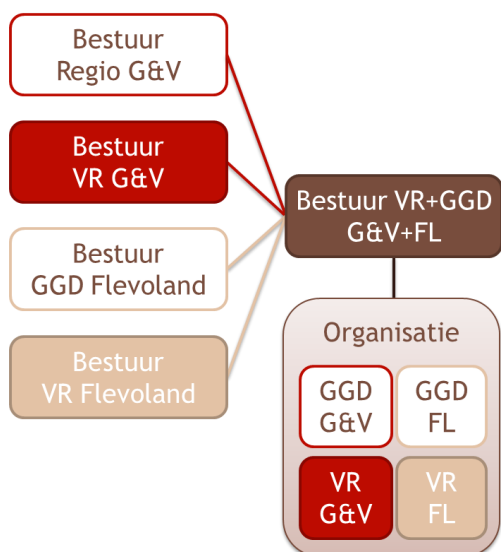
Voor de governance heeft het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst als bedoeld in scenario B een beperkte impact. De impact ziet niet op de positie en formele verantwoordelijkheden van de besturen van de gemeenschappelijke regelingen, de colleges en de raden; wel zullen wijzigingen in de opdrachtrelatie merkbaar zijn in de feitelijke invloed die deze organen kunnen uitoefenen, en in de ambtelijke leiding en de organisatie, waarbij de mate waarin dat het geval is afhankelijk is van de manier waarop de samenwerkingsovereenkomst wordt ingericht.

Scenario C:

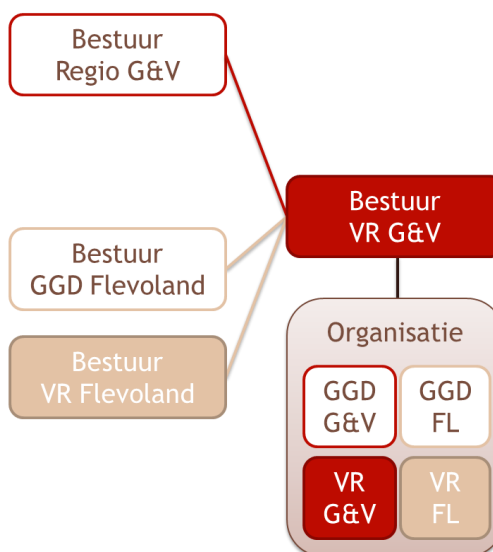
In een samenwerking op basis van een ambtelijke fusie maken de besturen van verschillende gemeenschappelijke regelingen afspraken over samenwerking op één of meer taken in één organisatie en de wijze waarop dat gebeurt. Deze besturen blijven zelfstandig bestaan en functioneren, maar de uitvoering van de samenwerking vindt plaats hetzij in (a) een nieuwe organisatie onder leiding van een nieuw bestuur hetzij (b) vanuit een bestaande organisatie die werkt onder leiding van het bestaande bestuur. We geven dit onderstaand schematisch weer.

Figuur: scenario C

nieuwe organisatie + nieuw bestuur



| bestaande organisatie + bestuur (voorbeeld)



Toelichting:

Bij (a) vormen de gemeenschappelijke regelingen met het oog op hun samenwerking een nieuwe entiteit. Bij de nieuwe entiteit komt een bestuur dat verantwoordelijk is voor de ambtelijke organisatie en de taakuitvoering door die nieuwe entiteit. Bij (b) wijzen de gemeenschappelijke regelingen met het oog op hun samenwerking één van de bestaande besturen en gemeenschappelijke regelingen aan om de taken voor het grotere werkgebied te kunnen uitvoeren. In de figuur is de Veiligheidsregio G&V als voorbeeld genomen maar er kan ook gekozen worden voor één van de andere gemeenschappelijke regelingen.

In scenario C is er voor wat betreft de governance (bestuurlijke aansturing) afhankelijk van de gekozen vormgeving een grote of minder grote impact ten opzichte van de huidige situatie en deze impact kan ook per groep deelnemers verschillen (bestaande organisatie). Indien een geheel nieuwe organisatie (en bijbehorend bestuur) wordt opgericht, verworden de huidige besturen van de gemeenschappelijke regelingen tot een 'lege huls' voor wat betreft de besturing van de taken die in de nieuwe organisatie worden ingebracht. Vanuit de bestaande gemeenschappelijke regelingen ontstaat getrapt eigenaarschap en daarmee afstand jegens het bestuur van de nieuw opgerichte gemeenschappelijke regeling dat de verantwoordelijkheid heeft over de organisatie die de taken uitvoert.

Indien één van de bestaande gemeenschappelijke regelingen als 'gastheer' optreedt voor de samenwerkingsorganisatie, is de impact op de governance voor de andere organisaties gelijk aan die van oprichting van een nieuwe organisatie, voor de gastheerorganisatie niet. Daarvoor verandert vooral de toenemende verantwoordelijkheid en risico's. De deelnemers in de gemeenschappelijke regeling die de 'gastheer' rol vervult blijven een één pop één relatie houden en zeggenschap uitoefenen in het bestuur van die gemeenschappelijke regeling. Wel zal de bestaande gemeenschappelijke regeling die gaat optreden als 'gastheer' moeten worden gewijzigd om de taakuitvoering van de andere partijen in het samenwerkingsverband te kunnen overnemen.

In beide gevallen (zowel bij een nieuwe organisatie als bij een bestaande) zullen aanvullende afspraken moeten worden gemaakt tussen de besturen onderling om de democratische legitimiteit te borgen en het opdrachtgeverschap vorm te geven.

Samengevat:

Voor de governance heeft een ambtelijke fusie als bedoeld in scenario C een grote of minder grote impact, afhankelijk van de gekozen vorm (bestaande of nieuwe organisatie) en de groep deelnemers die het betreft.

Scenario D:

Ingeval van een bestuurlijke fusie ontstaat een geheel nieuwe gemeenschappelijke regeling met één (uitvoerings-)organisatie die onder leiding van één bestuur werkt. In plaats van drie of vier gemeenschappelijke regelingen geldt één nieuwe gemeenschappelijke regeling

Voor de relatielijnen leidt dit tot het volgende:

1. Bij een bestuurlijke fusie ontstaat één nieuwe organisatie die werkt onder één leiding en bestuur.
2. Door de het aangaan van één integrale gemeenschappelijke regeling vervalt deze relatielijn. Het eigenaarschap en de daarbij behorende verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening komt te liggen bij de nieuwe entiteit. Er ontstaat een rechtstreekse relatie tussen de nieuwe gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeenten. Zo vervalt in dit scenario de tweede relatielijn en blijft de derde relatielijn over.
3. In de relatie tussen de deelnemers en de (nieuwe) gemeenschappelijke regeling blijft er een één-op-één bestuurlijke verhouding bestaan tussen de deelnemers en de gemeenschappelijke regeling. Er is weliswaar een groter aantal deelnemers in die ene gemeenschappelijke regeling, maar daar staat tegenover dat de deelnemers niet meer met twee maar met slechts één gemeenschappelijke regeling te maken hebben. Per saldo leidt dit tot minder bestuurlijke drukte.
4. In de relatie tussen de deelnemers en de gemeenschappelijke regeling leidt de één-op-één relatie ertoe dat ook de positie van de colleges en de raden ongewijzigd blijft. De colleges blijven zeggenschap uitoefenen via participatie in de besturen. De raden kunnen jaarlijks via de begroting en de daarvan deel uitmakende kosten van de samenwerking zienswijzen geven op deze kosten, en de eigen portefeuillehouder daarop aanspreken. De invloed en de zeggenschap van de raden blijft op dezelfde wijze geregeld. De democratische legitimiteit en de bestuurlijke nabijheid blijven gelijk.
5. Bezien vanuit de lokale stakeholders leidt het ontstaan van één nieuwe gemeenschappelijke regeling eveneens tot behoud van de bestaande structuur zij het met één gemeenschappelijke regeling in plaats van voorheen afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen. Ook hier geldt dat de ene gemeenschappelijke regeling door een groter aantal deelnemers weliswaar tot schaalvergroting leidt, maar dat daartegenover één operationele organisatie niet hoeft te leiden tot verminderde toegang en overzicht. Het ligt niet voor de hand dat de operationele nabijheid afneemt.

Samengevat:

De governance als zodanig blijft in scenario D ongewijzigd. Er wordt gewerkt op basis van één nieuwe gemeenschappelijke regeling. Wel zijn er meer deelnemers in die ene gemeenschappelijke regeling, daar waar deze zelfde deelnemers voorheen verspreid deelnamen in meerdere gemeenschappelijke regelingen. Omdat er tegelijkertijd één integrale gemeenschappelijke regeling ontstaat, is er per saldo minder bestuurlijke drukte en beter overzicht, zodat invloed, zeggenschap en bestuurlijke nabijheid van ieder van de deelnemers in de nieuwe gemeenschappelijke regeling behouden blijven. Ook de operationele nabijheid kan gewaarborgd blijven.

2.7. Eerste selectie van scenario's en samenwerkingscombinaties

Het onderzoek naar intensivering van de samenwerking heeft als uitgangspunt gehad de vier scenario's met 24 mogelijke combinaties. De bestuurlijke stuurgroep heeft op 22 juni 2018 kennis genomen van de eerste uitkomsten van het onderzoek. Op basis van deze eerste uitkomsten heeft de stuurgroep besloten om vier van de 24 combinaties nader te onderzoeken omdat deze combinaties plausibel zijn en praktisch uitvoerbaar lijken. Daarnaast worden samenwerkingscombinaties 5 en 6 binnen het scenario D. 'Bestuurlijke fusie' als referentie meegenomen in het onderzoek, aangezien een bestuurlijke fusie wordt gezien als stip op de horizon. In onderstaande tabel is weergegeven op welke samenwerkingscombinaties het onderzoek zich nader richt.

Tabel. Samenwerkingscombinaties die mee worden genomen in het onderzoek.

Logische combinaties		B. Samenwerkings- overeenkomst	C. Ambtelijke fusie	D. Bestuurlijke fusie
5. VR's+ GGD F		B5	C5	D5 (REF)
6. VR's + GGD's		B6	C6	D6 (REF)

De overwegingen om de overige samenwerkingscombinaties niet te onderzoeken zijn de volgende:

- Voortzetting van de huidige vormvrije samenwerking levert geen of nauwelijks extra besparingspotentieel op. Daarmee vallen de samenwerkingscombinaties uit scenario A af.
- Samenwerking tussen alleen de Veiligheidsregio's of alleen de GGD'en levert in de scenario's B en C onvoldoende synergievoordeel en besparingsvoordeel op en lost ook de geconstateerde kwetsbaarheden onvoldoende op. Daarmee vallen de samenwerkingscombinaties 1 en 2 uit deze scenario's af.
- Samenwerking tussen de Veiligheidsregio en GGD per regio levert in de scenario's B en C ook maar beperkt besparingsvoordeel en vermindering van kwetsbaarheid op. Bovendien vervallen de synergievoordelen die bereikt kunnen worden door de twee Veiligheidsregio's of GGD'en intensiever te laten samenwerken. Daarmee vervallen de samenwerkingscombinaties 3 en 4 van scenario's B en C.
- Omdat de bestuurlijke fusie van scenario D wegens wettelijke belemmeringen (nog) niet gerealiseerd kan worden, wordt dit scenario uitsluitend als referentie meegenomen ten aanzien van de overblijvende combinaties 5 en 6.

3. Nadere uitwerking van vier combinaties

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij per samenwerkingscombinatie voor scenario's B en C (met D als referentie) de structurele besparingsmogelijkheden en de impact op de aansturing. Apart wordt aandacht besteedt aan de medezeggenschapsaspecten in alle samenwerkingscombinaties.

3.2. Samenwerkingcombinatie VR's en GGD Flevoland

3.2.1. Scenario B5

Financiën	
Primair proces	In dit scenario zijn er geen mogelijkheden om binnen het primaire proces de samenwerking uit te breiden. Een GHOR Flevoland/G&V is slechts mogelijk bij deelname van de GGD G&V. Ook is de vorming van één meldkamer, één Veiligheidsbureau en de inzet van gespecialiseerd personeel verkend, zonder concrete aanknopingspunten. Voor wat betreft de brandweezorg algemeen geldt dat alleen vermindering van het totaal aantal kazernes tot financieel voordeel zou kunnen leiden. De basis hiervoor is één gemeenschappelijk brandweezorgplan, hetgeen in dit scenario niet logisch is. In scenario C of D ligt dit echter meer voor de hand.
Bestuur en leiding, bedrijfsvoering	Wel zien wij mogelijkheden voor samenwerking op leidinggevende taken en op bedrijfsvoering. Door uitbreiding van de samenwerking kan gewerkt worden met één korpsleiding, bundeling van de taakuitvoering op ICT en informatisering. Daarnaast kan door bundeling van de functies bestuursondersteuning, kwaliteitsondersteuning en communicatieadvies bespaard worden.
Besparing	In dit scenario kan met de betrokken drie organisaties een structureel financieel voordeel worden behaald van minimaal € 370 duizend en maximaal € 520 duizend.
Governance	In de governance heeft het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst als bedoeld in scenario B geen of beperkte impact op de positie en formele verantwoordelijkheden van de besturen van de gemeenschappelijke regelingen, de colleges en de raden. Gelet op het feit, dat samenwerking alleen op de korpsleiding en op de ondersteunende taken plaatsvindt, zullen de afzonderlijke besturen voor de overige taken geen wezenlijk effect ondervinden van de samenwerking. Daar waar samengewerkt zal gaan worden, zal dat zijn op basis van eenheid van (ambtelijke) leiding. Bij welke organisatie de leiding zal komen te berusten, zal afhangen van

hetgeen partijen daarover afspreken in de samenwerkingsovereenkomst. Daar waar de taken worden belegd, zal de ambtelijke leiding en de organisatie aan wie deze taken worden toebedeeld, toenemen in omvang en het omgekeerde zal zich voordoen bij de organisatie die taken overdraagt.

3.2.2. Scenario C5

Financiën	
Primair proces	Ook binnen dit scenario zijn er geen mogelijkheden om binnen het primaire proces de samenwerking uit te breiden.
Bestuur en leiding, bedrijfsvoering	Aanvullend op de besparingsmogelijkheden in scenario B, zijn mogelijkheden om de ondersteunende taken op het gebied van de financiële administratie te bundelen.
Besparing	Dit leidt tot een additionele besparing ten opzichte van scenario B5 van minimaal € 170 duizend en maximaal € 223 duizend. Hiermee komt het structureel financieel voordeel van deze samenwerkingscombinatie in dit scenario op minimaal € 532 duizend en maximaal € 735 duizend.
Governance	Bij een ambtelijke fusie van de organisaties van de drie betrokken gemeenschappelijke regelingen zijn er twee subvarianten. In de eerste variant wordt een nieuwe organisatie opgericht met een eigen bestuur. Dit betekent dat voor drie gemeenschappelijke regelingen een extra relatielijn (relatielijn 2) ontstaat met een nieuw bestuur. Er zijn aanvullende coördinatie- en afstemmingsmechanismen nodig en nadere afspraken over de afbakening van de taken en bevoegdheden. Voor de deelnemende gemeenten van de drie bestaande gemeenschappelijke regelingen wordt een extra ‘laag’ in de aansturing gecreëerd, waarmee de beïnvloedingsmogelijkheden worden verminderd (in tijd en omvang). Dit is een extra verlenging van het verlengd bestuur. Er zullen aanvullende afspraken moeten worden gemaakt tussen de besturen van de gemeenschappelijke regelingen onderling (relatielijn 3) en tussen de colleges en raden van de deelnemers enerzijds en de gemeenschappelijke regelingen anderzijds (relatielijn 4) om de democratische legitimiteit te borgen en het opdrachtgeverschap vorm te geven. Dit dient ook te gebeuren in de tweede subvariant, waarbij de organisatie van één van de bestaande gemeenschappelijke regelingen als ‘gastheer’ optreedt voor de taken van de andere twee organisaties. In deze subvariant wordt geen nieuwe organisatie opgericht met een nieuw bestuur. Voor de ‘gastheer’ (en de deelnemers daarvan) ontstaat er een grotere organisatie met navenante risico’s, maar blijft de bestuurlijke invloed gewaarborgd. De deelnemers die deelnemen in de andere gemeenschappelijke

regelingen dan de gastheer zullen juist te maken krijgen met afnemende zeggenschap, omdat zijn niet deelnemen in de gemeenschappelijke regeling waar de taken worden uitgevoerd. Omdat in deze variant geen primaire processen worden gebundeld, is de operationele nabijheid van de primaire processen ongewijzigd.

3.2.3. Scenario D5 (referentiescenario)

Realisatie van deze varianten stuit op dit moment op juridische belemmeringen; er is een wijziging van de Wvr voor nodig en dat vereist medewerking van het Ministerie van binnenlandse zaken, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Daarom werken we dit scenario slechts uit als referentiescenario.

Financiën	
Primair proces	Ook binnen dit scenario zijn er geen mogelijkheden om binnen het primaire proces de samenwerking uit te breiden.
Bestuur en leiding, bedrijfsvoering	Aanvullend op de besparingsmogelijkheden in scenario B en C, zijn mogelijkheden te besparen op bestuursondersteuning. Terwijl in scenario B en C de aparte besturen en bijbehorende dynamiek blijven bestaan, kan de bestuursondersteuning in scenario D geheel worden ingericht naar één bestuur. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat ongeveer de helft van het werk van de afdeling bestuursondersteuning afhankelijk is van het aantal gemeenten.
Besparing	Dit leidt tot een additionele besparing ten opzichte van scenario C5 van minimaal € 81 duizend en maximaal € 101 duizend. Hiermee komt het structureel financieel voordeel van deze samenwerkingscombinatie in dit scenario op minimaal € 613 duizend en maximaal € 836 duizend.
Governance	Er blijft in de Regio Flevoland een één-op-één relatie bestaan tussen de gemeenten en de ene nieuwe gemeenschappelijke regeling die ontstaat, waardoor de zeggenschap geborgd blijft. De bestuurlijke drukte neemt af; de gemeenten in de Regio Flevoland zijn niet langer deelnemers in twee gemeenschappelijke regelingen. Dit voordeel ontstaat voor de deelnemers in de Regio Gooi en Vechtstreek echter niet, omdat in deze combinatie de Regio Gooi en Vechtstreek niet participeert. In de Regio Flevoland betekent dit wel dat de gemeentelijke portefeuillehouders volksgezondheid niet langer kunnen participeren in het bestuur. Uit de Wvr volgt immers dat de burgemeesters q.q. lid van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zijn. Hiervoor moet een oplossing worden gevonden en dat kan in de vorm van een bestuurscommissie. In deze samenwerkingscombinatie is de nabijheid in de uitvoering van de primaire processen goed te borgen; het ligt niet voor de hand de uitvoering van primaire taken waarmee burgers, gemeenten en

maatschappelijke (zorg-)organisaties rechtstreeks te maken hebben, met name op het terrein van de volksgezondheid, te concentreren op een centrale plek; bij de veiligheidstaken maken wettelijke normtijden dat al onmogelijk. Hooguit is op termijn na vaststelling van een uniform brandweezorgplan te besparen op het aantal kazernes.

3.3. Samenwerkingscombinatie VR's en GGD-en

3.3.1. Scenario B6

Financiën

Primair proces In dit scenario kan bij de combinatie van de twee GGD-organisaties op de GHOR worden samengewerkt. De GHOR is organisatorisch ondergebracht bij de GGD, de budgetten lopen via de Veiligheidsregio's. Het budget voor GHOR bedraagt € 1,6 mln. in de regio Flevoland en € 1,0 mln. Door samenwerking op de GHOR taken kan € 200.00 op jaarbasis worden bespaard, waarvan de helft op het primaire proces en de helft op leidinggevenden en ondersteuning.

Bestuur en leiding, bedrijfsvoering Randvoorwaarde voor behalen van de besparing is eenheid van leiding binnen GHOR. Bij GGD G&V is het besparingspotentieel op leidinggevende taken zeer laag. Slechts 10% van de DPG/leidinggevende wordt besteed aan de GHOR. In dit scenario worden ten opzichte van de samenwerkingscombinatie met drie organisaties verder kleine aanvullende besparingen behaald op de functies bestuursondersteuning en communicatie advies.

Besparing In dit scenario kan met de betrokken vier organisaties een structureel financieel voordeel worden behaald van minimaal € 523 duizend en maximaal € 727 duizend.

Governance In de governance heeft het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst als bedoeld in scenario B geen impact, niet in de positie en formele verantwoordelijkheden van de besturen van de GR-en, de colleges en de raden. Gelet op het feit, dat samenwerking alleen op de korpsleiding en op de ondersteunende taken plaatsvindt, zullen de afzonderlijke besturen voor de overige taken geen wezenlijk effect ondervinden van de samenwerking. Daar waar samengewerkt zal gaan worden, zal dat zijn op basis van eenheid van (ambtelijke) leiding. Bij welke organisatie de leiding zal komen te berusten, zal afhangen van hetgeen partijen daarover afspreken in de samenwerkingsovereenkomst. Daar waar de taken worden belegd, zal de ambtelijke leiding en de organisatie aan wie deze taken worden toebedeeld, toenemen in omvang en het omgekeerde zal zich voordoen bij de organisatie die taken overdraagt.

3.3.2. Scenario C6

Financiën	
Primair proces	Ook in dit scenario kunnen de besparingen op de GHOR-taak worden gerealiseerd. Een ambtelijke fusie geeft ten opzichte van scenario B geen additionele besparingsmogelijkheden in het primaire proces. De beide veiligheidsregio's hebben een geografisch geordende organisatie inrichting. Alleen bij vermindering van het aantal kazernes leidt dit op termijn mogelijk tot voordeel.
Bestuur en leiding, bedrijfsvoering	Aanvullend op de besparingsmogelijkheden in scenario B, zijn mogelijkheden om de ondersteunende taken op het gebied van de financiële administratie te bundelen.
Besparing	In dit scenario kan met de betrokken vier organisaties een structureel financieel voordeel worden behaald van minimaal € 693 duizend en maximaal € 951 duizend.
Governance	
	Bij een ambtelijke fusie van de organisaties van de vier betrokken gemeenschappelijke regelingen zijn er twee subvarianten. In de eerste variant wordt een nieuwe organisatie opgericht met een eigen bestuur. Dit betekent dat voor vier gemeenschappelijke regelingen een extra relatielijn (relatielijn 2) ontstaat met een nieuw bestuur. Er zijn in dat geval aanvullende coördinatie- en afstemmingsmechanismen nodig. Voor de deelnemende gemeenten van de vier bestaande gemeenschappelijke regelingen wordt een extra 'laag' in de aansturing gecreëerd, waarmee de beïnvloedingsmogelijkheden worden verminderd. Dit is een extra verlenging van het verlengd bestuur. Er zullen aanvullende afspraken moeten worden gemaakt tussen de besturen van de gemeenschappelijke regelingen onderling (relatielijn 3) en tussen de colleges en raden van de deelnemers enerzijds en de gemeenschappelijke regelingen anderzijds (relatielijn 4) om de democratische legitimiteit te borgen en het opdrachtgeverschap vorm te geven. Dit dient tevens te gebeuren in de tweede subvariant, waarbij de organisatie van één van de bestaande gemeenschappelijke regelingen als 'gastheer' optreedt voor de taken van de andere drie organisaties. In deze subvariant wordt geen nieuwe organisatie opgericht. Voor de 'gastheer' (en de deelnemers daarvan) ontstaat er een grotere organisatie met navenante risico's, maar blijft de bestuurlijke invloed gewaarborgd. De deelnemers die deelnemen in de andere gemeenschappelijke regelingen dan de gastheer zullen juist te maken krijgen met afnemende zeggenschap, omdat zijn niet deelnemen in de gemeenschappelijke regeling waar de taken worden uitgevoerd.

Omdat in deze variant geen primaire processen worden gebundeld, is de operationele nabijheid van de primaire processen goed te borgen. Overigens zal in dit scenario in beide subvarianten nog een aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Gooi en Vechtstreek nodig zijn om dit scenario te realiseren.

3.3.3. Scenario D6 (referentiescenario)

Realisatie van deze varianten stuit op dit moment op juridische belemmeringen; er is een wijziging van de Wvr voor nodig en dat vereist medewerking van het Ministerie van binnenlandse zaken, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Daarom werken we dit scenario slechts uit als referentiescenario.

Financiën

Primair proces	Ook in dit scenario kunnen de besparingen op de GHOR-taak worden gerealiseerd. Een ambtelijke fusie geeft ten opzichte van scenario B en C geen additionele besparingsmogelijkheden in het primaire proces. De beide veiligheidsregio's hebben een geografisch geordende organisatie inrichting. Alleen bij vermindering van het aantal kazernes leidt dit op termijn mogelijk tot voordeel.
Bestuur en leiding, bedrijfsvoering	Aanvullend op de besparingsmogelijkheden in scenario B en C, zijn mogelijkheden om de ondersteunende taken op het gebied van de bestuursondersteuning te bundelen. Ook kan het aantal organisatorische eenheden verder worden verminderd.
Besparing	In dit scenario kan met de betrokken vier organisaties een structureel financieel voordeel worden behaald van minimaal € 801 duizend en maximaal € 1,1 mln.

Governance

Er blijft zowel in de regio Flevoland als in de regio Gooi- en Vechtstreek een één-op-één relatie bestaan tussen de gemeenten en de ene nieuwe gemeenschappelijke regeling die ontstaat, waardoor de zeggenschap geborgd blijft. De bestuurlijke drukte neemt in principe af; de gemeenten zijn hier niet langer deelnemers in twee gemeenschappelijke regelingen. Dit voordeel ontstaat voor de deelnemers in de Regio Gooi en Vechtstreek echter niet wanneer niet alle taken op het gebied van Publieke Gezondheid in de nieuwe samenwerking worden meegenomen. De overige taken van Regio Gooi- en Vechtstreek (zoals afvalinzameling, gezamenlijke inkoop van zorg, maar ook Veilig Thuis) blijven immers bij de regio-organisatie achter. Ook hier geldt dat de gemeentelijke portefeuillehouders volksgezondheid niet langer kunnen participeren in het bestuur. Hier moet een oplossing voor worden gevonden en dat kan in de vorm van een bestuurscommissie..

In deze samenwerkingscombinatie is de organisatorische nabijheid in de uitvoering van de primaire processen goed te borgen.



3.4. Medezeggenschap

Over het aangaan van een duurzame samenwerking of het intensiveren van een bestaande samenwerking moet aan de betrokken ondernemingsraden op grond van artikel 25 Wet op de ondernemingsraden (WOR) advies worden gevraagd. In alle samenwerkingsvarianten (B5, B6, C5, C6, D5 en D6) is dit aan de orde.

- Advies wordt gevraagd over de personele en organisatorische gevolgen, niet over het besluit als zodanig; dat laatste valt onder het primaat van de politiek als bedoeld in artikel 46D van de WOR.
- Advies wordt gevraagd aan de ondernemingsraden van de betrokken gemeenschappelijke regelingen; hier zit verschil tussen de varianten 5 en 6 uit de scenario's B, C en D. Het verschil bestaat eruit dat in de varianten 5 de OR van de regio G&V geen partij is en in varianten 6 wel. In geen van de varianten zijn de OR-en van de deelnemende gemeenten partij.
- Het advies moet worden gevraagd op een zodanig moment dat het advies nog van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit over het intensiveren van de samenwerking en de daarvoor te gebruiken variant. In de regel vormt het voorgenomen besluit de grondslag voor de adviesaanvraag aan de ondernemingsraad.

Aan intensivering van de samenwerking kunnen voor de medewerkers van de gemeenschappelijke regelingen ook rechtspositionele gevolgen verbonden zijn. Dat speelt in ieder geval wanneer overgang naar een andere werkgever aan de orde is.

Voor de verschillende varianten zit dat als volgt:

- Wijziging van werkgever speelt zo goed als zeker niet in de varianten B5 en B6. Toch kunnen ook in deze twee varianten personele gevolgen aan de orde zijn, bijv. bij wijziging van standplaats, of het vervallen van functies omdat deze dubbelen.
- Wijziging van werkgever speelt voor een deel van de medewerkers in variant C5, namelijk de medewerkers die vanuit een andere organisatie over gaan naar de bestaande organisatie die met de uitvoering van de taken wordt belast. Voor een andere deel van de medewerkers, namelijk degenen die al bij bestaande organisatie in dienst zijn speelt het niet. Ook dan kunnen niettemin personele gevolgen aan de orde zijn. Dat ligt ook meer voor de hand dan in variant B5 en B6 omdat nu organisaties in elkaar worden geschoven.
- Wijziging van werkgever speelt voor alle medewerkers in de varianten C6 (nieuwe organisatie), D5 en D6. In deze varianten zijn zeker personele gevolgen aan de orde, bijv. op het punt van de overgang naar en plaatsing in de nieuwe organisatie.

Over deze rechtspositionele gevolgen moet op grond van de geldende rechtspositieregelingen en mogelijk gemaakte afspraken in een eigen sociaal statuut overleg gevoerd worden met de vakorganisaties. In de regel worden de afspraken die gemaakt worden vastgelegd in een sociaal plan. Dit overleg hoeft niet gevoerd te worden voordat het definitieve besluit over intensivering van de samenwerking genomen wordt. Gebruikelijk is juist, dat de bonden uitgenodigd worden voor overleg nadat het besluit genomen is, omdat dan immers pas duidelijk is of uit dat besluit personele gevolgen volgen en zo ja wat de omvang daarvan is.

4. Afweging naar een voorkeursvariant

4.1. Afwegingskader op haalbaarheid

We gebruiken het volgende afwegingskader om de verschillende combinaties die overgebleven zijn te scoren op haalbaarheid:

1. Financiële effecten
 - Structureel besparingspotentieel
 - Transitiekosten
 - Terugverdiëntijd
2. Governance aspecten
 - Impact op (bestuurlijke) zeggenschap en (ambtelijke) besturing
 - Impact op organisatorische nabijheid
 - Juridische mogelijkheid
3. Besluitvorming
 - Bevoegdheden bestuur GR-en
 - Positie colleges en raden
 - Rol medezeggenschap

Wij werken dit uit in de volgende paragrafen.

4.2. Financiële effecten

4.2.1. Structureel besparingspotentieel

De belangrijkste aanleiding voor deze business case voor verdergaande samenwerking is om de kwetsbaarheid te verkleinen, een integrale werkwijze te bevorderen en de kwaliteit van de taakuitvoering op peil te houden of zelfs te verhogen. Om dat te bekostigen wordt gezocht naar besparingskansen.

Voorwaarde voor het behalen van het getoonde besparingspotentieel is standaardisatie en uniformering van de uitvoering.

Het structurele besparingspotentieel per combinatie hebben wij samengevat in de onderstaande tabel. We tonen daarbij per scenario de minimale en maximale besparing.

Tabel. Structureel besparingspotentieel (bedragen x € 1.000)

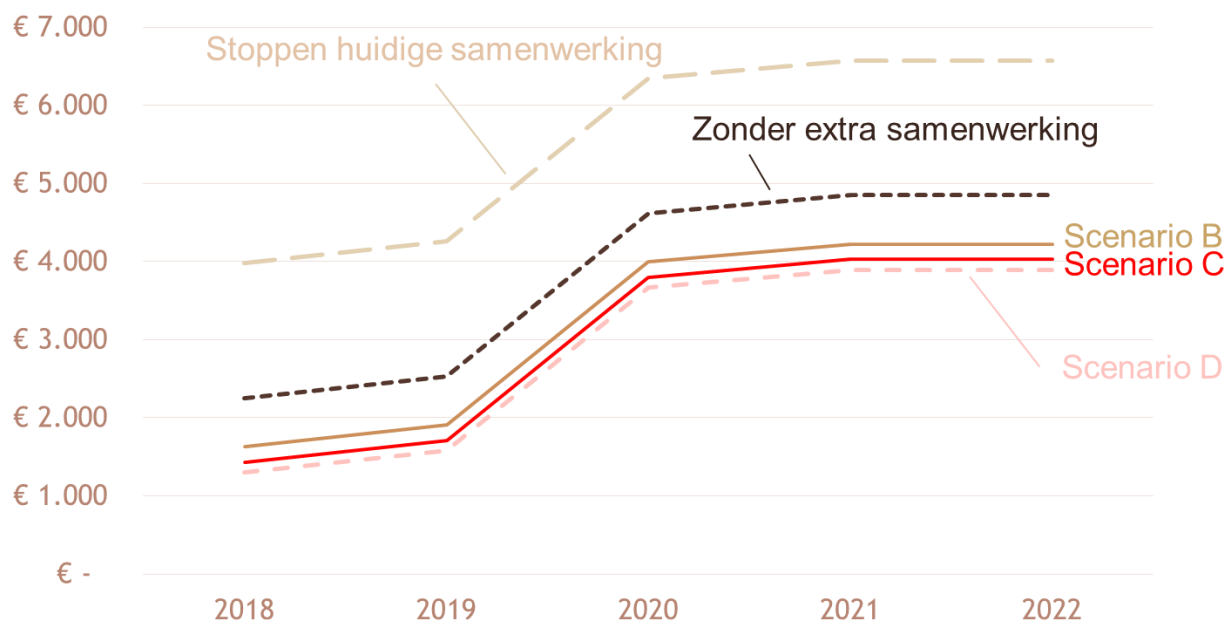
Logische combinaties	B. Samenwerkings- overeenkomst		C. Ambtelijke fusie		D. Bestuurlijke fusie (referentie)	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max
5. VR's+ GGD F	€ 368	€ 519	€ 532	€ 735	€ 613	€ 836
6. VR's + GGD's	€ 523	€ 727	€ 693	€ 951	€ 801	€ 1.105

De geïdentificeerde besparingen zijn vooral te vinden op de onderdelen bestuur en leiding en bedrijfsvoering. Alleen bij een samenwerkingsverband waarbij ook de twee GGD-organisaties zijn betrokken (de samenwerkingscombinaties B6, C6 en D6) kan verder op de GHOR-taken worden samengewerkt en op de wettelijke taken Infectieziektenbestrijding (inclusief TBC-bestrijding), Medische Milieukunde en Forensische Geneeskunde. Samenwerking op de GHOR-taak leidt samenwerking tot maximaal € 100.000 aan besparingspotentieel op het primaire proces, aanvullend voordeel van € 100.000 ontstaat op de onderdelen bestuur en leiding en bedrijfsvoering. Deze bedragen zijn opgenomen in de onderste rij van de tabel.

Aanvullend op dit getoonde reële besparingspotentieel kan op de langere termijn meer worden bereikt, wanneer de het samenwerkingsverband niet alleen tot standaardisatie en uniformering van de uitvoering maar ook tot uniformering van ook het beleid en innovatieve manieren van werken komt. Dit leidt niet alleen tot vermindering van de kwetsbaarheid in de primaire taakuitvoering maar ook tot een extra mogelijke besparing van € 375.000 additioneel op het hierboven geïdentificeerde besparingspotentieel. Dit geldt in alle scenario's.

Het geraamde besparingspotentieel betreft het 'bruto'-voordeel. Om dat voor de komende jaren knelpunten in de huidige begrotingen van de Veiligheidsregio's worden verwacht, uiten de effecten van de samenwerking zich in 'minder meerkosten'. We lichten dit toe aan de hand van onderstaand schema bij combinatie van vier organisaties (samenwerkingscombinaties B6, C6 en D6).

Figuur. Minder meerkosten door samenwerking (bedragen x € 1.000)



Toelichting:

Omdat de beide Veiligheidsregio's reeds op veel terreinen samenwerken, zullen er bij stoppen van de huidige samenwerking naar verwachting per saldo € 1,73 mln. extra kosten ontstaan (€

1,1 mln. bij de VR Flevoland en 0,62 mln. bij de VR G&V). Zonder extra samenwerking lopen de knelpunten in de begroting de komende jaren op tot € 3,19 mln. bij de VR Flevoland en 1,66 mln. bij de VR G&V (totaal € 4,85 mln.) in het jaar 2022.

4.2.2. Vermindering kwetsbaarheid en verbetering kwaliteit

Bij de beide Veiligheidsregio's, binnen de brandweezorg, kan bundeling van taken tot vermindering van kwetsbaarheid leiden. Vooral op het gebied van vakbekwaamheid en de meldkamer. In de huidige veiligheidsregio Gooi & Vechtstreek is het aantal gemaakte opleidingsuren (te) beperkt waardoor de vakbekwaamheid niet het noodzakelijke niveau heeft. Daarnaast is de capaciteit in de meldkamer te kwetsbaar. Doorgaans is er één personeelslid aanwezig bij de brandweer in de meldkamer wat problemen met zich mee brengt: bij afwezigheid door bijvoorbeeld ziekte ontstaat er een direct bezettingsprobleem. Door bundeling van de meldkamerfunctie kan dit risico worden gemitigeerd.

4.2.3. Incidentele transitiekosten

We onderscheiden zes 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.

Aanloopkosten

Dit zijn de kosten om de samenwerking te bouwen. 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.

Frichtiekosten

De frichtiekosten 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. Frichtiekosten moeten gezien worden als een risico, en minder als 'harde' kosten die betaald moeten worden. Frichtiekosten 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.

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.

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.

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 er voor te zorgen dat de startende organisatie zich daadwerkelijk ontwikkelt. Deze kosten zijn in principe goed beheersbaar.

In onderstaande tabel ramen wij de verschillende soorten incidentele transitiekosten voor ieder van de scenario's en samenwerkingscombinaties.

Component / combinatie			B5		B6		C5		C6
1. Onderzoekskosten	MIN	€	90.000	€	120.000	€	120.000	€	200.000
	MAX	€	150.000	€	200.000	€	200.000	€	300.000

Toelichting:

Er wordt onderzoek gedaan naar de haalbaarheid. Er wordt in scenario B5 een samenwerkingsovereenkomst opgesteld. Per taakgebied wordt uitgewerkt hoe de samenwerking vorm kan krijgen. In scenario C moet een bedrijfsplan worden opgesteld.

Component / combinatie			B5		B6		C5		C6
2. Aanloopkosten	MIN	€	60.000	€	90.000	€	75.000	€	100.000
	MAX	€	120.000	€	180.000	€	150.000	€	200.000

Toelichting:

De (onderdelen) van de huidige organisaties bereiden de samenwerking voor. Er worden kwartiermakers aangesteld, of de leidinggevenden uit de huidige organisaties krijgen de opdracht om de samenwerking verder voor te bereiden. Bij een nieuwe entiteit (scenario C) ontstaan oprichtingskosten.

Component / combinatie			B5		B6		C5		C6
3. Frictiekosten	MIN	€	281.250	€	328.125	€	562.500	€	656.250
	MAX	€	421.875	€	492.188	€	562.500	€	656.250

Toelichting:

We nemen aan dat als gevolg van de samenwerking bij 5% van de betrokken personeelsleden partiële leegloop (gemiddeld 50%) ontstaat waarbij het maximaal 3 jaar duurt om dit te repareren (100%-66%-33%). Bij 3 partijen die op de geïdentificeerde taken samenwerken (in scenario B5) zijn dan minimaal 2 en maximaal 3 (f.t.e. beroepskrachten) te 'repareren'. Dit leidt bij een gemiddelde loonsom per f.t.e. van € 75.000 tot een risico van afgerond € 280.000 - € 420.000. Bij deelname van alle 4 partijen in de samenwerking en maximale scope (scenario C6) leidt het tot een frictierisico van maximaal € 656.250.

Component / combinatie			B5		B6		C5		C6
4. Sociaalplankosten	MIN	€	87.500	€	87.500	€	175.000	€	175.000

	MAX	€	131.250	€	131.250	€	175.000	€	175.000
--	-----	---	---------	---	---------	---	---------	---	---------

Toelichting:

Er bestaan beperkte verschillen in de arbeidsvoorwaarden bij de betrokken organisaties. In alle gevallen wordt de CAR/UWO gehanteerd. Wel zijn in de loop der jaren historische rechten anders geregeld. Belangrijkste verschillen betreffen de piketvergoedingen en de reiskostenvergoeding. De reiskostenvergoeding is bij de VR Flevoland nog 38 ct/km en bij VR G&V 19ct/km. Bij een jaarbedrag aan declaraties van € 35.000 gaat het op jaarbasis om een beperkt bedrag (€ 17.500) dat gecompenseerd zou moeten worden. Bij een afkoop van 10 jaar betekent dit eenmalig € 175.000. Omdat de samenwerking in scenario B niet over de volle breedte gaat en wel in scenario C, nemen we 50%-75% van het bedrag mee in scenario B en 100% in scenario C. Daarnaast heeft de VR Flevoland een hogere piketvergoeding.

Component / combinatie			B5		B6		C5		C6
5. Desintegratiekosten	MIN	€	95.000	€	120.000	€	170.000	€	220.000
	MAX	€	152.500	€	190.000	€	190.000	€	240.000

Toelichting:

Het desintegratierisico ontstaat slechts als gevolg van besparingen op het primaire proces. In dit geval geldt dit alleen voor het GHOR-onderdeel, omdat dit het enige onderdeel van het primaire proces is dat in de raming van het besparingspotentieel is meegenomen. In het meest uitgebreide scenario C6 maken de besparingen op dit onderdeel slechts 10% uit van het totaal. Wanneer we uit gaan van gemiddeld 20% aan ondersteunend personeel en reparatie in 3 jaar (100%-66%-33%) is het desintegratierisico als gevolg van vermindering primair proces maximaal € 40.000 in alle scenario's. Daarnaast kunnen nog desintegratiekosten ontstaan door afkoop contracten voor ondersteunende diensten en huisvesting; we ramen hiervoor € 50.000 per betrokken organisatie in het scenario waarbij 100% van de taakuitvoering wordt samengevoegd (scenario C). Bij scenario B nemen we aan dat minimaal op 50% van de taakuitvoering wordt samengewerkt en maximaal 75%.

Component / combinatie			B5		B6		C5		C6
6. Inrichtingskosten	MIN	€	30.000	€	40.000	€	60.000	€	80.000
	MAX	€	45.000		60.000	€	90.000	€	120.000

Toelichting:

Voor de inrichtingskosten nemen we een maximum bedrag aan van € 120.000 in het meest uitgebreide scenario (C6). Dit bedrag neemt bij drie deelnemers en samenwerking op specifieke taken (scenario B) navenant af.

Component / combinatie			B5		B6		C5		C6
Transitiekosten	MIN	€	643.750	€	785.625	€	1.162.500	€	1.431.250
TOTAAL	MAX	€	1.020.625	€	1.253.438	€	1.367.500	€	1.691.250
Component / combinatie						D5 (REF)		D6 (REF)	
Transitiekosten	MIN					€	1.237.500	€	1.531.250
TOTAAL	MAX					€	1.442.500	€	1.791.250

Toelichting:

In het referentiescenario D worden ook de drie of vier betrokken besturen samengevoegd. Dit leidt ten opzichte van scenario C tot additionele incidentele transitiekosten, vooral bij de aanloopkosten (waar de oprichtingskosten toe behoren en ook de liquidatiekosten van de

huidige stichtingen toe moeten worden gerekend). We ramen deze additionele transitiekosten op € 75.000 bij drie betrokken partijen en € 100.000 bij 4 betrokken partijen.

Samenvatting:

De incidentele transitiekosten bestaan voor een deel uit budgetteerbare, goed te beheersen componenten (zoals de onderzoekskosten, aanloopkosten en inrichtingskosten). De sociaal plan kosten zijn minder goed beheersbaar maar op voorhand wel goed in te schatten wanneer de scope van de samenwerking en het aantal betrokken medewerkers bekend is. De geraamde andere frictiekosten en desintegratiekosten moeten worden gezien als een risico, niet als 'harde' kosten.

De incidentele transitiekosten verschillen aanzienlijk tussen scenario B en scenario C, er is sprake van bijna een verdubbeling.

4.3. Besluitvormingsproces

4.3.1. Scenario B

De dagelijkse besturen, al dan niet na het horen van het algemeen bestuur, zijn bevoegd een samenwerkingsovereenkomst met elkaar te sluiten. Gezien de impact van dit besluit verdient het aanbeveling de algemene besturen hier hoe dan ook nadrukkelijk bij te betrekken. De colleges en raden hebben geen rol in de besluitvorming. Deze keuze kent een minder lang besluitvormingstraject (reken op vier tot zes maanden).

4.3.2. Scenario C

De dagelijkse besturen van de gemeenschappelijke regelingen kunnen formeel gezien tot een ambtelijke fusie te besluiten ingeval gekozen wordt voor de variant waarin een bestaande GR de taken mede namens de andere GR-en uitvoert. Afhankelijk van de inhoud van de gemeenschappelijke regeling zal het dagelijks bestuur voorafgaand aan dit besluit het algemeen bestuur moeten horen. Ook moet rekening worden gehouden met wijziging van één of meer bestaande gemeenschappelijke regelingen om de taakuitvoering te kunnen overnemen. Deze taakuitoefening door één gemeenschappelijke regeling voor één of meer andere gemeenschappelijke regelingen moet immers mogelijk zijn gezien vanuit het belang van de uitvoerende gemeenschappelijke regeling. Evenwel lijkt het vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen niet verstandig om de besluitvorming over samenwerking door alleen de besturen van de gemeenschappelijke regelingen te laten plaatsvinden gezien de impact van dit besluit; te denken valt aan toenemende risico's voor de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling die de taken gaat uitvoeren en geen directe zeggenschap meer voor de andere deelnemers. Daarbij komt dat een ambtelijke fusie feitelijk een onomkeerbare stap is; het ontvlechten van een ambtelijke fusieorganisatie kan op papier wel maar geeft in de praktijk flinke complicaties en leidt tot hoge transitiekosten. Daarom lijkt het tenminste volgen van een zienswijzeprocedure naar de colleges en de raden van alle deelnemers een veiligere route, ook omdat de gevolgen van dit besluit neer slaan in de begrotingen van de betrokken gemeenschappelijke regelingen die toch voor zienswijze aan de raden voorgelegd moeten worden. De algemene besturen van de gemeenschappelijke regelingen Regio Gooi en Vechtstreek, GGD Flevoland en Veiligheidsregio Flevoland kunnen formeel gezien ook besluiten

over de variant van het oprichten van een nieuwe organisatie; het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek kan dat niet, want deze gemeenschappelijke regeling voorziet niet in die mogelijkheid en moet daarvoor dan eerst gewijzigd worden. Ook wanneer de gemeenschappelijke regeling een dergelijk besluit wel mogelijk maakt, moeten de raden in het algemeen daarover worden gehoord. De impact van deze variant is groter dan de variant waarin een bestaande organisatie wordt gebruikt en geeft daarom des te meer aanleiding de colleges en raden van de deelnemers erbij te betrekken. Beide keuzes leiden tot een tamelijk langdurig besluitvormingstraject (van tenminste 6 tot 9 maanden) en hebben als risico dat niet alle colleges en raden bereid blijken mee te willen werken. Dit speelt in combinatie C6 weer voor alle vier de betrokken gemeenschappelijke regelingen, in combinatie C5 niet voor de Regio Gooi en Vechtstreek, omdat die daar niet bij betrokken is.

4.3.3. Scenario D

Geen van de besturen van de gemeenschappelijke regelingen is bevoegd tot een bestuurlijke fusie te besluiten. Dat is aan de colleges van de deelnemers, die daarvoor de voorafgaande toestemming nodig hebben van hun raden. Dit leidt tot een tamelijk langdurig besluitvormingstraject (van tenminste 6 tot 9 maanden) en heeft als risico dat niet alle colleges en raden mee werken. Dit speelt in combinatie D6 voor alle vier de betrokken gemeenschappelijke regelingen, in combinatie D5 niet voor de Regio Gooi en Vechtstreek, omdat deze gemeenschappelijke regeling niet betrokken is in deze combinatie.

4.4. Conclusie en advies

4.4.1. Samenwerkingscombinaties bestuurlijke fusie (D5 en D6)

De samenwerkingscombinaties van de bestuurlijke fusie (feitelijk het oprichten van één integrale nieuwe gemeenschappelijke regeling) scoren op het punt van de financiële aspecten het beste, waarbij combinatie D6 beter scoort dan combinatie D5. Weliswaar zijn aan deze combinaties de hoogste transitiekosten verbonden (in combinatie D5 € 1,34 mln. en in combinatie D6 € 1,66 mln.), maar het jaarlijks te realiseren besparingspotentieel is ook het hoogste (combinatie D5 minimaal € 613.000 en maximaal € 836.000, combinatie D6 minimaal € 801.000 en maximaal € 1.105.000). De terugverdientijd is relatief kort (in combinatie D5 minimaal 19 maanden en maximaal 21 maanden en in combinatie D6 minimaal 13 maanden en maximaal 14 maanden); de voordelen kunnen dus relatief snel daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Op de governance aspecten zeggenschap en besturing scoren deze samenwerkingscombinaties ook goed. Er blijft een één-op-één relatie bestaan tussen de gemeenten en de ene nieuwe gemeenschappelijke regeling die ontstaat, waardoor de zeggenschap geborgd blijft. De bestuurlijke drukte neemt af; de gemeenten zijn niet langer deelnemers in twee gemeenschappelijke regelingen, althans in combinatie D6. In combinatie D5 ontstaat dit voordeel voor de deelnemers in de Regio Gooi en Vechtstreek niet. Gevolg van deze combinatie, waarin zowel Veiligheidsregio's als GGD-en samenwerking, is wel dat de

gemeentelijke portefeuillehouders volksgezondheid niet langer kunnen participeren in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Uit de Wvr volgt namelijk dat de burgemeesters q.q. lid van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zijn. Dit effect treedt in combinatie D5 overigens niet op voor de gemeenten die behoren tot de regio Gooi en Vechtstreek, want in deze combinatie blijven twee gemeenschappelijke regelingen bestaan. Om dit effect te mitigeren zijn twee maatregelen mogelijk. Binnen het verband van de nieuwe gemeenschappelijke regeling kan een bestuurscommissie volksgezondheid worden ingesteld, waarin de portefeuillehouders participeren en - binnen de kaders van het algemeen bestuur - besluiten nemen over volksgezondheidskwesties. Binnen de colleges kan de afspraak worden gemaakt dat over volksgezondheidskwesties die geagendeerd staan voor het bestuur van de gemeenschappelijke regeling vooraf standpuntbepaling plaats vindt.

In deze samenwerkingscombinaties is de nabijheid in de uitvoering van het primaire proces goed te borgen. Concentratie van bedrijfsvoering is wel goed mogelijk maar raakt burgers, maatschappelijke (zorg-)organisaties en bedrijven niet of nauwelijks. De slagkracht in de besturing neemt in deze combinaties toe; er is eenheid van leiding op één uitvoeringsorganisatie die de GGD- en Veiligheidstaken uitvoert. De kwetsbaarheid in de uitvoering neemt af, de efficiency wordt groter, niet zozeer op de primaire taken misschien, maar zeker en vooral op de bedrijfsvoering. Uniformering in de uitvoering ontstaat vanzelf, want er is sprake van één organisatie. Realisatie van deze combinaties stuit op dit moment op juridische belemmeringen; er is een wijziging van de Wvr voor nodig en dat vereist medewerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

Geen van de besturen van de gemeenschappelijke regelingen zijn bevoegd tot een bestuurlijke fusie te besluiten. Dat is aan de colleges van de deelnemers, die de daarvoor voorafgaande toestemming nodig hebben van hun raden. Dit leidt tot een tamelijk langdurig besluitvormingstraject (van tenminste 6 tot 9 maanden) en heeft als risico dat niet alle colleges en raden mee werken. Dit speelt in combinatie D6 voor alle vier de betrokken GR-en, in combinatie D5 niet voor de Regio Gooi en Vechtstreek, omdat deze gemeenschappelijke regeling niet betrokken is in deze combinatie. Deze doorlooptijd leidt er ook toe dat effectuering van een bestuurlijke fusie op zijn vroegst per 1 januari 2020 mogelijk is; fuseren in de loop van enig jaar is namelijk erg ingewikkeld. De ondernemingsraden hebben adviesrecht op de personele en organisatorische gevolgen; deze zijn in deze combinaties ingrijpender dan in de varianten B en C omdat hetzij de huidige besturen en organisaties opgeheven worden hetzij één of meer gemeenschappelijke regelingen worden opgeheven en vereffend en de deelnemers van die laatste toetreden tot de blijvende gemeenschappelijke regeling. Omdat in beide situaties medewerkers over gaan naar een andere organisatie moet er een sociaal plan worden afgesproken met de vakorganisaties. Het verschil tussen combinatie D5 en D6 is ook hier de positie van de Regio Gooi en Vechtstreek, die in combinatie D5 niet betrokken is.

Concluderend: het scenario bestuurlijke fusie is zowel in financieel opzicht als gelet op de governance de best passende oplossing. Daarbij scoort combinatie D6 financieel beter dan combinatie D5, ook uit oogpunt van continuïteit en kwetsbaarheid oplossen, hetgeen vooral

speelt voor de GGD Gooi en Vechtstreek. Echter, deze beide combinaties hebben een lange doorlooptijd voor de besluitvorming nodig en zijn voorlopig juridisch niet te realiseren. Beide combinaties vallen daarmee voor nu af, maar kunnen wel goed vastgelegd worden als gewenst eindmodel, met als voorkeurscombinatie D6.

4.4.2. Samenwerkingscombinaties ambtelijke fusie (C5 en C6)

De combinaties binnen het scenario van de ambtelijke fusie scoren uit het oogpunt van structureel besparingspotentieel next best, waarbij combinatie C6 weer beter scoort dan combinatie C5 (combinatie C5 minimaal € 532.000 en maximaal € 735.000, combinatie C6 minimaal € 693.000 en maximaal € 951.000). Daarmee scoort combinatie C6 ook beter dan combinatie D5 (combinatie C6 minimaal € 693.000 en maximaal € 951.000, combinatie D5 minimaal € 613.000 en maximaal € 836.000). Aan deze combinatie zijn transitiekosten verbonden (in combinatie C5 gemiddeld € 1,27 mln. en in combinatie C6 gemiddeld € 1,56 mln.), die van de onderzochte combinatie ten opzichte van het jaarlijkse besparingspotentieel het hoogste zijn, met een terugverdiëntijd van bijna twee jaar. De terugverdiëntijd van een ambtelijke fusie met drie partijen (C5) is 7 tot 9 maanden langer dan de terugverdiëntijd met vier partijen (C6).

Op het punt van de governance scoren de beide combinaties binnen dit scenario minder goed. In beide varianten neemt de bestuurlijke zeggenschap van de gemeenten op de uitvoering af, omdat er een extra bestuurlijke laag ontstaat. De gemeenten komen zo meer op afstand te staan. Dit effect is er in de subvariant waarin een van de bestaande gemeenschappelijke regelingen gekozen wordt om de taken mede namens de andere gemeenschappelijke regelingen uit te voeren weliswaar niet voor de gemeenten die deelnemen in de gekozen gemeenschappelijke regeling, maar daar tegenover staat dat juist voor deze gemeenschappelijke regeling en dus de deelnemers de (financiële) risico's toenemen. Voor de gemeenten die niet deelnemen in de gemeenschappelijke regeling die gekozen wordt om de taakuitvoering mede namens de andere gemeenschappelijke regelingen te doen, ontbreekt het aan zeggenschap omdat zij niet in dat bestuur participeren. In deze combinaties neemt de bestuurlijke drukte ook toe; er komt immers een extra bestuurslaag, althans wanneer er een nieuwe organisatie wordt opgericht.

Deze combinatie scoren op de aspecten besturing en nabijheid goed, vergelijkbaar aan de scores voor de combinatie van de bestuurlijke fusie, uitgaande van dezelfde aannamen. Realisatie van deze combinatie stuit niet op juridische belemmeringen die volgen uit de Wvr en de WPG. Er is wel een belemmering in de Wgr in de situatie dat ervoor gekozen wordt om een nieuwe gemeenschappelijke regeling op te richten. Gemeenschappelijke regelingen zelf zijn niet bevoegd om alleen met elkaar een gemeenschappelijke regeling op te richten; daaraan moeten in ieder geval één of meer gemeenten deelnemen. Een private rechtsvorm kan niet gekozen worden omdat het gaat om de uitvoering van wettelijke taken; de Wvr en de Wpg verzetten zich daartegen.

De dagelijkse besturen van de GR-en kunnen formeel gezien en met enkele procedurele voorschriften tot een ambtelijke fusie besluiten ingeval gekozen wordt voor de combinatie waarin een bestaande gemeenschappelijke regeling de taken mede namens de andere gemeenschappelijke regelingen uitvoert. Afhankelijk van de inhoud van de gemeenschappelijke

regeling zal het dagelijks bestuur voorafgaand aan dit besluit het algemeen bestuur moeten horen. Ook moet rekening worden gehouden met wijziging van één of meer bestaande gemeenschappelijke regelingen om de taakuitvoering te kunnen overnemen. Deze taakuitoefening door één gemeenschappelijke regeling voor één of meer andere gemeenschappelijke regelingen moet immers mogelijk zijn gezien vanuit het belang van de uitvoerende gemeenschappelijke regeling. Evenwel lijkt het vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen niet verstandig om de besluitvorming over samenwerking in het kader van een ambtelijke fusie door uitsluitend en alleen de besturen van de gemeenschappelijke regelingen te laten plaatsvinden gezien de impact van dit besluit; te denken valt aan toenemende risico's voor de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling die de taken gaat uitvoeren en geen directe zeggenschap meer voor de andere deelnemers. Daarbij komt dat een ambtelijke fusie feitelijk een onomkeerbare stap is; het ontvlechten van een ambtelijke fusieorganisatie kan op papier wel maar geeft in de praktijk flinke complicaties en leidt tot hoge transitiekosten. Daarom lijkt het tenminste volgen van een zienswijzeprocedure naar de colleges en de raden van de deelnemers een veiligere route, ook omdat de gevolgen van dit besluit neer slaan in de begrotingen van de betrokken gemeenschappelijke regelingen die toch voor zienswijze aan de raden voorgelegd moeten worden.

De besturen van de gemeenschappelijke regelingen Regio Gooi en Vechtstreek, GGD Flevoland en Veiligheidsregio Flevoland kunnen formeel gezien ook besluiten over de subvariant van het oprichten van een nieuwe organisatie het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek kan dat niet, want deze GR voorziet niet in die mogelijkheid en moet daarvoor eerst gewijzigd worden. Ook wanneer de gemeenschappelijke regeling een dergelijk besluit wel mogelijk maakt, moeten de raden daarover worden gehoord. De impact van deze subvariant is groter dan de variant waarin een bestaande organisatie wordt gebruikt en geeft daarom des te meer aanleiding de colleges en raden van de deelnemers erbij te betrekken. Beide keuzes leiden tot een tamelijk langdurig besluitvormingstraject (6 tot 9 maanden) en heeft als risico dat niet alle colleges en raden mee blijken te willen werken. Dit speelt in combinatie C6 weer voor alle vier de betrokken gemeenschappelijke regelingen, in combinatie C5 niet voor de Regio Gooi en Vechtstreek. Deze doorlooptijd leidt er ook toe dat effectuering van een ambtelijke fusie vermoedelijk op zijn vroegst per 1 januari 2020 mogelijk is. De ondernemingsraden hebben adviesrecht op de personele en organisatorische gevolgen; deze zijn in deze combinaties ingrijpender dan in de combinaties van scenario B en vergelijkbaar bij de combinaties van scenario D, met dien verstande dat in de combinatie waarin gebruik wordt gemaakt van een bestaande organisatie de gevolgen voor de medewerkers van die organisatie geringer zullen zijn dan voor de medewerkers van de andere organisaties. Omdat medewerkers over gaan naar een nieuwe organisatie moet er in die combinatie in ieder geval een sociaal plan worden afgesproken met de vakorganisaties. Het verschil tussen combinatie C5 en C6 is ook hier de positie van de Regio Gooi en Vechtstreek; in combinatie C5 is zij niet betrokken, in variant C6 wel.

Concluderend: het scenario van een ambtelijke fusie levert een aantrekkelijk besparingspotentieel op, dat gezien de omvang van de transitiekosten binnen twee jaar bereikt kan worden. Daarbij scoort combinatie C5 iets minder goed dan combinatie C6. Ten aanzien van de governance zijn beide varianten ingewikkeld op het onderdeel bestuurlijke

zeggenschap; in beide combinatie neemt de invloed van gemeenten af, in combinatie C5 bestaande organisatie ontstaat er bovendien een onevenwichtigheid in de zeggenschap en risicoverdeling tussen de gemeenten onderling. Ten aanzien van de besturing en impact scoren deze varianten goed, vergelijkbaar met de combinatie van de bestuurlijke fusie, weer uitgaande van dezelfde aannamen omtrent nabijheid. Er zijn geen wettelijke belemmeringen in de Wvr of WPG, wel in de Wgr; mogelijk kunnen deze wel opgelost worden. De besluitvorming kent een lange doorlooptijd, waardoor effectuering niet eerder dan 1 januari 2020 realistisch is. Twee kwesties moeten in het besluitvormingstraject opgelost worden. Bij de keus om een bestaande organisatie te gebruiken moet overeenstemming bereikt worden over de organisatie die deze taak op zich neemt. Bij de keus om een nieuwe organisatie op te richten moet eerst de gemeenschappelijke regeling van de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek aangepast worden (dit vereist een proces langs alle betrokken colleges en raden) en ook moet er tenminste één gemeente gevonden worden die samen met de gemeenschappelijke regelingen de nieuwe gemeenschappelijke regeling wil oprichten en mede verantwoordelijkheid wil nemen voor de instandhouding ervan. Tot slot speelt een belangrijke rol dat dit scenario feitelijk een onomkeerbare stap is. Wanneer de bestuurlijke fusie als einddoel vastgesteld wordt, is dat geen probleem, wanneer dat niet gebeurt mogelijk wel. Al met al lijkt dit scenario niet de meest voor de hand liggende om nu te kiezen.

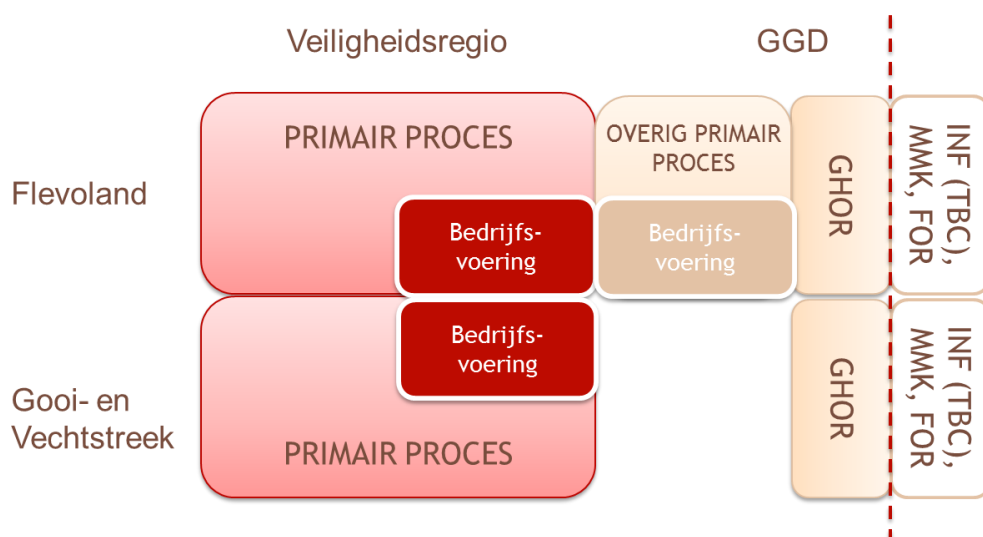
4.4.3. Samenwerkingscombinaties samenwerkingsovereenkomst (B5 en B6)

De beide combinaties voor de samenwerkingsovereenkomst leveren het geringste besparingsvoordeel op (in combinatie B5 minimaal € 368.000 en maximaal € 519.000, in combinatie B6 minimaal € 523.000 en maximaal € 727.000), ook al komt combinatie B6 dicht in de buurt van variant C5 (minimaal € 532.000 en maximaal € 735.000). Belangrijke randvoorwaarde hiervoor is de bereidheid tot uniformering in de uitvoering te komen. De combinatie B6 heeft meer transitiekosten dan B5, omdat hierbij geen drie maar vier organisaties zijn betrokken. Dit geldt met name voor de Regio G&V omdat daar de bedrijfsvoeringsfuncties sterk zijn verweven met andere primaire processen. Hoewel de transitiekosten in scenario B6 hoger zijn dan in B5, is de terugverdientijd substantieel korter omdat het structurele besparingspotentieel bij B6 veel hoger is dan in B5.

Op de governance aspecten zeggenschap en besturing scoren deze combinaties goed. Er blijft een één-op één relatie bestaan tussen de gemeenten en de 'eigen' gemeenschappelijke regeling, waardoor de zeggenschap geborgd blijft. Wel zal er ten opzichte van de huidige situatie sprake zijn van afnemende invloed van de afzonderlijke besturen bij beslissingen over kwesties waarop samengewerkt wordt, maar dat is inherent aan samenwerken; drie (combinatie B5) of vier (combinatie B6) besturen moeten het immers met elkaar eens worden. Bij het positieve oordeel op het onderdeel besturing wordt er vanuit gegaan dat de samenwerking plaats vindt vanuit eenheid van leiding over de organisatieonderdelen van de betrokken gemeenschappelijke regelingen. Ook op het aspect nabijheid scoort deze combinatie goed, er vanuit gaande dat de uitvoering van primaire taken waarmee burgers, gemeenten en maatschappelijke (zorg-)organisaties rechtstreeks te maken hebben, met name op het terrein van de volksgezondheid, niet geconcentreerd wordt op een centrale plek. Concentratie van bedrijfsvoering raakt burgers, maatschappelijke (zorg-)organisaties en bedrijven niet of nauwelijks. Er zijn geen wettelijke belemmeringen voor deze combinaties. Voor de

samenwerkingscombinatie B6 is het volgende nog van belang. De GGD Gooi en Vechtstreek is, anders dan de GGD Flevoland geen zelfstandige GR maar onderdeel van de Regio Gooi en Vechtstreek. Dat leidt ertoe dat de bedrijfsvoering van deze GGD sterk geïntegreerd is met die van de Regio, waardoor samenwerking op dit terrein voor de GGD Gooi en Vechtstreek moeilijk te realiseren is zonder hoge ontvlechtingskosten. Dat is niet gewenst en daarom lijkt het verstandig in de samenwerkingscombinatie B6 het onderdeel bedrijfsvoering van de GGD G&V uit te zonderen van de samenwerking. Verder is het zo dat de samenwerking op de uitvoering van de wettelijke taken (Infectieziektebestrijding, Medische Milieukunde en Forensische geneeskunde) geen relatie heeft met samenwerking op de taken van de Veiligheidsregio's en er dus ook geen extra besparingsvoordeel ontstaat.

Dit ligt anders bij de GHOR-taken, waar de samenwerking tussen de witte en de rode kolom wel extra voordelen oplevert. Dit betekent dat het intensiveren van de samenwerking op het terrein van de drie genoemde wettelijke volksgezondheidstaken een afzonderlijke opdracht kan worden aan de beide DPG's gezamenlijk. Met inachtneming van deze twee punten ziet de samenwerkingscombinatie er schematisch als volgt uit.



Deze invulling van samenwerkingsvariant B6 heeft slechts zeer beperkt effect voor het structurele besparingsvoordeel en de terugverdientijd.

De dagelijkse besturen zijn bevoegd een samenwerkingsovereenkomst met elkaar te sluiten, al verdient het gezien de impact van dit besluit aanbeveling de algemene besturen hierbij te betrekken. Vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen is het ook wenselijk en de colleges en raden van de deelnemers te informeren over dit voornemen; zij hebben juridisch gezien geen rol in de besluitvorming. De ondernemingsraden hebben adviesrecht op de personele en organisatorische gevolgen. Of een sociaal plan en dus overleg met de vakbonden nodig is hangt af van de vraag of er rechtspositionele gevolgen verbonden zijn aan intensivering van de samenwerking. Van overgang van werkgever is geen sprake, maar er kunnen wel andere aspecten als wijziging standplaats of vervallen van functies en formatie aan de orde zijn.

Concluderend: deze varianten kunnen relatief eenvoudig en snel gerealiseerd worden, al per 1 januari 2019, omdat er geen besluitvorming voor de colleges en raden voor nodig is. Dat betekent ook dat het besparingsvoordeel al in 2019 daadwerkelijk zichtbaar wordt. Om het besparingspotentieel in dit scenario te maximaleren en zoveel mogelijk kwetsbaarheden in de uitvoering op te lossen verdient het de voorkeur te kiezen voor combinatie B6 in de hiervoor uitgewerkte vorm. Het besparingsniveau ligt dan ongeveer op het niveau van combinatie C5 maar wordt sneller en tegen lagere transitiekosten gerealiseerd. Randvoorwaarde hierbij is wel de uitvoering maximaal te uniformeren en de leiding een stevige opdracht met bijbehorend mandaat te geven om daarin forse stappen te mogen zetten en ook organisatorische eenheden (virtueel) te kunnen samenvoegen. Met keus voor deze combinatie wordt geen voorschot genomen op de toekomst, al blijft het ook hierbij goed mogelijk de bestuurlijke fusie als eindmodel vast te leggen.

Al het vorenstaande samenvattend adviseren wij te besluiten

1. de samenwerking te intensiveren op basis van combinatie B6 in de hiervoor uitgewerkte vorm, en 1 januari 2019, te kiezen als datum waarop het proces van intensivering start.
2. combinatie D6 vast te leggen als beoogd eindmodel, dit met de afspraak dat daarover op een later moment een definitief besluit wordt genomen.

BIJLAGE 1a. Uitwerking besparingsmogelijkheden per scenario en per combinatie

		<i>Bedragen zijn gemiddelden van het minimum en het maximum geraamde besparingspotentieel. Bedragen zijn weergegeven in duizenden euro's</i>			
Scenario	Combinatie	Primair proces	Bestuur en leiding	Overhead	TOTAAL
A	1 VRFL+VRGV	€ -	€ -	€ 61	€ 61
A	2 GGDFL+GGDGV	€ -	€ -	€ 1	€ 1
A	3 GGDGV+VRGV	€ -	€ -	€ 31	€ 31
A	4 GGDFL+VRFL	€ -	€ -	€ 31	€ 31
A	5 GGDFL+VRFL+VRGV	€ -	€ -	€ 61	€ 61
A	6 GGDFL+GGDG&V+VRFL+VRGV	€ -	€ -	€ 62	€ 62
B	1 VRFL+VRGV	€ -	€ 235	€ 199	€ 434
B	2 GGDFL+GGDGV	€ 88	€ 77	€ 16	€ 181
B	3 GGDGV+VRGV	€ -	€ -	€ 93	€ 93
B	4 GGDFL+VRFL	€ -	€ -	€ 122	€ 122
B	5 GGDFL+VRFL+VRGV	€ -	€ 235	€ 209	€ 444
B	6 GGDFL+GGDG&V+VRFL+VRGV	€ 88	€ 322	€ 214	€ 625
C	1 VRFL+VRGV	€ -	€ 235	€ 367	€ 602
C	2 GGDFL+GGDGV	€ 88	€ 99	€ 45	€ 232
C	3 GGDGV+VRGV	€ -	€ -	€ 166	€ 166
C	4 GGDFL+VRFL	€ -	€ -	€ 246	€ 246
C	5 GGDFL+VRFL+VRGV	€ -	€ 235	€ 398	€ 633
C	6 GGDFL+GGDG&V+VRFL+VRGV	€ 88	€ 322	€ 412	€ 822
D	1 VRFL+VRGV	€ -	€ 235	€ 428	€ 663
D	2 GGDFL+GGDGV	€ 88	€ 109	€ 106	€ 302
D	3 GGDGV+VRGV	€ -	€ -	€ 227	€ 227
D	4 GGDFL+VRFL	€ -	€ -	€ 307	€ 307
D	5 GGDFL+VRFL+VRGV	€ -	€ 235	€ 490	€ 725
D	6 GGDFL+GGDG&V+VRFL+VRGV	€ 88	€ 332	€ 533	€ 953

BIJLAGE 1b. Uitwerking besparingsmogelijkheden per scenario en per combinatie

CATEGORIE	KOSTEN EIGEN ORGANISATIE (B2018)	TOTAAL BEGROTING	Mogelijkheden voor besparingen							
			Scenario A MINIMAAL	Scenario A MAXIMAAL	Scenario B MINIMAAL	Scenario B MAXIMAAL	Scenario C MINIMAAL	Scenario C MAXIMAAL	Scenario D MINIMAAL	Scenario D MAXIMAAL
Primair proces	Eén GHOR	€ 2.670.401			€ 75.038	€ 100.140	€ 75.038	€ 100.140	€ 75.038	€ 100.140
Primair proces	Eén meldkamer	€ 1.181.000	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Primair proces	Een Veiligheidsbureau	€ 298.000	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Primair proces	Inzet gespecialiseerd personeel	€ 2.635.742	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Primair proces	Brandweezorg algemeen	€ 12.750.000	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Bestuur en leiding	Minder bestuurlijke drukte	€ 0							€ -	€ -
Bestuur en leiding	Eén korpsleiding	€ 522.000			€ 208.800	€ 261.000	€ 208.800	€ 261.000	€ 208.800	€ 261.000
Bestuur en leiding	Minder leidinggevend	€ 1.969.309	€ -	€ -	€ 75.038	€ 100.140	€ 75.038	€ 100.140	€ 75.038	€ 119.833
Overhead	ICT/Informatisering	€ 2.070.024			€ 62.101	€ 103.501	€ 62.101	€ 103.501	€ 62.101	€ 103.501
Overhead	Bestuursondersteuning	€ 481.400			€ 12.035	€ 24.070	€ 12.035	€ 24.070	€ 120.350	€ 158.862
Overhead	Salarisadministratie	€ 77.500	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Overhead	Inkoop (formatie)	€ 62.000	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Overhead	Gespecialiseerde functies: Functionaris AVG	€ 0	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Overhead	Gespecialiseerde functies: (Arbeids)jurist	€ 0	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Overhead	Gespecialiseerde functies: Kwaliteitsfunctionaris	€ 137.000			€ 34.250	€ 68.500	€ 34.250	€ 68.500	€ 34.250	€ 68.500
Overhead	Financiële administratie	€ 680.098	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 170.024	€ 224.432	€ 170.024	€ 224.432
Overhead	Personeelsadministratie	€ 182.106								
Overhead	Communicatieadvies	€ 553.389	€ 55.339	€ 69.174	€ 55.339	€ 69.174	€ 55.339	€ 69.174	€ 55.339	€ 69.174
TOTAAL	TOTAAL	€ 27.141.970	€ 55.339	€ 69.174	€ 522.601	€ 726.525	€ 692.626	€ 950.957	€ 800.941	€ 1.105.442
TOTAAL	TOTAAL GEMIDDELD		€62.256		€624.563		€821.791		€953.191	

BIJLAGE 2a. Verslag 'spade dieper' directie en controllers

Datum: vrijdag 6 juli 2018
Thema: schaalvergroting veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek
Aanwezig: Wim Maas, Igor Meuwese, John van der Zwan, Cees Verdam, Sabien von dem Borne, Dick van Baerle, Gijs Roest
Verhinderd: Gerrit Spruit, Guido van Gulick, Maxim ter Hedde, Irene van Haren

1. Aanleiding en doel

De bijeenkomst had als doel synergetische samenwerkingskansen te onderzoeken, binnen en tussen de kolommen in de veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek, e.e.a. in opdracht van de bestuurlijke stuurgroep schaalvergroting veiligheidsregio's 22 juni jl.).

De eerste aanzet wordt gegeven door de directies (tussen 9-11 uur), waarna de controllers aansluiten voor reflectie, aanvullingen en oriëntatie op cijfermatige vertaling (11-13 uur).

2. Opmerkingen vooraf

- Voor de verder in het verslag weergegeven kansen voor synergie geldt dat samenwerking of fusie (scenario B, C of D), binnen en tussen de kolommen, voorwaardelijk zijn.
- Er is gezocht naar kwalitatief en/of financieel voordeel.
- De verder in het verslag weergegeven kansen behoeven in een later stadium detailuitwerking door terzake deskundigen. De genoemde opbrengsten zijn indicatief.

3. Agenda

De volgende thema's werden behandeld:

- Huisvesting
- ICT
- HRM
- Beleidsadvisering/ advisering gemeenten
- Beleidsvorming/ verbinding met gemeenten
- Primair proces/ operatie
- Inkoop
- Onderhoud

Deze thema's zijn onderzocht op samenwerkingskansen binnen en tussen de kolommen. In het verslag wordt bij ieder thema weergegeven:

- De huidige situatie (ist)
- De gewenste situatie (soll)
- De opdracht
- Een geschat besparingspotentieel

Alle onderstaande noties zijn gemaakt vanuit het perspectief van samenwerking binnen en tussen de kolommen.

4. Huisvesting

ist	– PG en veiligheid zijn apart gehuisvest – Lang niet iedere ruimte wordt efficiënt benut (vrijwilligersposten) – Het concept nieuwe werken wordt niet overal gefaciliteerd – Mensen (en hun expertise) zijn niet logisch bij elkaar geclusterd – De huisvesting is niet altijd logisch in relatie tot opkomstverplichtingen – Niet alle gebouwen zijn ARBO-proof
soll	– Delen van locaties & bijzondere faciliteiten – Slim clusteren van medewerkers en expertise (kennisfuncties) – Efficiënter gebruik van gezamenlijke ruimten (VR + PG + RAV)
opdracht	– Ontwikkelen lange termijn huisvestingsplan (met inachtneming visie op dienstverlening, nabijheid/zichtbaarheid in de wijk)
potentieel	– Naar schatting 10% besparingspotentieel op huisvestingskosten

5. ICT

ist	– Beheer ICT versnipperd bij kleine teams – ICT uitdagingen (bijvoorbeeld voor beheer meldkamerfunctie) – Informatisering niet overal up-to-date – ICT beveiligingsregels uitdagend
soll	– Een ICT beheerorganisatie voor GGD en VR Flevoland en VR Gooi en Vechtstreek – Actuele automatisering – (Door)ontwikkelen informatisering (delen epidemiologische gegevens) – Integrale functies
opdracht	– Informatisering doorontwikkelen (ten behoeve van advisering opdrachtgevers/ stakeholders)
potentieel	– Naar schatting 10% - 15% besparingspotentieel op gezamenlijk ICT-beheer

6. HRM

ist	– Verschillende (kleine) HRM afdelingen (3.1) – Geen eenduidig beleid loopbaan/ high potentials – Meerdere vertrouwenspersonen – Meerdere ARBO contracten – Meerdere juridisch medewerkers (contracten met externen) – Meerdere variaties op organisatie RI&E
soll	– Een HRM organisatie, samenbrengen P&O specialisten – Een salarisadministratie – Gezamenlijk loopbaanbeleid/ beleid op high potentials – Actuele automatisering – (Door)ontwikkelen informatisering (delen epidemiologische gegevens) – Specialisten voor totale concern
opdracht	– Samenvoegen?
potentieel	– Met name kwaliteitswinst, door gezamenlijk specialisten in te vullen en aantrekkelijkheid werkgever te vergroten, waardoor goede mensen behouden kunnen worden.

	– Naar schatting 5% - 10% besparingspotentieel op gezamenlijk HRM.
--	--

7. Beleidsadvisering/ advisering gemeenten

In dit kader is vooral gesproken over de *omgevingswet*. De omgevingswet brengt o.a. advisering brandveiligheid en vergunningverlening in de markt, waar deze taken nu zijn belegd bij de brandweer. Dit roept voor gemeenten en brandweer strategische vragen op: o.a. gaat de brandweer meedingen op de markt of kiest de brandweer een andere rol. Consequenties voor organisaties zijn groot: functiehuis, cultuur etc. Betreft voor de VR's Flevoland en Gooi en Vechtstreek samen ca. 35 fte.

ist	– Omgevingswet: ingrijpend voor brandweer, iets minder voor PG – Advisering brandveiligheid naar de markt (nu wisselend georganiseerd binnen brandweer (Gooi en Vechtstreek) of binnen gemeenten (deels in Flevoland) – Consequenties voor functiehuis – Consequenties voor cultuur
soll	– 1 loket – Servicegericht werken – Strategisch positioneren – Integrale adviezen veiligheid en PG – Risico's dempen
opdracht	– Thema behoeft grondige studie samen met partners en strategisch plan. Eerste gedachten zitten op slim verbinden/ integrale advisering. Mogelijkheden: integraal advies vanuit VR's/ PG of vanuit gemeenten. Raakt ook thema nabijheid.
potentieel	– Besparingspotentieel niet in te vullen. Samenwerking op dit onderdeel is noodzakelijk om de transitie naar de omgevingswet op een goede wijze vorm te geven. In eerste instantie gaat dit om minder meerkosten. Kwalitatief is gezamenlijke aanpak noodzakelijk.

8. Beleidsvorming/ verbinding met gemeenten

In dit kader is o.a. gesproken over de wijze waarop beleid tot stand komt. Iedere gemeenten heeft op brandweezorg en PG ambtenaren die beleid voor brandweezorg en PG initiëren, stimuleren, controleren etc. Deze werkwijze geeft garanties, maar is arbeidsintensief/ duur. Mogelijk kan de samenwerking tussen gemeenten en kolommen op een andere wijze georganiseerd, met evenveel zeggenschap maar minder druk op het beleidsvormingsproces.

ist	– Bestuurlijke drukte
soll	– Minder bestuurlijke drukte – Goed verbonden met gemeenten en stakeholders
opdracht	– Inzichtelijk maken contactpunten met individuele gemeenten (met name gemeentesecretarissen) – Opzetten systeem voor relatiebeheer ('kanteling' GGD Flevoland)
potentieel	– Besparingspotentieel niet in te vullen.

9. Primair proces

Directies hebben het vermoeden dat synergetische samenwerking in het primair proces mogelijk is: een erg groot deel van de brandweerinzetten betreffen geen brand of brandbestrijding. Snelle interventies van 'leken' redden levens (zie de AED burgerhulpverlening) en er zijn tal van assistentiecombinaties mogelijk.

ist	– Alles binnen eigen kolom georganiseerd, op alle niveaus – Wel samenwerking, maar geen synergie
soll	– Combinaties t.b.v. snelheid en efficiency in hulpverleningssituaties – Combineren van functies – Combineren roosters (multi inzetbaar en loopbaanbeleid) – Controle's in de wijk (zoals AED's bij overheidsgebouwen) – Zichtbaar in de wijk, daar waar huidige hulpverlening langere responstijd nodig heeft (woonkernen buitengebieden)
opdracht	– Uitwerken idee gezamenlijke first responder door inhoudsdeskundigen
potentieel	– Geschat besparingspotentieel mogelijk 5-10%.

10. Inkoop

Efficiencyvoordeel op inkoop kan worden bereikt door schaalvoordeel op inkoop of door samenwerking door inkopers/ gebruik maken van specialisten (Europese aanbestedingen)

ist	– Inkoop via diverse routes geregeld, soms via het land, soms via eigen organisatie – Specialisten Europese aanbesteding worden ingehuurd (behalve GGD Flevoland, heeft specialist in dienst)
soll	– Combineren specialisten – 1 inkooploket
opdracht	– Uitwerken idee gezamenlijke first responder door inhoudsdeskundigen
potentieel	– Geschat besparingspotentieel 10%

11. Onderhoud voertuigen

Brandweer Gooi en Vechtstreek doet een gedeelte van het onderhoud aan voertuigen in eigen beheer. Dit is efficiënt wegens combinaties van functies (onderhoud wordt uitgevoerd in wachttijd). Het voordeel zou bij een uitgebreider wagenpark kunnen oplopen. Besparingspotentieel op onderhoud mogelijk 5-10%.

ist	– Onderhoud uitbesteed
soll	– Deel onderhoud inbesteden
opdracht	–
potentieel	– Geschat besparingspotentieel 5-10%

12. Vervolgopdracht

De gedane exercitie vraagt de volgende uitwerkingen:

Uitwerking	Door
Het maken van beeldende beschrijvingen van de samenwerkingskansen	Projectgroep
Het benoemen/ opsommen van de kwalitatieve winstpunten	Projectgroep

Het koppelen van (indicatieve) getallen (euro's) aan de percentages bij de bovenstaande synergetische samenwerkingen	Maxim/ controllers
Het maken van inschattingen voor minder meerkosten bij de bovenstaande uitwerkingen	Maxim/ controllers

Planning: 27 augustus de eerste versies verwerkt in concept businesscase, daarna bespreken en finetunen.

BIJLAGE 2b Financiële uitwerking ‘spade dieper’ (controllersoverleg)

Onderwerp	Extra besparing
1. Huisvesting De meeste brandweerkazernes zijn in eigendom van de gemeenten. Bij de VR G&V is het pand wel in eigendom. In de begroting zijn kapitaallasten en kosten voor beheer en onderhoud opgenomen. In het gehele gebied G&V+FL zijn drie hoofdposten; Almere, Lelystad en Hilversum. Indien bij samenwerking één hoofdpost kan worden gekozen, kan op de huisvestingslasten van de VR's 10% besparing worden gerealiseerd. Twee hoofdposten worden in dat geval omgevormd naar een uitrukcentrum. Wanneer op termijn een nieuw brandweezorgplan kan worden vastgesteld, kunnen mogelijk 1 of 2 uitrukcentra worden geschrapt in het gebied. Dit levert bij deelnemers besparingen op. In combinatie met de RAV; wellicht kan in scenario C5 en C6 een kazerne gecombineerd worden met een ambulancestalling. Dit kan bij de GGD-en € 5.000 (FL) + € 2.500 (G&V) = € 7.500 opleveren.	€ 50.000 10% van de huisvestingslasten bij de VR's Aanvullend max. € 7.500 bij GGD'en. In alle scenario's
2. ICT Eerder is 3% - 5% besparingspotentie ingeschat door de controllers op de ICT-kosten. Op langere termijn kan de besparing oplopen tot 15% als gevolg van onder meer unificering van het applicatielandschap wordt door de directeurs ingeschat. Van toepassing op scenario C en D. Extra besparing maximaal 10% van de huidige ICT-kosten (bovenop de eerder geraamde 3-5%)	€ 200.000
3. HRM VR-taken: het begrote HRM budget in de Veiligheidsregio Flevoland is opgebouwd uit Salariskosten (5,45 f.t.e. - € 428.100) en materiële kosten (medische keuringen, aanname testen, werving en selectie, begeleiding personeel, PPMO en overige kosten, € 158.700 euro). Totaal begroot 2018 een bedrag van € 586.800. Dit bedrag is in de realisatie wel fors overschreden. Het HRM-budget bij de VR G&V is salariskosten 551.000 (6,95 fte) + materiële kosten (medische kosten, begeleiding personeel, werving en PPMO kosten € 230.000), totaal € 781.000. Wpg-taken: het gaat hier om de wettelijke taken bovenop de GHOR, die we mogelijk gaan samenvoegen. Het HRM-budget bij de Regio G&V is verwaarloosbaar voor de GGD-taken. De HRM-taken hebben betrekking op GHOR + Infectieziektebestrijding + TBC, totaal ongeveer 4 fte van het totale aantal van AGZ overeenkomend met ongeveer een derde van het uitvoerende personeel, en ongeveer 1 (tot max 2) % van het totaal aantal werknemers bij de Regio. En bij de GGD Flevoland is alleen de kosten personeelsadministratie voor de GHOR bekend. Totaal HRM kosten minimaal € 1,5 mln voor de 4 organisaties. Eerder is op HRM geen besparingsmogelijkheid ingeschat.	€ 112.500 Bij een besparing van 5%-10% gaat het om minimaal € 75.000 en maximaal € 150.000. Voor het grootste deel in scenario's C of D te realiseren.
4. Beleidsadvisering, beleidsvorming en verbinding gemeenten	€ 0

Besparingspotentieel niet in te vullen. Met kleine capaciteitsuitbreiding bij samenwerkingsorganisatie en sturing op de beleidsvoorbereiding bij de deelnemers is veel efficiencywinst te behalen (vgl regio G&V afdeling sturing) bij de deelnemers

5. Primair proces	€	nnb
-------------------	---	-----

De combinatie van onderdelen van het primaire proces (first responder units) heeft potentie, echter de belangrijkste kostenveroorzakers zijn gekoppeld aan de paraatheidstaken. Het aantal meldingen en opvolging hiervan heeft dus een beperkt effect op de kosten. Wanneer het proces opvolging melding zo kan worden ingeregeld dat in te schatten is of een één persoonsunit of twee personen de melding opvolgen kan op termijn de besparing worden gerealiseerd op de gecombineerde processen brandweezorg en ambulancezorg. Besparingspotentie is alleen in overleg met inhoudelijke managers zinvol in te schatten.

6. Inkoop	€	12.500
-----------	---	--------

Eerder is geconcludeerd dat winst op de inkoopbedragen (volumes) als nihil wordt ingeschat. Wanneer het over de inzet van inkoop personeel (specialisten) gaat, betreft het in totaal bij de vier organisaties om 1,25 f.t.e. (veelal gecombineerde functies) en materiële kosten van € (50.000 inhuur). Totale huidige kosten worden geraamd op € 125.000 op jaarbasis. Grotere inkoop pakketten kopen de veiligheidsregio's al samen in. De extra besparingspotentie bij intensivering van de samenwerking wordt ingeschat op 10%, dit levert € 12.500 op in alle scenario's.

10% van €
125.000 = €
12.500

7. Onderhoud voertuigen	€	0
-------------------------	---	---

Wanneer extra onderhoudstaken worden overgenomen van externe partijen betekent dit tevens een extra investering op gereedschappen en uitrusting. Goed personeel is bovendien lastig te vinden en dit personeel kiest eerder voor grotere onderhoudsorganisaties. Ingeschat wordt dat de extra bezetting van de monteurs niet opweegt tegen de extra kosten die hiermee gemoeid gaan.

8. Algemeen

Door de scope van het onderzoek op de wettelijke taken in enge zin, wordt het zoekgebied voor de besparingen (te) beperkt. Wanneer de scope wordt verbreed naar het geheel van beide organisaties (Regio G&V + GGD Flevoland) zijn meer mogelijkheden voor besparingen te identificeren. Een beperkte definitie van de scope van Publieke Gezondheid is zowel voor de GGD Flevoland als de Regio G&V kostenverhogend (zowel incidenteel als structureel) vanwege ontvlechting naar een evt. nieuwe entiteit.

Samenvatting:

De kwantificering van de 'spade dieper' heeft additioneel op het eerdere geïdentificeerde besparingspotentieel een bedrag van € 375.000 opgeleverd. Hiervan is het overgrote deel vanaf scenario C te realiseren en maximaal 10% (€ 37.500) in scenario B. Op het primaire proces zijn mogelijk op termijn voordelen te behalen tussen de witte en de rode kolom maar hiervoor is gezamenlijk beleid nodig op de taakuitvoering. Dit is pas haalbaar in scenario D.