

Verkenning naar de samenwerking tussen de GGD Zeeland, RUD Zeeland en Veiligheidsregio Zeeland

Eindrapport

62494 – Openbaar

24 juni 2021

Verkenning naar de samenwerking tussen de GGD Zeeland, RUD Zeeland en Veiligheidsregio Zeeland



24 juni 2021

Berenschot

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding en doel	3
1.2 Conceptueel model en uitgangspunten voor het onderzoek	4
1.3 Uitgevoerde activiteiten	5
1.4 Leeswijzer	7
2. Stand van zaken	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Veiligheidsregio Zeeland	8
2.3 GGD Zeeland	12
2.4 RUD Zeeland	16
2.5 Overkoepelende analyse	20
3. Visie op meer samenwerken	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Het vertrekpunt voor meer samenwerken	24
3.3 De aanleiding voor meer samenwerken	25
3.4 Het doel van meer samenwerken	25
3.5 De vorm van meer samenwerken	26
4. Samenwerkingsmogelijkheden nader uitgewerkt	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Meer samenwerken in het begrotings-, verantwoordings- en besluitvormingsproces	27
4.3 Meer samenwerken bij signaaltoezicht	28
4.4 Meer samenwerken in het kader van de Omgevingswet	29
4.5 Het gezamenlijk oprichten van een VTH academie	30
4.6 Meer samenwerken door gezamenlijk optrekken op het gebied van advisering	30
4.7 Meer samenwerken op het gebied van dataverzameling en analyse	31
4.8 Meer samenwerken op de bedrijfsvoeringprocessen	32
5. Scenario's voor samenwerking nader uitgewerkt	34
5.1 Inleiding	34
5.2 0-scenario, doorgaan op de huidige weg	34
5.3 Groei scenario	35
5.4 Scenario maximale integratie bedrijfsvoeringsfuncties: één shared service center	36
5.5 Scenario uitsluitend inzetten op inhoudelijke samenwerkingsmogelijkheden (primair proces)	38
5.6 Scenario maximale bestuurlijke en organisatorische integratie	40
6. Slotconclusie	42
Bijlage 1: Longlist van samenwerkingsmogelijkheden	
Bijlage 2: Uitwerking samenwerkingsmogelijkheden	
Bijlage 3: Uitwerking scenario's	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

In de provincie Zeeland werken de gemeenschappelijke regelingen GGD, RUDZ en VRZ, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, voor de dertien Zeeuwse gemeenten; de RUDZ ook voor de provincie en waterschap. De overkoepelende doelstelling van deze gemeenschappelijke regelingen is om ervoor te zorgen dat inwoners, bedrijven en organisaties in Zeeland gezond, schoon en veilig kunnen leven en functioneren. In de afgelopen periode hebben de drie gemeenschappelijke regelingen geïnvesteerd in meer samenwerking. Daarmee hebben de organisaties elkaar beter leren kennen en geconstateerd dat samenwerking op het gebied van zowel het primaire proces als de bedrijfsvoering meerwaarde zou kunnen hebben. In juli 2019 hebben de algemene besturen van GGD, RUDZ en VRZ, onder voorbehoud van het consulteren van de colleges van burgemeester en wethouders van de dertien Zeeuwse gemeenten, het college van gedeputeerde staten van de provincie Zeeland en het dagelijks bestuur van het Waterschap de Scheldestromen, besloten tot het geven van de voorlopige bestuurlijke opdracht voor de verkenning van de samenwerking tussen de drie gemeenschappelijke regelingen. In december 2019 hebben de drie algemene besturen de definitieve bestuurlijke opdracht vastgesteld. Vervolgens is er door Berenschot een voorverkenning gestart die in het najaar van 2020 heeft geleid tot een plan van aanpak voor een verkenning van de samenwerking. In november 2020 is de uitvoering van de verkenning gestart. Het doel van deze verkenning is om te ontdekken of meer samenwerking de kwaliteit van de dienstverlening, de continuïteit en de slagkracht van de organisaties kan versterken en dat dit zo kan bijdragen aan een gezonder, schoner en veiliger Zeeland. De opdracht voor de verkenning van de samenwerking tussen GGD, RUD en VRZ luidt als volgt:

- Werk een visie uit op samenwerking tussen GGD, RUD en VRZ. Zorg ervoor dat deze ten minste is gebaseerd op een sterkte- en zwakteanalyse, een omgevingsanalyse en een krachtenveldanalyse.
- Ontwikkel scenario's voor de samenwerking tussen GGD, RUD en VRZ. Werk hierbij ten minste een nuloptie (geen samenwerking), een minimale variant (samenwerkingsovereenkomst), een variant waarbij de bedrijfsvoering wordt samengevoegd en een maximale variant (één organisatie/gemeenschappelijke regeling) uit. Benoem hierbij de alternatieven voor de governance en de operationele, financiële, juridische, strategische en bestuurlijke voor- en nadelen.
- Werk voor de te ontwikkelen samenwerkingsscenario's een toetsingskader uit. Dit toetsingskader toetst de scenario's ten minste op:
 - kwaliteit van de te leveren producten en diensten;
 - kosten voor de deelnemende partijen binnen de samenwerking;
 - continuïteit door het verminderen van de organisatorische kwetsbaarheid;
 - grip van de deelnemende partijen op de drie gemeenschappelijke regelingen.
- Beoordeel de samenwerkingsscenario's in eerste aanleg primair aan de hand van het geschetste toetsingskader.
- Werk voor ieder uit te werken samenwerkingsscenario een model uit op basis waarvan de algemeen besturen van de deelnemende partijen (gemeenten, provincie en waterschap) op actieve wijze en op structurele basis bij de samenwerkingsorganisatie(s) betrokken worden en blijven.
- Organiseer medio 2020 een bestuurlijke conferentie waarin de uitkomsten van de verkenning worden gepresenteerd.

Uiteindelijk doel van deze verkenning is om te ontdekken of meer samenwerking de kwaliteit van de dienstverlening, de continuïteit en de slagkracht van de GGD, RUDZ en VRZ kan versterken en of dit zo kan bijdragen aan een gezonder, schoner en veiliger Zeeland. Op basis van de resultaten van de verkenning dient het goede gesprek te worden gevoerd over waar het heen kan gaan op het gebied van samenwerking tussen de drie organisaties.

1.2 Conceptueel model en uitgangspunten voor het onderzoek

Tijdens de verkenning heeft steeds het 'Publieke Waarde'-model van Harvard hoogleraar Mark Moore centraal gestaan.¹ De kern van dat model is de gedachte dat overheden succesvol zijn als ze maatschappelijke (meer)waarde creëren voor de samenleving. Naast die publieke waarde zijn eveneens de proceswaarden belangrijk, oftewel de manier waarop van bevoegdheden en middelen (hoe is het georganiseerd, wat kost dat aan middelen/mensen) gebruik wordt gemaakt inclusief de omgang met stakeholders (wat is de rechtmatigheid van publiek handelen en wat is het draagvlak onder belangrijke stakeholders). Daartoe heeft Moore een zogenaamde 'strategische driehoek' ontwikkeld. Deze driehoek gaat uit van drie verschillende, maar samenhangende zaken die je als organisatie nodig hebt om publieke waarde te creëren. De publieke waarde, legitimiteit en organisatie en structuur dienen continu met elkaar in verbinding te staan. Wanneer deze los van elkaar staan, dan wel niet passend zijn, kan de publieke waarde niet worden bereikt. Hieronder worden deze drie kernbegrippen kort uitgelegd in het licht van deze verkenning.



Bij de publieke waarde gaat het erom wat je als (samenwerkende) organisatie wil bereiken voor de samenleving. De strategie moet overtuigend weergeven wat de missie of publieke waarde-propositie is, oftewel de maatschappelijke waarde die de organisatie nastreeft. De fundamentele opgave van de samenwerking is of en in hoeverre de samenwerking tot méér publieke waarde kan leiden dan de publieke waarde die de afzonderlijke organisaties leveren. Bevordert een samenwerking van de GGD, RUDZ en VRZ een gezonder, schoner en veiliger leven voor alle inwoners, organisaties en bedrijven van Zeeland?

De legitimiteit staat ervoor dat een eventuele samenwerking steun heeft van de belangrijkste stakeholders en daarmee doorlopend gelegitimeerd is. Deze steun is een belangrijke voorwaarde om de strategische doelen te bereiken. De legitimiteit voor de verkenning naar de samenwerking tussen de drie organisaties kan verdeeld worden in formele en in informele legitimiteit. Bij de formele kant staat de rechtmatigheid centraal. Hoe kan het besluitvormingsproces en het verantwoordingsproces zo rechtmatig mogelijk (blijven) verlopen? De informele kant van de legitimiteit is voornamelijk op het draagvlak gericht. Vooral bij de bestuurders, volksvertegenwoordigers, externe stakeholders én de medewerkers van de organisaties.

Bij organisatie en structuur gaat het om de vraag of er voldoende middelen, een adequate organisatie en competente medewerkers zijn én gaat het om de effectiviteit en efficiëntie. Het betreft de operationele randvoorwaarden om publieke waarde te kunnen realiseren. Het toevoegen van publieke waarde vanuit het primair proces lukt alleen als de achterliggende organisatie en structuur deze ondersteunt.

¹ Mark H. Moore, *Creating Public Value* (Harvard University Press), 1995. Mark H. Moore, *Recognizing Public Value* (Harvard University Press), 2013.

Tegelijkertijd zou ook het efficiënter en/of effectiever inrichten van organisatie en structuur kunnen leiden tot een vergroting van publieke waarde van de organisatie(s). Denk daarbij aan een hoger niveau van bestaande dienstverlening tegen dezelfde kosten of aan minder kosten voor dezelfde diensten. Hierbij wordt vooral gekeken naar de financiën, de interne organisatie en de werkprocessen.

1.3 Uitgevoerde activiteiten

Voorverkenning en opstelling plan van aanpak

Berenschot is eind 2019 gestart met een voorverkenning met als doel het opstellen van een plan van aanpak voor het uitvoeren van de verkenning. Tijdens de voorverkenning zijn gesprekken gehouden met onder andere delegaties van de drie algemene besturen, managementteams van de drie organisaties, de kring van griffiers, het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO), de provincie en het waterschap. Ook is een groepsgesprek gevoerd met de gemeentesecretarissen van Goes, Schouwen-Duiveland, Terneuzen en Middelburg. De ondernemingsraden zijn schriftelijk geconsulteerd. Tevens zijn documenten bestudeerd. Het plan van aanpak was bijna gereed toen de coronacrisis uitbrak. Hierdoor heeft het proces aanzienlijke vertraging opgelopen. Alle drie de organisaties hadden hun volledige aandacht en capaciteit nodig om zich te kunnen richten op de coronacrisis. Het plan van aanpak zou oorspronkelijk in april 2020 door de drie algemene besturen worden vastgesteld, waarna direct de uitvoering van de verkenning zou starten. Eind juni is het proces weer opgepakt. In september 2020 is een concept plan van aanpak middels twee bijeenkomsten met de leden van de algemene besturen besproken. Na aanpassing van het concept hebben de algemene besturen in oktober 2020 ingestemd met de aanpak. Hierdoor kon de uitvoering van de verkenning in november 2020 definitief van start gaan.

Governance van de verkenning

De drie algemene besturen zijn de opdrachtgevers van de verkenning. Op basis van de resultaten van de verkenning besluiten zij over het uiteindelijke voorstel voor verdere samenwerking. Het opdrachtgeverschap hebben de drie besturen gedelegeerd aan een bestuurlijke begeleidingscommissie. Deze bestaat uit de voorzitter van elk Algemeen Bestuur en de directeurs van de drie organisaties. De bestuurlijke begeleidingscommissie volgde het proces en heeft deelconcepten becommentarieerd en uiteindelijk Berenschot décharge verleend, dat voldaan is aan de uitvoering van de opdracht. De bestuurlijke begeleidingscommissie is gemiddeld één keer per maand bijeengekomen.

Voor de aansturing en begeleiding van de dagelijkse werkzaamheden is een ambtelijke ondersteuningsgroep ingesteld. Deze bestond uit een ambtelijk vertegenwoordiger uit iedere organisatie en een communicatie adviseur van een extern communicatiebureau. De ambtelijke ondersteuningsgroep had als doel het proces zoveel mogelijk te stroomlijnen en de spil te zijn tussen de eigen organisatie en Berenschot. Ook werden de bestuurlijke begeleidingscommissiebijeenkomsten voorbereid.

Uitvoering van de verkenning

Eerste fase

In de eerste fase van de verkenning zijn nieuwsbrieven opgesteld voor relevante stakeholdergroepen. Er is een nieuwsbrief opgesteld en verstuurd naar raadsleden, statenleden en leden van de algemene vergadering van het waterschap en de colleges, waarin het goedgekeurde plan van aanpak wordt uitgelegd en waarin wordt aangegeven hoe zij kunnen bijdragen aan de verkenning. Daarnaast is er een nieuwsbrief voor alle medewerkers van de drie organisaties opgesteld, waarin het goedgekeurde plan van aanpak is uitgelegd en waarin is aangegeven hoe zij konden bijdragen aan de verkenning. Bovendien is er een digitale postbus geopend voor de medewerkers. Zij konden daar terecht voor vragen over en input voor de verkenning. Er is nauwelijks gebruik gemaakt van deze postbus.

Raadsleden zijn via de griffiers uitgenodigd voor de klankbordgroepen. Er zijn drie klankbordgroepen opgericht, ingedeeld per regio in Zeeland met maximaal drie leden per gemeenteraad. De drie groepen betreffen Zeeuws Vlaanderen (Terneuzen, Hulst en Sluis), de Bevelanden (Tholen, Goes, Borsele, Kapelle, Reimerswaal en Noord-Beveland) en Walcheren/Schouwen-Duiveland (Vlissingen, Schouwen-Duiveland, Middelburg en Veere).

Tijdens deze fase zijn verschillende groepsbijeenkomsten gehouden. Deze bijeenkomsten hadden aan de ene kant het doel om informatie te verschaffen over de verkenning en aan de andere kant het ophalen van een eerste beeld over de mogelijke samenwerking en een beeld van de huidige situatie van de drie organisaties.

Deze bijeenkomsten zijn gehouden met de drie raadsklankbordgroepen, de Statencommissie Ruimte van de provincie Zeeland, een klankbordgroep van gemeentesecretarissen, de ondernemingsraden van de drie organisaties, vertegenwoordigers van de ambtelijke adviescommissies van elke organisatie. Aan alle colleges van b en w is aangeboden om een groepsbijeenkomst te houden. Zes colleges hebben hiervan gebruik gemaakt: Middelburg, Kapelle, Reimerswaal, Hulst, Schouwen-Duiveland en Terneuzen. Bovendien heeft er een gesprek plaatsgevonden met de portefeuillehouder, de secretaris-directeur en de coördinator Milieu van de provincie Zeeland. Bij het waterschap is gesproken met de portefeuillehouder en de secretaris-directeur.

Naast de groepsbijeenkomsten zijn er interviews gehouden met verschillende externe stakeholders. Er zijn gesprekken gevoerd met ZLTO, Northsea Port, Portiz/VNO-NCW, Koninklijke Nederlandse Horeca, Hiswa Recron, Rijkswaterstaat, Emergis en Zorgsaam.

Binnen de drie organisaties zijn, naast de ondernemingsraden, de controllers en de hoofden staf gesproken. Daarnaast zijn er themagericht groepsgesprekken gehouden met vertegenwoordigers van een of meer organisaties op de thema's bedrijfsvoering, vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), GHOR (geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises) en nucleair (voorbereiding op een mogelijke nucleaire gevolgen van de kerncentrale in de gemeente Borsele).

Op basis van alle gesprekken en analyse van documenten heeft Berenschot vervolgens een probleemanalyse gemaakt. Aan de hand van de aspecten publieke waarde, legitimiteit en organisatie hebben wij een analyse gemaakt van zaken die goed en minder goed gaan bij de drie organisaties en welke kansen er zich in de nabije toekomst voordoen en welke bedreigingen er op de organisatie afkomen. De analyse is voorgelegd aan de drie organisaties via de ambtelijke ondersteuningsgroep en de bestuurlijke begeleidingscommissie en gold vervolgens als een van de fundamenten voor de volgende fasen.

Op basis van de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten is eind december een longlist ontstaan van circa 40 samenwerkingsmogelijkheden (zie bijlage). Ook deze zijn voorgelegd en besproken met de bestuurlijke begeleidingscommissie.

Tenslotte is er een korte analyse uitgevoerd naar voorbeelden van samenwerking elders in het land met ervaring op het gebied van een vergaande integratie. De analyse is gebaseerd op een enkel gesprek en het bestuderen van enkele documenten.

Tweede fase

In deze fase zijn verschillende werkgroepen gevormd om de van de longlist met samenwerkingsmogelijkheden tot een short list te komen en deze samenwerkingsmogelijkheden verder te concretiseren. De vier inhoudelijke werkgroepen betroffen governance, secundair proces, VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) en beleid en advisering. Deze werkgroepen zijn drie tot viermaal bijeengekomen. De werkgroepen bestonden uit medewerkers van de drie organisaties die gespecialiseerd zijn binnen de eigen organisatie in het thema van de werkgroep. Mede op basis van de input die door deze werkgroepen is geleverd zijn enkele samenwerkingsmogelijkheden afgevallen. Deze mogelijkheden bleken uiteindelijk te weinig concreet, te beperkt en/of te onduidelijk om verder uit te kunnen werken.

Ook bleek er soms op basis van de aangeleverde informatie niet echt sprake te zijn van een samenwerkingsmogelijkheid. Verder zijn er enkele samenwerkingsmogelijkheden uit de longlist samengevoegd. Uiteindelijk zijn er in deze fase zeven samenwerkingsmogelijkheden overgebleven en uitgewerkt. De uitgewerkte samenwerkingsmogelijkheden zijn besproken met en geaccordeerd door de bestuurlijke begeleidingscommissie. Hiernaast is een vijfde werkgroep aan de slag gegaan, gericht op het opstellen van een visie op meer samenwerken. Een concept van deze visie is besproken met de bestuurlijke begeleidingscommissie.

Aan het einde van de tweede fase zijn de visie op samenwerking en de uitgewerkte samenwerkingsmogelijkheden getoetst in verschillende groepsbijeenkomsten. Er zijn toetsingsgesprekken gehouden met de drie ondernemingsraden, de drie raadsklankbordgroepen, de Statencommissie Ruimte, de portefeuillehouder en secretaris-directeur van de provincie, de portefeuillehouder secretaris-directeur van het waterschap, de ambtelijke voorportalen van de drie organisaties, de algemene besturen van de drie organisaties en de klankbordgroep van gemeentesecretarissen. De uitkomsten van deze gesprekken zijn vervolgens voorgelegd aan en besproken met de bestuurlijke begeleidingscommissie.

Derde fase

Tijdens de derde fase heeft Berenschot vijf scenario's uitgewerkt op basis van de resultaten van de eerste twee fasen. Bij ieder scenario is het eindbeeld van de samenwerking beschreven aan de hand van de lijnen van publieke waarde, legitimiteit en organisatie. Een concept hiervan is besproken met de bestuurlijke begeleidingscommissie. De bestuurlijke begeleidingscommissie heeft de scenario's geaccordeerd voor een verdere uitwerking. Ook het toetsingskader heeft de bestuurlijke begeleidingscommissie geaccordeerd.

Vierde fase

Tijdens de vierde fase zijn van vijf scenario's de voor- en de nadelen en risico's beschreven en beoordeeld aan de hand van het toetsingskader. Een concept hiervan is besproken met de bestuurlijke begeleidingscommissie.

Vijfde fase

Tijdens de vijfde fase is dit rapport als eindproduct van de verkenning opgesteld op basis van de resultaten van de vier voorgaande fasen. Een concept is besproken met de ambtelijke ondersteuningsgroep en de bestuurlijke begeleidingscommissie. Vervolgens is het rapport afgerond en via de bestuurlijke begeleidingscommissie aangeboden aan de algemene besturen.

1.4 Leeswijzer

Na deze introductie zal het rapport aanvangen met de stand van zaken van de drie organisaties, met daarin per organisatie een beschrijving van enkele algemene kenmerken en een probleemanalyse. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overkoepelende analyse. In hoofdstuk 3 is de visie op meer samenwerken uitgewerkt. Het vierde hoofdstuk en bijhorende bijlagen gaan uitgebreid in op de zeven samenwerkingsmogelijkheden. In het daaropvolgende hoofdstuk 5 en bijhorende bijlage worden vijf scenario's beschreven. Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 de balans van de verkenning opgemaakt en komen wij tot een advies over het meest passende scenario.

2. Stand van zaken

2.1 Inleiding

In de eerste fase zijn vele gesprekken gevoerd en documenten bestudeerd. Op basis hiervan is een probleemanalyse gemaakt van elke organisatie relevant voor de verkenning naar de samenwerking. Bouwstenen van de probleemanalyse is door elke organisatie van commentaar voorzien en vervolgens aangescherpt. In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de probleemanalyse van elke organisatie om vervolgens in de slotparagraaf enkele rode draden te presenteren. Per organisatie bestaat de paragraaf uit een beschrijving van enkele algemene kenmerken en een probleemanalyse aan de hand zaken die goed en minder goed gaan en uitdagingen voor de toekomst.

2.2 Veiligheidsregio Zeeland

2.2.1 Algemene kenmerken

Governance

Voor de Veiligheidsregio is er een wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling. Wettelijk is voorgeschreven dat er een Veiligheidsregio als openbaar lichaam moet bestaan en is daarnaast in de bijlage van de Wet veiligheidsregio's beschreven welke gemeenten onder welke regio vallen. Voor de Veiligheidsregio Zeeland (hierna VRZ) staat dus vast welke gemeenten en dus welk gebied de gemeenschappelijke regeling behelst.

De VRZ heeft als bestuursorganen het algemeen bestuur (AB), het dagelijks bestuur/Agendacommissie (DB/AC) en de voorzitter. Het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de dertien Zeeuwse gemeenten. In het AB vindt het bestuurlijk debat en de bestuurlijke besluitvorming plaats.

Ieder AB-lid heeft bij besluitvorming één stem per 5.000 inwoners. Hierbij worden de stemmen naar boven afgerond op een veelvoud van 5.000 (de aantallen zijn gebaseerd op de bevolkingscijfers uit de gemeenten per 1 januari van het voorgaande jaar). Indien de stemmen staken, geeft de stem van de voorzitter de doorslag.

Het DB bereidt de agenda en de besluitvorming voor het AB voor en heeft daarnaast de minimale taken zoals voorgeschreven in de Wet op de Gemeenschappelijke Regeling. In het DB/AC zitten de voorzitter van de VRZ, de plaatsvervangend voorzitter en de portefeuillehouder financiën uit het algemeen bestuur. De directeur van de VRZ, tevens de commandant brandweer, neemt deel aan de vergaderingen van het DB/AC, in de rol van ambtelijk secretaris.

Om de verbinding met de Zeeuwse gemeenten te behouden en te versterken heeft de VRZ een eigen raadsklankbordgroep. Op die manier worden de raadsleden goed en in een vroeg stadium betrokken bij de stand van zaken van de VRZ en hebben zij een kort lijntje met de VRZ.

De VRZ heeft twee ambtelijke adviescommissies om de ambtelijke betrokkenheid met de VRZ te borgen, het BAO en de ACF. De belangrijkste rollen van deze commissies zijn het fungeren als vraagbaak en klankbord, zowel adviserend als controlerend. De leden vormen een belangrijke schakel met de individuele gemeenten. De ACF is de adviescommissie met betrekking tot de financiën van de VRZ. De leden van het BAO vervullen zowel de rol van accountmanager van de gemeenten als de rol van bestuursadviseur.

Verder speelt, zoals bepaald in de Wet veiligheidsregio's, de commissaris van de Koning ook een rol met betrekking tot de Veiligheidsregio. Zo kan de commissaris de burgemeesters in de provincie in een concreet geval de nodige aanwijzingen kan geven inzake de rampenbestrijding. Het bestuur van de Veiligheidsregio dient de

commissaris van de Koning informatie te verschaffen over de rampen en crises die de regio kunnen treffen en over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan. De jaarstukken (begroting en rekening) worden binnen twee weken na de vaststelling naar het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland gestuurd. De voorzitter van het waterschap Scheldestromen wordt, zoals wettelijk voorgeschreven, uitgenodigd deel te nemen aan de vergaderingen van het bestuur van de VRZ.

Taken

De taken van de VRZ zijn vrijwel allemaal wettelijk verplicht. De hoofdtaken van de VRZ betreffen:

- het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises
- het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald
- het adviseren van de colleges van B&W over de brandweerzorg
- het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing
- het instellen en in stand houden van een brandweer
- het instellen en in stand houden van een GHOR
- het voorzien in de meldkamerfunctie
- het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel
- het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de Veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die onder andere betrokken zijn bij de crisisbeheersing, brandweer, GHOR en de meldkamer.

Financiën

De lasten van de jaarrekening van de VRZ bedroegen in 2019 afgerond € 32.8 miljoen, de baten bedroegen € 33.7 miljoen waarmee afgerond een resultaat van zo'n € 0.9 miljoen is gerealiseerd. VRZ ontvangt, naast enkele kleinere inkomstenbronnen, haar middelen voornamelijk uit gemeentelijke bijdragen (€ 26.8 miljoen) en rijksbijdragen (€ 7.5 miljoen). In de begroting 2021 is sprake van een taakstelling van structureel ca. € 0,8 miljoen. Voor het grootste deel zijn al maatregelen getroffen. Na deze maatregelen resteert er nog een taakstelling die van € 0,2 miljoen in 2021 oploopt tot € 0,3 miljoen in 2024.

De beschikbare gelden van de VRZ worden verdeeld over de verschillende programma's waarvoor de organisatie zich inzet. Verreweg de grootste kostenpost betreft de brandweer (€ 18.5 miljoen). De overige kostenposten zijn de programma's Gemeenschappelijke Meldkamer Zeeland-West Brabant (€ 1.2 miljoen), risicobeheersing (€ 2.5 miljoen), crisisbeheersing (€ 1.7 miljoen), GHOR (€ 0.9 miljoen) en de kosten aangaande de overhead (€ 7.3 miljoen). Verder zijn er nog een aantal programma's die uitgedrukt in euro's wat kleiner zijn, te weten de programma's bevolkingszorg, maritieme veiligheid en waterveiligheid en nucleaire veiligheid.

Organisatie

De directie van VRZ bestaat uit twee personen, de commandant brandweer/directeur van Veiligheidsregio Zeeland en de Directeur Publieke Gezondheid (DPG), de DPG is directeur van zowel GGD Zeeland als GHOR Zeeland. De directie wordt ondersteund en geadviseerd door het managementteam. Het managementteam bestaat uit een manager Brandweer, een manager Risicobeheersing en een interim manager Bedrijfsvoering.

De verschillende organisatie onderdelen van de VRZ zijn de Brandweer Zeeland, de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), de Gemeenschappelijke Meldkamer Zeeland-West Brabant (GMZ) en Risico- en crisisbeheersing (inclusief Gemeentelijke Bevolkingszorg).

In totaal heeft de VRZ zo'n 215 fte in dienst (31 december 2019). Hiervan is ongeveer 95 fte voor de brandweer, ruim 60 fte voor de risico- en crisisbeheersing en 50 fte voor de bedrijfsvoering. Voor de VRZ geldt de collectieve arbeidsvoorwaardenregeling voor het gemeentepersoneel (CAR/UWO). De VRZ is bezig de externe inhuur te verminderen onder meer door middel van het invullen van vacatures van plekken waar eerst extern voor werd ingehuurd.

De VRZ heeft kantoorlocaties in Goes, Borssele en Terneuzen en twee in Middelburg. In totaal zijn er in Zeeland 64 brandweerposten, waarvan vier hoofdlocaties met dagbezetting en 60 vrijwilligersposten. De brandweer in Zeeland kent geen 24-uurs beroepsdienst.

Specifieke zaken

Het unieke aan Veiligheidsregio is dat zij een zeer grote tak met vrijwilligers bij de brandweer heeft. In totaal zijn er zo'n 1100 brandweervrijwilligers bij de VRZ. De relatief grote groep vrijwilligers heeft een invloed op de cultuur binnen de organisatie en verschilt daarin van de andere twee gemeenschappelijke regelingen. Het behoud van vrijwilligheid en het aantal vrijwilligers bij de brandweer is van belang voor de VRZ.

2.2.2 Probleemanalyse

2.2.2.1 Publieke waarde

De regio Zeeland is een atypische regio voor een Veiligheidsregio. Er is in Zeeland sprake van een ruraal karakter met een groot aantal kleine woonkernen. Binnen de regio spelen veel en diverse risico's, zoals grote industriële risico's, verschillende vormen van transport (waaronder intensieve scheepvaart) en nucleaire objecten (waaronder de enige kernenergiecentrale van Nederland). Daarnaast is er sprake van een complexe infrastructuur, van het ene naar het ander punt binnen de provincie reizen kan geruime tijd in beslag nemen. Dit heeft consequenties voor eventuele bijstand vanuit andere regio's. Bovendien moet een relatief beperkt aantal inwoners in de regio gezamenlijk grotendeels de kosten dragen die het atypische karakter van deze regio met zich meebrengt.

Van de VRZ heerst een algemeen beeld bij betrokkenen van een gerespecteerd, betrouwbare, snel handelende partner bij crises en op gebied van fysieke veiligheid met als sterkste merk de brandweer. Daarnaast heeft de VRZ als sterk merk 'Zeeland veilig', wat mede door hun optreden in coronatijd verder is uitgebouwd. Door hun optreden in coronatijd is het daarnaast duidelijk voor de buitenwereld wat de VRZ kan betekenen in crisistijd. De drijfveer voor veiligheid zit in de genen van de VRZ. Daarbij staat preventie door middel van gedragsverandering voorop en komt repressie in de vorm van maatregelen achteraf op de tweede plaats. De VRZ kan bij samenwerking met andere organisaties als GGD en RUDZ in het primair proces bijvoorbeeld bij risicobeheersing en de zogenaamde oog en oor functie haar continuïteit verbeteren en haar kwetsbaarheid verminderen met als gevolg dat de publieke waarde voor inwoners en organisaties toeneemt. Meer samenwerking bij het delen van informatie met deze organisaties bijvoorbeeld op het gebied van fysieke veiligheid, milieu en volksgezondheid kan ook het primaire proces verbeteren.

Ondanks het sterke merk van de brandweer, blijft het voor de VRZ lastig om de streefwaarden voor de brandweer te halen en zo voorspelbare en betrouwbare brandweertzorg te waarborgen. Zelfs na het nemen van maatregelen lijken brandweerposten niet altijd te voldoen aan de (opkomst-)eisen. Een uitdaging die daarbij speelt zijn de atypische kenmerken van Zeeland als provincie, zoals wijdverspreid gebied, veel kleine woonkernen, diverse risicovolle bedrijven en een complexe infrastructuur. Dit heeft onder meer relatief hoge kosten voor de brandweer en crisisbeheersing tot gevolg. Een andere uitdaging is de Europese deeltijdrichtlijn waardoor de huidige constructie van de vrijwillige brandweer lastig houdbaar is. Aanpassingen om aan die richtlijn te voldoen kunnen grote gevolgen hebben voor de VRZ. Volgens geïnterviewde gemeente ambtenaren kan de adviserende rol van de VRZ richting gemeenten beter door bijvoorbeeld eerder de ambtenaren te betrekken.

2.2.2.2 Legitimiteit

In het algemeen is voor de deelnemers en de organisatie duidelijk wat dient te worden afgenomen bij de VRZ omdat de taken grotendeels wettelijk zijn opgelegd. Het hebben van burgemeesters als bestuursleden van het algemeen bestuur van de VRZ geeft stabiliteit. Burgemeesters hebben vaak een langere dienstperiode dan andere bestuurders en zijn minder afhankelijk van politieke perikelen. De afgelopen jaren heeft de VRZ zich volgens verschillende respondenten ingespannen om de verbinding met de raden te verbeteren onder meer door de instelling van een raadsklankbordgroep. Volgens verschillende deelnemers is de kwaliteit van de financiële informatie verbeterd, echter blijven de besluitvormings- en verantwoordingsprocessen richting deelnemers, als gevolg van de voorwaarden gesteld in de gemeenschappelijke regeling, langdurig en complex. Een deel van de deelnemers, zowel bestuurlijk als ambtelijk, vindt dat de VRZ zich niet altijd realiseert dat zij verlengd lokaal bestuur zijn en te veel zaken zonder overleg met de gemeenten tot uitvoering brengt. Gemeenteambtenaren op het gebied van openbare orde en veiligheid geven aan dat zij pro actiever kunnen worden opgezocht.

Meer naar de toekomst bezien is het nog onduidelijk wat mogelijke gevolgen zijn van de evaluatie van de wet op de veiligheidsregio's. Het nieuwe kabinet dient hierover een besluit te nemen. Dit kan leiden tot een versterking van de crisisbeheersing en kansen bieden voor samenwerking met andere regio's, het Rijk en internationaal, maar kunnen ook voor uitdagingen zorgen, bijvoorbeeld op het gebied van de brandweer. Kansen op basis van die evaluatie kunnen bijvoorbeeld liggen in de organisatie inrichting, de evaluatie pleit ervoor om de organisatie- en inrichtingsbepalingen in de wet tot een minimum te beperken. In dat geval zou de VRZ meer ruimte krijgen voor het inrichten van haar organisatievorm naar eigen wens. Daarnaast wordt in de evaluatie geadviseerd het mogelijk te maken veiligheidsregio's met andere gemeenschappelijke regio's samen te voegen. Hierdoor worden andere constructies en samenwerkingen mogelijk.

2.2.2.3 Organisatie

Op het gebied van de organisatie heeft de VRZ volgens de respondenten en bestudeerde documenten haar primaire processen operationeel goed georganiseerd zodat snel kan worden gehandeld bij crises. Op het moment van crises staan de medewerkers hun mannetje. Het personeel kan met elkaar veel dragen, is veerkrachtig en heeft een sterke familiecultuur. Binnen die familiecultuur kan het interne opdrachtgever-/opdrachtnemerschap wel nog beter worden uitgevoerd met als gevolg een toenemende efficiëntie. De organisatie is kritisch op zichzelf en is zich bewust van haar verbetermogelijkheden. Die verbetermogelijkheden zitten onder andere op het gebied van cultuurverandering. De afstemming tussen de afdelingen en het gebruik van elkaars 'know-how' kan worden verbeterd. De focus van de medewerkers ligt vaak op het operationele vlak in het hier en nu, minder op nadenken over, of voorbereiden van toekomstige ontwikkelingen van buitenaf. Het strategisch vermogen van de VRZ in de vorm van meer beleidsadviseurs en procesdenkers kan worden versterkt.

De strategische personeelsplanning en het recruitment kan beter. In relatie daarmee staat dat de VRZ op dit moment een minder aantrekkelijke werkgever is, als gevolg van de opbouw van het functiehuis en enkele matige personeelsregelingen zoals het ontbreken van reiskostenvergoedingen. Dat komt de interne mobiliteit ook niet ten goede. Een mogelijkheid om dat te verbeteren, zou kunnen zitten in een kwalitatief beter kantoor en de mogelijke verandering van de manier van werken naar aanleiding van ervaringen van de coronacrisis. De huisvesting is op dit moment met name voor wat betreft de crisisbeheersing onvoldoende toegerust. Uitdagingen van buitenaf waar de VRZ voor staat zijn de wijdverspreide geografie van Zeeland, de vergrijzing in de provincie en de Zeeuwse arbeidsmarkt. Hierdoor is het lastig om de vacatures op te vullen en is goede paraatheid van de brandweerposten in de toekomst lastig.

De financiële toekomst is niet zonder zorgen. Er worden structureel stijgende kosten verwacht de komende jaren. Dit in relatie tot de verwachte slechte financiële situatie van de gemeenten, noodzakelijk geachte vervangingsinvesteringen en de stijgende kosten die mogelijk niet gecompenseerd worden door het Rijk.

Terwijl de VRZ wel geacht wordt te zorgen dat Zeeland veilig is en in welke situatie dan ook te blijven voldoen aan de nieuwe eisen die de wet zal stellen. In dit kader biedt de structurele exploitatieruimte (vrije ruimte binnen vastgestelde begroting) beperkte flexibiliteit indien dit nodig is in de toekomst. De nog uit te voeren taakstelling gaat ten koste van de verander- en innovatiekracht. Dit laatste is nodig om te voldoen aan (nieuwe) eisen uit de wet, maar wordt bemoeilijkt door de taakstelling.

2.3 GGD Zeeland

2.3.1 Algemene kenmerken

Governance

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

De GGD Zeeland kent als bestuursorganen het algemeen bestuur (AB), het dagelijks bestuur (DB) en de voorzitter. Het AB bestaat uit wethouders volksgezondheid en telt evenveel leden als er gemeenten onderdeel uitmaken van de gemeenschappelijke regeling (13). Het is de verantwoordelijkheid van iedere afzonderlijke raad om zowel een lid alsook een plaatsvervangend lid aan te wijzen voor vertegenwoordiging van de gemeente in het AB. Het AB is verantwoordelijk voor alle taken die niet aan een ander bestuurlijk orgaan toebehoren, Zij besluiten zelf grotendeels welke taken zij delegeren aan het DB. Een aantal taken, zoals bijvoorbeeld het benoemen/ontslaan van een DPG of het vaststellen van een begroting, is niet overdraagbaar.

Het DB van de GGD bestaat uit de voorzitter en twee andere leden. De leden zijn afkomstig uit drie verschillende regio's te weten Oosterscheldebekken, Zeeuws-Vlaanderen en Walcheren. De twee andere leden worden bepaald door een besluit van het AB. Het DB is belast met de taken zoals minimaal in de Wet gemeenschappelijke regelingen is opgedragen aan het DB. De jaarstukken (begroting en rekening) worden binnen twee weken na de vaststelling naar het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland gestuurd.

Ambtelijke ondersteuning vindt plaats door het Provinciaal Ambtelijk Overleg (PAO) GGD Zeeland. Dit bestaat uit ambtenaren van dertien gemeenten en adviseert AB over beleidsinhoudelijke aspecten. Daarnaast is er de begeleidingscommissie GGD Zeeland, gemengd samengesteld uit vakinhoudelijke en financiële ambtenaren van gemeenten. Taken zijn onder meer het toetsen van P&C-stukken op vereisten van het BBV en op aansluiting op wensen gemeenten.

De GGD kent ook een bestuurscommissie Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (BC IJZ). Deze commissie bestaat ook uit 13 wethouders. Uit het midden van de BC IJZ wordt het College Inkoop Jeugdzorg (drie leden) samengesteld die besluitvorming door de BC IJZ voorbereidt. De afspraken omtrent IJZ liggen vast in een aparte verordening. Ambtelijke voorbereiding vindt plaats in het Transformatieoverleg jeugd.

Taken

Voor de GGD geldt dat het grootste gedeelte van het takenpakket bestaat uit voor gemeenten wettelijk verplichte taken zoals vastgelegd in de Wet publieke gezondheid en de Wet op de Veiligheidsregio's. De wetten beschrijven de taken waar gemeenten voor verantwoordelijk zijn. Voor een deel van deze taken geldt dat deze bij een gemeenschappelijke regeling gemeenschappelijke gezondheidsdienst moeten worden ondergebracht. Het gaat hierbij onder meer over:

- het verzamelen en analyseren van gegevens over de gezondheidssituatie van de bevolking onder meer op basis van bevolkingsonderzoeken
- het bevorderen van medisch milieukundige zorg
- het bevorderen van technische hygiënezorg
- het bevorderen van psychosociale hulp bij rampen
- infectieziektebestrijding
- het uitvoeren van en rapporteren over het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang.

Naast de wettelijke taken voert iedere GGD voor zijn gemeente(n) ook aanvullende taken uit, beschreven in de gemeentelijke nota's over het lokale beleid gezondheidszorg. Voorbeelden hiervan zijn: het inkopen en aanbieden van jeugdgezondheidszorg en prenatale voorlichting aan toekomstige ouders, de opzet, uitvoering en afstemming van preventieprogramma's (als ook gezondheidsbevordering) inclusief gezondheidsvoorlichting, forensische geneeskunde, publieke gezondheidszorg in COA-opvanglocaties en sociaal-medische advisering.

In art. 6 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat de GGD met instemming van het AB ook andere taken voor gemeenten kan uitvoeren. Op basis van de begroting 2021-2024 zijn voorbeelden van deze extra taken:

- toezicht op WMO (wettelijke taak op basis van Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO))
- het inrichten van een advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling
- het geven van medisch advies (Advies en Meldpunt Bemoezorg MAB) (WMO)
- forensische geneeskunde
- Veilig Thuis (WMO / Jeugdwet)

Onderdeel van de Gemeenschappelijke regeling Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland is ook de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland². Vanaf 1 januari 2015 voert zij namens de dertien gemeenten (waarvoor de GGD haar diensten uitvoert) taken uit waar het gaat om de inkoop van jeugdhulp. Via een verordening is bepaald dat het AB aan de bestuurscommissie de taken en bevoegdheden in het kader van de Jeugdwet overdraagt. De bestuurscommissie oefent deze overgedragen taken en bevoegdheden daarom uit onder eigen verantwoordelijkheid. Het AB kan de gedelegeerde taken en bevoegdheden niet meer zelf uitoefenen. De Bestuurscommissie is aan het AB tot op zekere hoogte wel verantwoording verschuldigd. De financiële bevoegdheid is behouden aan het AB. Het AB stelt de begroting en de jaarstukken vast.

Financiën

De lasten in de jaarrekening van de GR GGD Zeeland bedroegen in totaal afgerond € 132 miljoen in 2019, inclusief de lasten van Inkoop Jeugd Zeeland. Exclusief Inkoop Jeugd Zeeland bedroegen de lasten voor de GGD-taken in 2019 (jaarrekening) ca. € 21,6 miljoen. Het resultaat was ca. € 0,6 miljoen negatief. De GGD wordt voor het grootste deel bekostigd uit gemeentelijke bijdragen. Een beperkt deel van de inkomsten, ca. € 0,6 miljoen (jaarrekening 2019), bestaat uit opbrengsten uit markttaken.

De beschikbare gelden van de GGD worden verdeeld over de verschillende programma's waarvoor de organisatie zich inzet. De beschikbare middelen worden verdeeld onder drie programma's, te weten: Publieke gezondheid (€ 8.4 miljoen), Veilig Thuis (€ 1.1 miljoen) en overhead (€ 5.6 miljoen). Verder kent de GGD ook de organisatiekosten voor Inkoop Jeugd Zeeland.

² Onderhavige verkenning heeft betrekking op het organisatie onderdeel GGD Zeeland en niet op het organisatie onderdeel Inkoop Jeugdzorg Zeeland.

Voor de uitvoeringsorganisatie betaalt de Inkoop hulp Jeugd Zeeland € 1.2 miljoen en voor de jeugdhulp (zorg in natura) zelf betaalt de Inkoop hulp Jeugd Zeeland € 108 miljoen. Deze kosten worden gecompenseerd door de bijdrage die de Inkoop hulp Jeugd Zeeland ontvangt vanuit gemeenten.

Organisatie

Uitgaande van het jaarverslag 2019 heeft de GGD zo'n 218,6 fte in dienst (exclusief Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland die ca. 11 fte omvat). Van deze fte's zet 27,2 fte zich in voor Veilig thuis, 141 fte voor de WPG en 50,4 fte ten behoeve van de overhead. Uiteraard dient er rekening mee te worden gehouden dat deze situatie door Corona sterk veranderd is de afgelopen periode.

De hoofdlocatie van de GGD bevindt zich in Goes. Naast de hoofdlocatie heeft de GGD drieëndertig consultatiebureaus op afzonderlijke locaties verspreid over Zeeland in de gemeenten Borsele, Goes/Noord-Beveland, Hulst, Middelburg, Reimerswaal/Kapelle, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Terneuzen en Vlissingen. Op deze locaties kunnen burgers terecht voor Jeugdgezondheidszorg.

Specifieke zaken

Op redelijk korte termijn zal de GGD een keuze moeten maken omtrent haar huisvesting omdat de huidige locatie (Westwal) te Goes niet meer voldoet aan de eisen die de organisatie hiervoor stelt. Voor de mogelijke samenwerking met de RUDZ en VRZ behoeft dit geen probleem te zijn, maar het is wel van belang het in ogenschouw te nemen, gezien zowel de keuze voor mogelijke samenwerking alsook de keuze voor een nieuwe locatie ofwel renovatie van de huidige locatie in rap tempo op de organisatie afkomen.

GGD Zeeland werkt binnen het sociaal domein samen met diverse partners zoals gemeenten, Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (IJZ) en het bureau beleidsondersteuning College Zorg en Welzijn (CZW bureau). In 2020 heeft Berenschot onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen deze partners om de problemen die men tegen kwam (bestuurlijke drukte, gemeenteraden onvoldoende in positie, lokaal primaat staat onvoldoende voorop) een halt toe te roepen. Hieruit bleek dat de huidige structuur niet de meest passende vorm was en dat om de problemen aan te pakken een nieuwe governance structuur voor gezamenlijke besluitvorming wenselijk is. Deze structuur moet ingezet worden om het samenwerkingsstelsel beter te laten functioneren. Mogelijke veranderingen in dit verband zullen op niet al te lange termijn vorm krijgen.

De GGD heeft sinds de start van de Corona-pandemie forse inspanningen gedaan om haar taken op dit gebied uit te kunnen voeren: er zijn, in allerlei constructies, mensen aangetrokken voor bron en contactonderzoek, testen en vaccineren. Afhankelijk van de ontwikkelingen met betrekking tot de Corona-pandemie, wordt gezien welke activiteiten noodzakelijk blijven in de toekomst en waar vermindering van deze activiteiten nodig is.

2.3.2 Probleemanalyse

2.3.2.1 Publieke waarde

In algemene zin wordt de GGD Zeeland door haar directe omgeving gezien als een organisatie die goed werk verricht in een complexe omgeving. De organisatie beschikt over een diversiteit aan expertise en heeft daarmee de mogelijkheid om een brede inhoudelijke agenda op het vlak van publieke gezondheid op te stellen en uit te voeren. Hiermee lukt het de organisatie dan ook om publieke gezondheidsrisico's te voorkomen en bestrijden. Dit doet zij mede door een goede (epidemiologische) kennis van de Zeeuwse bevolking. Stakeholders benoemen de organisatie daarnaast als een organisatie die in 'de haarvaten' van de Zeeuwse samenleving zit. Dit komt doordat zij een bekende en vertrouwde partij is voor veel burgers omdat zij al vanaf babyleeftijd bij gezinnen betrokken is. Op een aantal vlakken liggen er voor de GGD ook kansen om zichzelf nog verder door te ontwikkelen. Zo zou men in kunnen zetten op meer samenwerking met externe partijen om de slagkracht in de regio te verbeteren en liggen er mogelijkheden voor samenwerking over de regiogrenzen heen. Corona heeft nóg zichtbaarder gemaakt dat een focus op preventie van groot belang is voor de organisatie. Daarnaast blijft het voor de organisatie en deelnemende gemeenten continu zowel een uitdaging als een kans als het gaat om het zo goed mogelijk benutten van de expertise waar het gaat om publieke gezondheid.

Anderzijds zien we ook dat de GGD een organisatie is met een aantal externe uitdagingen en vraagstukken. De GGD ziet zich geconfronteerd met een oplopend tekort aan artsen en overig gespecialiseerd personeel op de (Zeeuwse) arbeidsmarkt. Dit dwingt de GGD om creatief te zijn in zowel het zoeken naar dit personeel, alsook in de wijze waarop de GGD met beperkte capaciteit op deze functies haar werk voldoende uit kan voeren. Hiernaast is er in Zeeland sprake van zowel ontgroening alsook vergrijzing. Tot op heden richt de organisatie zich in de uitvoering vooral op jeugd en in mindere mate op volwassenen en ouderen, maar de veranderende doelgroep vraagt om aanpassingen binnen de GGD om de Zeeuwse burgers gezond te houden. In algemene zin is door externe stakeholders aangegeven dat de taakgebieden waarop de GGD werkzaam is niet altijd voldoende helder zijn bij het grotere publiek.

2.3.2.2 Legitimiteit

De contacten die de GGD heeft met de deelnemende gemeenten van de gemeenschappelijke regeling zijn over het algemeen goed en worden door gemeenten ook als dusdanig ervaren. Ook met voor de GGD relevante in- en externe netwerken op het vlak van publieke gezondheid weet men goed contact te houden. Dit alles lijkt gezien de uitgebreide kennis van de bestuurlijke Zeeuwse situatie in de breedte van het publieke gezondheidsveld, waarover de GGD beschikt, ook begrijpelijk. De goede relaties die de GGD al had met haar stakeholders, zoals de VRZ, zijn gedurende de Coronacrisis sterker, korter en stabiel geworden. Stakeholders hebben gezien dat een goede samenwerking met de GGD van grote waarde kan zijn.

Echter, door stakeholders is ook aangegeven dat het beeld bestaat, dat de organisatie als gevolg van de GR-structuur niet altijd een even sterke slagkracht en zeggingskracht heeft. Daarnaast zijn de besluitvormings- en verantwoordingsprocessen, die onderdeel zijn van de GR, vaak langdurig en complex voor deelnemers. Bovenstaande zaken kunnen in negatieve zin bijdragen aan de legitimiteit van de GGD.

Een laatste punt binnen het thema legitimiteit is dat, als gevolg van de stijging van de uitgaven van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland, de GGD bij gemeenten een negatiever imago heeft gekregen, ondanks dat de GGD hier geen invloed op heeft. Dit komt mede omdat GGD Zeeland ten onrechte wordt benoemd als het organisatieonderdeel als het gaat om Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland. Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland en GGD zijn echter twee organisatieonderdelen binnen één GR.

Organisatie

Binnen de GGD bestaat vanuit medewerkers een grote bereidheid tot onderlinge samenwerking en is men over het algemeen sterk inhoudelijk betrokken om samen te streven naar een zo gezond mogelijk Zeeland. Vanwege het over het algemeen hoge opleidingsniveau van medewerkers is er binnen de GGD sprake van een hoge mate van professionaliteit en veel zelfstandigheid. Mede hierdoor weten medewerkers hun weg ook buiten de eigen organisatie goed te vinden. De samenwerking met andere GGD's in Nederland op overkoepelende thema's verloopt volgens de respondenten goed. De Coronacrisis heeft daarnaast uitgewezen dat de organisatie in staat is flexibel te zijn. Corona vraagt veel van de organisatie, maar de organisatie toont zich veerkrachtig. Ook waar het gaat om het ontwikkelen van (innovatieve) projecten heeft de organisatie zich volgens de respondenten bewezen. Verder is de technische infrastructuur van de GGD voldoende actueel en toekomstbestendig. Voortbouwend hierop zijn er ook mogelijkheden voor de GGD om de organisatie nog verder te ontwikkelen. Een eerste mogelijkheid betreft de sturing middels zelforganisatie. Het aannemen van een transitie manager en teamregisseurs biedt kansen om dit concept verder uit te bouwen. Op personeelsvlak speelt de krappe Zeeuwse arbeidsmarkt een belangrijke rol. Een tweede mogelijkheid ligt dan ook in de ruimte voor de GGD om het aantrekkelijk werkgeverschap van de organisatie in te zetten om meer personeel te werven. Vanaf 2021 zet de GGD ook in op strategische personeelsplanning, dit biedt perspectief. De derde mogelijkheid ligt op financieel vlak door de huidige P&C cyclus te blijven professionaliseren door een sterkere verbinding te leggen tussen voortgang, verwachtingen, resultaten en de daarbij onderliggende financiën.

Verder staat de GGD Zeeland zowel in- als extern nog voor een groot aantal uitdagingen. Zo heeft de combinatie van langdurige crisisbestrijding door Corona en het reguliere werk van medewerkers hoge werkdruk veroorzaakt. En alhoewel 'de Zeeuwse mentaliteit', waarbij men altijd hard werkt en aan verwachtingen wil voldoen, ervoor zorgt dat mensen het werk gedaan krijgen, zorgt het er ook voor dat het personeel sneller tegen haar maximum aanloopt met als potentieel risico dat medewerkers vertrekken. De crisisorganisatie binnen de GGD is relatief klein en daarmee kwetsbaar. Verder is naar voren gekomen dat er een aantal onderwerpen zijn waar de organisatie de komende jaren veel aandacht aan dient te besteden. Zo kwam naar voren dat thema's als zelforganisatie, de doorontwikkeling van het huidige informatiemanagement, de verbetering van de samenwerking tussen de bedrijfsvoering en het primaire proces, en de kwetsbaarheid van eenpitsfuncties voor specialistische dienstverlening binnen de organisatie, aandacht behoeven. Daarnaast zien we dat er door de beperkte financiële ruimte weinig mogelijkheden zijn om te innoveren in de organisatie op vlakken waar dit mogelijk wel gewenst is. Qua capaciteit leeft er ook twijfel of er op dit moment voldoende formatie is om een verdere samenwerking tussen de GGD, VRZ en RUDZ van de grond te krijgen.

2.4 RUD Zeeland

2.4.1 Algemene kenmerken

Governance

RUD Zeeland (hierna: RUDZ) is een gemeenschappelijke regeling op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) waaraan deelnemen: de 13 Zeeuwse gemeenten, waterschap De Scheldestromen en de provincie Zeeland (de deelnemers). Het algemeen bestuur (AB) van RUDZ bestaat uit 15 leden (elke deelnemer 1 lid), het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit 5 leden. In het DB zijn de drie Zeeuwse regio's vertegenwoordigd en hebben provincie en waterschap een zetel. De vertegenwoordiger namens de provincie (gedeputeerde) heeft 7 stemmen in het AB, de overige leden hebben er elk 1. De rol van de secretaris van het AB en DB wordt ingevuld door de directeur van RUDZ.

Op ambtelijk niveau is er een deelnemersoverleg tussen de deelnemers en RUDZ waarin actuele ontwikkelingen worden besproken. En er is een begeleidingscommissie namens de deelnemers die de DB- en AB-leden adviseert over de bestuurlijke besluiten die genomen moeten worden, voornamelijk vanuit financieel perspectief. De begeleidingscommissie stemt deze adviezen af met RUDZ. Het AB kent geen bestuurscommissies.

Met de 13 gemeenten heeft RUDZ dienstverleningsovereenkomsten gesloten, waarin per jaar afspraken gemaakt worden over de uitvoering van de VTH-taken (basismilieu- en plustaken). RUDZ heeft accountmanagers die regelmatig overleg voeren met de deelnemers over de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomsten.

Belangrijkste taken en activiteiten

RUDZ voert namens de gemeenten, de provincie en het waterschap de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu en natuur uit. RUD Zeeland werkt daardoor samen met gemeenten, de provincie en het waterschap aan een schone en veilige werk- en leefomgeving. In totaal houdt RUDZ toezicht op 8600 bedrijven, waarvan 170 bedrijven met een hoog risico.

RUDZ heeft de taken en activiteiten beschreven in een producten-dienstencatalogus (PDC), hierin zijn de volgende hoofdactiviteiten beschreven:

- Regulering (vergunningen, ontheffingen, of meldingen zodat bedrijven hun activiteiten conform de wet- en regelgeving op het gebied van milieu uitvoeren)
- Toezicht (het houden van toezicht op naleving van milieuwet en -regelgeving door bedrijven)
- Handhaving (uitvoering van wettelijke taken van gemeenten en provincie op het gebied van handhaving, op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer)
- Juridische expertise (inzet bijvoorbeeld bij beroep- en bezwaarzaken)
- Advisering (adviseren van gemeenten, provincie en waterschap bij beleidsontwikkeling en -uitvoering op het terrein van milieu en duurzaamheid, bijvoorbeeld bij ruimtelijke plannen)
- Specifieke producten (producten die incidenteel geleverd worden, bijvoorbeeld in het kader van bodemsanering of opstellen van geluidsbeheerplannen)
- Communicatie (bijvoorbeeld het verstrekken van informatie via de helpdesk en relatiebeheer).

Een aantal van deze producten worden door alle deelnemers afgenomen (basistaken) en voor een deel van de producten geldt dat het plustaken zijn. Daardoor verschilt de dienstverlening die RUDZ aan de deelnemers levert per deelnemer.

Sinds 1 oktober 2019 zijn de taken die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) vanuit RUDZ overgedragen aan DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR). De provincie Zeeland blijft bevoegd gezag voor deze taken, maar de uitvoering van deze taken wordt nu door DCMR aangestuurd.

Financiën

De jaarrekening 2019 van RUDZ had een totaal aan lasten van € 12,4 miljoen exclusief mutaties reserves. Vanwege de uitplaatsing van BRZO-taken geeft de begroting 2021 een accurater beeld van de huidige situatie. De begroting van RUDZ heeft een omvang van afgerond € 10,0 miljoen in 2021 (begroting 2021). Dit is dus na uitname van middelen door overdracht van BRZO-taken aan DCMR. De lasten bestaan voor het grootste deel uit personele lasten, € 7,8 miljoen. Overige kosten hebben vooral betrekking op de dienstverleningsovereenkomst die RUDZ met Terneuzen heeft gesloten in het kader van uitvoering van PIOFACH-taken en huisvesting (zie verderop, bij het kopje specifieke zaken).

De baten van RUDZ bestaan grotendeels uit deelnemersbijdragen (€ 9,6 miljoen). Als gevolg van de uitplaatsing van BRZO-taken heeft RUDZ tijdelijk te maken met frictiekosten waarvoor de provincie een extra vergoeding geeft.

Deze vergoeding loopt af van € 0,4 miljoen in 2021 tot 0 in 2025. In de tussentijd werkt RUDZ aan het oplossen van de frictiekosten, onder andere door extra taken in opdracht van de deelnemers uit te voeren, asbest, extra groentoezicht en extra taken voor de gemeente Schouwen-Duiveland. Door de bijdrage van de provincie en de extra taken heeft RUDZ voor 2021 alle frictiekosten verwerkt. Voor 2022 en later ligt er nog een opgave om frictiekosten te verwerken.

De deelnemersbijdragen zijn als volgt over de deelnemers verdeeld:

Deelnemers	Bijdrage 2021 in € 1.000,-	Bijdrage 2021 in %
Gemeenten	6.374	66,5
Provincie	3.162	33,0
Waterschap (incl. btw-compensatie)	52	0,5
Totaal	9.588	100

Kenmerkend voor RUDZ is de financiering op basis van PxQ. In hoofdlijn betekent deze werkwijze dat per deelnemer op basis van het bedrijvenbestand voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt bepaald hoeveel inspecties, handhavingszaken en vergunningen verwacht worden. Het totaal aantal per deelnemer wordt aangeduid met de letter Q. Per product is een vaste prijs bepaald, aangeduid met de P. Het product van P en Q bepaalt per bevoegd gezag de bijdrage die betaald wordt voor het opvolgende jaar. De totaalsom van de bijdragen bepaalt vervolgens de omvang van de begroting en het werkpakket van RUDZ. In 2020 is besloten aan het eind van het jaar af te rekenen op het werkelijk bestede aantal uur per deelnemer.

Het functioneren van de PxQ-systematiek is in 2019 door Berenschot geëvalueerd. De conclusie was dat de systematiek in belangrijke mate heeft bijgedragen aan een meer transparante en zakelijke RUDZ. Kosten zijn beter inzichtelijk en er is meer zicht op productiviteit. Ook is geconstateerd dat de sturing op RUDZ vanuit deelnemers vooral financieel gedreven is. PxQ kan ertoe leiden dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van deelnemers voor RUDZ en de uitvoering van de taken in het belang van heel Zeeland uit beeld raakt.

Een probleem dat in de gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd, naar voren is gebracht, is dat PxQ zo strak is ingeregeld dat er vanuit RUDZ geen ruimte is om te innoveren of bij te dragen aan ontwikkelopgaven.

Organisatie

De totale vastgestelde formatie is als gevolg van de overdracht van de BRZO taken afgenomen van 95,8 fte (begroting 2020) naar 82 fte (begroting 2021). Het primaire proces van RUDZ bestaat uit twee hoofdprocessen: vergunningverlening en toezicht en handhaving. Dit zijn tegelijkertijd de twee afdelingen die aan de basis van de organisatie staan. Naast deze afdelingen is er een compacte stafafdeling waarin onder meer het secretariaat is ondergebracht, de controller, de uitvoering van de P&C-cyclus plaatsvindt en kwaliteitszorg is ondergebracht. Tot slot heeft RUDZ een algemeen directeur. De hoofden van de drie afdelingen vormen samen met de directeur het MT, de controller is adviserend lid van de directie. RUDZ is gevestigd in Terneuzen en heeft geen nevenvestigingen. Door de omvang van het grondgebied is vanaf de start van RUDZ ingezet op de mogelijkheid om op afstand te werken. Veel activiteiten vinden dan ook niet vanuit het kantoor in Terneuzen plaats, maar onderweg of vanuit aanlandplekken in bijvoorbeeld het provinciehuis in Middelburg.

Specifieke zaken

Grote delen van de PIOFACH-taken voor RUDZ worden door de gemeente Terneuzen uitgevoerd. Dat betekent dat Terneuzen voor RUDZ onder meer de volgende taken uitvoert: financiële administratie, personeelszaken, ICT en huisvesting. RUDZ is ook gevestigd in een apart deel van het stadhuis van Terneuzen.

De afspraken met Terneuzen liggen vast in een dienstverleningsovereenkomst (dvo). Voor uitvoering van de taken, inclusief de huisvesting van RUDZ, ontvangt Terneuzen een jaarlijkse vergoeding. De dvo voor deze activiteiten loopt op 1 januari 2024 af. Dat betekent dat RUDZ zich op korte termijn moet beraden op de wijze waarop de PIOFACH-taken worden uitgevoerd. Wordt het contract met Terneuzen verlengd? Of wordt er voor een andere oplossing gekozen?

Op initiatief van de provincie Zeeland vindt er momenteel een onderzoek plaats naar de uitvoering van milieutaken in Zeeland. Dit betreft zowel de taken die RUDZ uitvoert als die door gemeenten en provincie zelf worden uitgevoerd. Doel is om te bezien in hoeverre de uitvoering voldoende robuust zijn georganiseerd en welke scenario's voor de toekomst wenselijk zijn. Dit onderzoek wordt door adviesbureau TwynstraGudde uitgevoerd. De resultaten worden voor de zomer van 2021 verwacht. Omdat het deels om dezelfde vragen gaat, is er contact met de onderzoekers geweest om te bezien in hoeverre analyses en uitkomsten in elkaars verlengde liggen dan wel elkaar tegenspreken. Op basis van de gesprekken is vooralsnog niet geconstateerd dat uitkomsten tegenstrijdig zullen zijn.

2.4.2 Probleemanalyse

2.4.2.1 Publieke waarde

RUDZ vormt één omgevingsdienst voor Zeeland. De grenzen van het werkgebied van RUDZ zijn congruent met de grenzen van de provincie en omvat alle gemeenten in de provincie. RUDZ is als organisatie goed ingevoerd en weet wat er speelt. Verder zijn bedrijven inhoudelijk tevreden over de werkzaamheden van RUDZ, zo zijn er bijvoorbeeld weinig klachten over vergunningverlening. De komst van de Omgevingswet leidt mogelijk tot het verkrijgen van meer taken voor RUDZ waarmee de organisatie robuuster kan worden. Hetzelfde geldt voor nieuw (Rijks-)beleid op het terrein van energietransitie en duurzaamheid. RUDZ werkt al samen binnen ODNL, het samenwerkingsverband van alle Nederlandse omgevingsdiensten. Verdere samenwerking kan RUDZ op inhoudelijk vlak versterken en de publieke waarde van het werk van RUDZ verder vergroten.

Vanuit het perspectief van publieke waarde zijn er ook nog enkele zaken die aandacht nodig hebben. De PxQ-methodiek leidt er toe dat samenwerking met RUDZ stroef van de grond komt. Doordat uren stuk voor stuk verantwoord moeten worden, kan RUDZ lastiger dan andere Zeeuwse organisaties inspringen op nieuwe vragen. De omgeving van RUDZ ervaart nog wel eens dat RUDZ tegenstrijdige adviezen geeft ten opzichte van adviezen van één van de andere organisaties. Ook de responstijd op meldingen is een aandachtspunt, RUDZ is communicatief niet altijd optimaal bereikbaar. De geografische kenmerken van Zeeland (een uitgestrekt gebied, met wel veel bedrijven / instellingen met een hoog milieurisico) maakt het werken van RUDZ ook lastig, bijvoorbeeld met het invullen van piketten. De stikstofproblematiek tot slot, leidt mogelijk tot minder vergunningaanvragen, hetgeen een knelpunt kan zijn in de voortgang van werkzaamheden.

2.4.2.2 Legitimiteit

RUDZ heeft een duidelijke structuur met een AB en DB zonder bijzondere commissies. Dat zorgt dat verantwoordelijkheden helder zijn. De deelnemers worden via het deelnemersoverleg en de begeleidingscommissie periodiek betrokken bij de beleidsontwikkeling en besluitvorming. Ten opzichte van sommige andere omgevingsdiensten zijn bij RUDZ relatief veel provinciale en gemeentelijke taken belegd, waardoor er een stevig pakket aan werkzaamheden ligt. RUDZ heeft recent nog enkele taken van de gemeente Schouwen-Duiveland overgenomen en zou nog meer taken van andere gemeenten kunnen overnemen. Vanuit landelijke ontwikkelingen kan de legitimiteit van RUDZ nog verder toenemen. De commissie Van Aartsen bevestigt het belang van een goede en onafhankelijke uitvoering van milieutaken, inclusief toereikende financiering waarmee het bestaansrecht van RUDZ verstevigd wordt. De financiële legitimiteit neemt naar verwachting in de toekomst ook toe doordat voor milieuvergunningen onder de Omgevingswet leges geheven kunnen worden. Hiermee ontstaat een autonome geldstroom.

Voor legitimiteit zijn er voor RUDZ ook enkele aandachtspunten. Het niet realiseren van de doestellingen voor handhaving en toezicht doet afbreuk in het vertrouwen dat deelnemers in RUDZ hebben. Hierbij zijn ook enkele deelnemers vanaf de start vrij kritisch geweest over nut en noodzaak van een omgevingsdienst. Het draagvlak onder deelnemers is wisselend omdat zij de grip op de uitvoering van taken soms missen. Ook in de scherpe zakelijke verhoudingen waarin via PxQ vooral financieel wordt gestuurd, is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle deelnemers en het gedeelde eigenaarschap niet sterk ontwikkeld. Het proces van begroten en verantwoorden kost deelnemers en RUDZ samen veel tijd, ook in de besluitvorming. Soms wordt ook besluitkracht in het AB van RUDZ zelf gemist. Tot slot komt door het uitplaatsen van de BRZO-taken naar DCMR de legitimiteit ook verder onder druk te staan. Deze uitplaatsing heeft geleid tot de vraag of RUDZ nog robuust genoeg is om alle taken op het vereiste kwaliteitsniveau uit te voeren. Dit heeft mede geleid tot het onderzoek naar het uitvoeren van milieutaken in Zeeland.

2.4.2.3 Organisatie

RUDZ is een efficiënte en zakelijke ingerichte organisatie, die op een gecertificeerde wijze haar producten levert. Doordat er vanaf het begin op ingezet is, kan RUDZ plaats- en tijdsafhankelijk werken. De organisatie is lean en kent een beperkte overhead doordat de PIOFACH-taken aan Terneuzen zijn uitbesteed. Door deze uitbesteding kan RUDZ profiteren van de schaalgrootte van Terneuzen. RUDZ heeft veel data over Zeeuwse bedrijven en milieurisico's. De data en informatie kunnen voor samenwerkingspartners een nuttige bron zijn. Er zit potentie in het breder en beter benutten van de gegevens van RUDZ en RUDZ is in staat om uitgebreid te rapporteren.

Aandachtspunten voor de bedrijfsvoering zijn er ook. De vestigingslocatie Terneuzen is decentraal ten opzichte van de rest van Zeeland en leidt tot veel reistijd en -kosten (toltunnel). De financiële slagkracht is beperkt, zowel in het vermogen om tegenvallers op te vangen (reserves) als de ruimte in het budget om ontwikkelcapaciteit vrij te spelen. Dit laatste als gevolg van de vrij strakke PxQ-sturing. RUDZ heeft aangegeven om in personele capaciteit te willen investeren om toekomstige uitstroom door pensionering op te kunnen vangen. RUDZ verwacht continuïteitsvraagstukken als niet in deze behoefte wordt voorzien, in de vorm van strategische personeelsplanning en financiële dekking. De omvang van RUDZ is relatief beperkt waardoor het lastig en/of duur is bepaalde specialismen in huis te organiseren. De beperkte omvang zorgt ook voor beperkte doorgroeimogelijkheden. Tot slot geldt voor RUDZ dat het lastig is goed personeel te werven, in een context waarin zaken en wetgeving steeds complexer worden. Het hoger onderwijs in Zeeland sluit niet helemaal aan op de behoefte van de RUDZ waardoor er geen natuurlijke visvijver is voor nieuw, jong talent.

2.5 Overkoepelende analyse

De drie organisaties hebben een aantal overeenkomsten:

- Voor alle drie is er waardering voor het werk dat verricht wordt en zijn de organisaties goed ingebed in Zeeland. In de uitvoering wordt blij gegeven van veel lokale en specifieke kennis.
- Nieuwe wetgeving, zoals de Omgevingswet, en ontwikkelingen als datagedreven werken zorgen voor inhoudelijke uitdagingen voor de drie organisaties. De accenten verschillen per organisatie, maar de gemene deler is wel dat er kansen liggen om inhoudelijk door te ontwikkelen en samen te werken met elkaar, maar zeker ook met gemeenten, provincie of andere organisaties.
- Alle drie hebben hun basis in wettelijke taken die uitgevoerd worden. Bij de VRZ zijn de wettelijke (vrijwel) de enige taken. Voor RUDZ geldt dat er ook plustaken voor deelnemers worden uitgevoerd. De gemeenschappelijke Regeling Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten met de twee organisatie onderdelen GGD en Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland heeft voor wat betreft het GGD onderdeel naast wettelijke taken ook niet wettelijke taken.

- Voor alle drie geldt ook dat deelnemers bij besluitvorming betrokken zijn door middel van begeleidingscommissies, deelnemersoverleggen en dergelijke.
- Alle drie hebben de komende periode ook besluiten te nemen over huisvestingsvragen. De GGD Zeeland heeft een niet-passende huisvesting, VRZ moet besluiten over modernisering van de huisvesting en RUDZ moet besluiten over het al dan niet continueren van de huisvesting in het stadhuis van Terneuzen.

Elk van de organisatie heeft ook eigen specifieke kenmerken en vragen:

- Voor de VRZ is dat de grote bijdrage die vrijwilligers leveren aan de taakuitvoering door de VRZ.
- Voor de Gemeenschappelijke Regeling GGD Zeeland zijn dat de taken die onder verantwoordelijkheid van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg worden uitgevoerd en de complexe bestuurlijke organisatie die dat met zich meebrengt.
- Voor RUDZ geldt dat de PxQ-systematiek geheel eigen is aan de organisatie en uniek in Zeeland. Ook onderscheidt RUDZ zich doordat naast de 13 gemeenten ook Provincie en waterschap De Scheldestromen deelnemers zijn in de GR.

Zowel naar aantal werkzame personen als financieel zijn de VRZ en GGD ongeveer even groot. Beiden zijn echter veel groter dan de RUDZ. Met name de GGD en de VRZ hebben grote delen van de organisatie, zoals bijvoorbeeld op het gebied van gezondheidspreventie, (jeud)zorg en de brandweer, die weinig raakvlakken hebben met elkaar dan wel met de RUDZ. Vanuit de RUDZ bezien zijn er relatief meer raakvlakken met beide organisaties, maar is de RUDZ relatief onbekend met de GGD en VRZ. De GGD en de VRZ hebben wel raakvlakken via de GHOR. Wat dit alles betreft zijn de inhoudelijke raakvlakken en overlappingen tussen de drie organisaties asymmetrisch.

Tevens hebben wij geconstateerd dat er op verschillende gebieden al tussen de organisaties wordt samengewerkt, met name tussen de GGD en de VRZ. Voorbeelden zijn de personele unies van de Directeur Publieke Gezondheidszorg en de controller. Ook de coronacrisis heeft beide organisaties dichter bij elkaar gebracht. Ook op het gebied van enkele ondersteunende functies zijn er uitwisselingen. Ook gedurende ons onderzoek bleek dat het management van de GGD en VRZ elkaar beter kent dan de RUDZ met GGD en/of VRZ. Als gevolg van de verkenning zijn de drie MT's voor het eerst bij elkaar gekomen.

Voor de drie organisaties samen is er een probleemanalyse ten aanzien van **publieke waarde** die veel gemeenschappelijkheid heeft, waarbij sommige zaken bij één of twee organisaties wat manifester aanwezig zijn. De gemeenschappelijkheid bestaat op hoofdlijnen uit:

- de specifieke kenmerken van Zeeland met een relatief dunbevolkt gebied, grote rijafstanden leveren voor alle drie de organisaties moeilijkheden op. Dat uit zich bijvoorbeeld in aanrijtijden, reistijd en -kosten.
- Dat Zeeland een regio met een hoog risicoprofiel is, twee havens, zware industrie met de daarmee samenhangende milieu-, veiligheids-, en gezondheidsrisico's. Zeeland is het tweede risicogebied van Nederland. Alle drie de organisaties hebben een duidelijke missie die zich richt op deze thematiek, die bovendien in elkaars verlengde ligt.
- het beschikbaar hebben van informatie wordt een steeds bepalender factor in het leveren van de maatschappelijke prestaties die gevraagd worden. Informatie wordt (of eigenlijk: is) de belangrijkste grondstof waarmee de medewerkers hun werk doen.
- de advisering van de drie organisaties aan gemeenten over het taakveld waarop zij werken. Dit adviseren kan meer body krijgen zodat de toegevoegde waarde van het werk toeneemt en deelnemers dit ook beter gaan ervaren.
- externe samenwerking met zusterorganisaties buiten de provincie: voor GGD en RUDZ geldt dat die inhoudelijk waarde toevoegt en opgezocht wordt. Ook binnen de provincie wordt met andere (publieke) partijen samengewerkt, waarbij RUDZ hinder ondervindt van de PxQ-methodiek.

Voor **legitimiteit** geldt:

- Alle drie hebben een stevige wettelijke basis waarop de organisaties zijn gegrondvest. Dat legitimeert voor een groot deel het bestaan en het optreden van de organisaties. Dit wettelijk kader is overigens niet in graniet gebeiteld. Voor de VRZ geldt de evaluatie van de Veiligheidswet als belangrijke ontwikkeling, voor RUDZ de uitkomsten van de commissie Van Aartsen en voor de GGD de (landelijke) evaluatie van de Corona crisis met daaruit voortvloeiende aandachtspunten. Voor VRZ betekent dat wellicht meer flexibiliteit, voor RUDZ mogelijk een steviger verankering en positie en voor de GGD is nog niet duidelijk wat de evaluatie gaat betekenen.
- Gemeenten ervaren last van het besluitvormingsproces en ook de drie organisaties zelf ondervinden hinder van de soms complexe besluitvormingsprocessen die leiden tot een sub-optimale slagkracht van de organisaties. Dit komt grotendeels door de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet veiligheidsregio's en kan dus niet volledig worden opgelost door meer samenwerking.
- Gemeenteraden verhouden zich wisselend tot de drie organisaties. Het beeld verschilt, enkele gemeenteraden zijn opbouwend-kritisch, bij enkele andere gemeenteraden is het basisvertrouwen laag. Deels omdat de raden meer grip willen hebben of vanwege de ontstaansgeschiedenis van de organisaties. Het beeld wisselt per organisatie, waarbij RUDZ voor sommige gemeenteraden nog steeds voelt als een gedwongen keuze. Al met al wisselt het draagvlak voor de drie organisaties.
- Het beeld bij gemeenteraden is ook sterk afhankelijk van de financiële situatie. Meerkosten in het verleden hebben geleid tot een negatief imago. Hierbij valt voor RUDZ op dat deelnemers een sterke financiële drive hebben in hun totaalbeoordeling van RUDZ.
- Voor RUDZ geldt verder dat legitimiteit onder invloed staat van taakwijzigingen. Enerzijds het uitplaatsen van taken naar DCMR, anderzijds het overnemen van taken van gemeenten. Het beeld is nog niet uitgekristalliseerd.

Wat betreft de **organisatie** zijn er twee elementen die er echt uitspringen: financiën en personeel.

Voor wat betreft financiën hebben alle drie de organisaties structureel te weinig vet op de botten om te kunnen innoveren, tegenvallers op te kunnen vangen of inhoud te geven aan kwalitatieve samenwerking. Tegelijkertijd vragen nieuwe wetgeving en hogere verwachtingen juist om uitbreiding of verzwaring. En ook investeren in nieuwe processen en werkwijzen. Dit spanningsveld gaat in de toekomst steeds verder knellen.

Alle drie hebben ook moeite met het op peil houden van de personeelssterkte, zeker gezien de verwachte uitstroom van toekomstige gepensioneerden. Kwalitatief goed aanbod voor hoogopgeleide, specialistische functies is in Zeeland moeilijk te vinden. Ook arbeidsvoorwaarden kunnen een reden zijn waarom mensen liever voor andere werkgevers kiezen. Alle drie willen invulling geven aan strategische personeelsplanning. Het krappe financiële kader is daarbij een belemmering. Het risico dat daarmee ontstaat, is dat op sleutelposities door specifieke deskundigheden of soloposities gaten gaan vallen die de taakuitoefening in gevaar brengen en waarbij kwetsbaarheden gaan ontstaan.

Naast deze punten is cultuur ook als aandachtspunt naar voren gekomen. De drie organisaties hebben verschillende culturen. Ten opzichte van elkaar verschillen ze, maar ook binnen de organisaties komen cultuurverschillen voor. Dit hoeft samenwerking niet a priori onmogelijk te maken, maar moet wel goed gemanaged worden.

Kortom alle organisaties hebben zaken die goed gaan en minder goed gaan, allemaal hebben zij naar de toekomst gezien hun uitdagingen. Meer met elkaar samenwerken kan naast allerlei andere mogelijkheden een oplossing hiervoor bieden. Daar gaan de volgende hoofdstukken over.

Intermezzo: inspiratie van elders

In het kader van de verkenning hebben wij ons oor te luisteren gelegd in enkele regio's (Fryslân, Gelderland Midden en Kennemerland) met ervaring met vergaande integratie.

In de eerste plaats stellen wij vast dat nog nergens in Nederland sprake is van vergaande integratie van de GGD, Veiligheidsregio en Omgevingsdienst. In de bekeken regio's waren uitsluitend de GGD en Veiligheidsregio vergaand geïntegreerd: soms alleen ambtelijk en soms zowel bestuurlijk als ambtelijk.

De achtergrond voor de samenvoeging is het voorkomen van bestuurlijke drukte en de inhoudelijke samenloop van de GGD en de GHOR. Onze gesprekspartners geven aan dat zij de geïntegreerde organisatie ervaren als een robuuste organisatie onder meer op het gebied van bedrijfsvoering. Er is sprake van spontane synergie waardoor leuke samenwerkingsprojecten ontstaan. Ook wordt ervaren dat verschillende thema's in de vorm van inhoudelijke projecten beter gezamenlijk worden opgepakt, zoals op het gebied van kwetsbare ouderen en brandveilig leven. De echte winst zit in op het vlak van crisisbeheersing (korte lijnen, geen afstemmingsvraagstukken) en daarbinnen nadrukkelijk de nazorg. Ook het hebben van één MT maakt de verbindingen in de organisatie makkelijker. Ze kunnen veel van elkaar leren in een sfeer die veel weg heeft van een intervisie. De randvoorwaarde is dat het 'con amore' moet gaan. Het is geven en nemen en iedereen moet er volledig achter staan. De twee onderdelen kennen natuurlijk verschillen, zo is de GGD veel meer zelfsturend dan de brandweer, maar als je die verschillen kunt omarmen, dan is er veel mogelijk. Ook kan worden geconstateerd dat inhoudelijke samenwerking niet op alle vlakken mogelijk is. Het onderkennen van deze (on)mogelijkheden aan beide kanten is een voorwaarde voor het slagen van de samenwerking. Het is mogelijk minder bestuurlijke drukte te creëren in deze geïntegreerde vorm, maar dan is goede ambtelijke voorbereiding wel een must. Een tip voor een geslaagde nauwe samenwerking luidt: het is belangrijk om te beginnen met de 'why', vervolgens de 'how' en daarna pas de 'what'.

3. Visie op meer samenwerken

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben wij de huidige situatie geanalyseerd. Uit deze analyse blijkt dat de drie organisaties op een aantal punten met elkaar samenwerken. Wat dit betreft is de zoektocht van de verkenning te onderzoeken of er **nog meer** kan worden samengewerkt. Meer samenwerken tussen de GGD, VRZ en RUDZ kan wellicht helpen bepaalde knelpunten op te lossen door gezamenlijk kansen te benutten en gezamenlijk toekomstige bedreigingen het hoofd te bieden. Dit hoofdstuk presenteert de visie op meer samenwerken. Allereerst wordt begonnen met het vertrekpunt voor meer samenwerken, vervolgens met de aanleiding ervan, waarna het doel en de vorm worden gespecificeerd. Deze visie op meer samenwerken fungeert als uitgangspunt voor de verdere verkenning naar samenwerken.

3.2 Het vertrekpunt voor meer samenwerken

De GGD, VRZ en RUDZ zijn de organisaties die werken aan een schoner, gezonder en veiliger leefomgeving in Zeeland voor inwoners en bedrijven. Zij verrichten deze werkzaamheden voor de gemeenten, de provincie en het waterschap. De GGD, VRZ en RUDZ willen voor deze doelgroepen excelleren in hun dienstverlening. Meer met elkaar samenwerken kan bijdragen aan een betere dienstverlening voor deze doelgroepen. Meer samenwerken gaat niet alleen over het primaire proces maar ook over de hieraan ondersteunde werkprocessen. Ook deze werkprocessen dragen bij aan een betere dienstverlening. Elke organisatie afzonderlijk is kwetsbaar, meer samenwerken zal tot meer robuustheid leiden. Als gevolg van dit alles zal er sprake zijn van een betere dienstverlening, meer publieke waarde en een sterkere Zeeuwse overheid. Meer samenwerken met elkaar laat overigens onverlet dat elke organisatie ook een eigen netwerk binnen en buiten Zeeland heeft met samenwerkingspartners.

In de kern gaat het bij de drie organisaties over de volgende deels overlappende ambities:

- **Veiligheidsregio Zeeland:** maakt zich sterk voor de veiligheid van de Zeeuwse samenleving. Met de samenwerkingspartners worden de risico's in Zeeland verkleind en wordt ervoor gezorgd dat, wanneer dat nodig is, 24/7 kan worden opgetreden om de effecten van een incident, ramp of crisis te beperken.
- **Regionale uitvoeringsdienst Zeeland:** de RUDZ werkt voor gemeenten, provincie en waterschap aan een schone en veilige werk- en leefomgeving. Zij doen dit klantvriendelijk, professioneel, doelmatig en conform vastgelegde kwaliteitseisen en dienstverleningsnormen.
- **GGD Zeeland:** werkt samen met gemeenten en ketenpartners aan een gezonder en veiliger leven in Zeeland met als visie een leven lang meedoen. Want Zeeuwen die zich goed voelen, kunnen langer meedoen en van betekenis zijn in de samenleving. Dit doet de GGD door gezondheidsbescherming en beheersing van risico's en het stimuleren van een gezonde leefstijl.

De meerwaarde van deze samenwerking moet daarbij liggen in het benutten van – delen van – elkaars capaciteiten. Voorwaarde is dat alle partners er enig voordeel van hebben. Dat laat onverlet dat de een er meer voordeel bij kan hebben dan de ander. Het gaat er dus om dat je met elkaar iets tot stand brengt. Eigen kwaliteiten en vaardigheden zijn daarbij belangrijk, maar ook begrip voor de positie, belangen en de werkwijze van de ander. Dus, samenwerking is het met elkaar iets tot stand brengen met begrip voor elkaars positie, belangen en werkwijze.

3.3 De aanleiding voor meer samenwerken

De GGD, VRZ en RUDZ wensen de komende jaren voor de deelnemende organisaties hun diensten met de juiste kwaliteit te kunnen blijven verlenen aan de Zeeuwse bedrijven, inwoners en organisaties met het oog op een gezonder, schoner en veiliger Zeeland. Er komt een aantal exogene ontwikkelingen op de drie organisaties af, waarbij het meer samenwerken een oplossing kan bieden om de juiste kwaliteit te blijven garanderen. Voorbeelden van die exogene ontwikkelingen zijn nieuwe en veranderende wetten als de Omgevingswet, de Wet op de veiligheidsregio's, Wet publieke gezondheid met direct inhoudelijke consequenties voor de werkzaamheden van de drie organisaties, de herziening van het VTH stelsel als gevolg van de adviezen van de Commissie Van Aartsen en de veranderingen in de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WRNA). In dit kader zal de inhoudelijke en procesmatige complexiteit toenemen. Deze toenemende complexiteit vindt plaats in relatie met een dunne Zeeuwse arbeidsmarkt en een veranderende doelgroep als gevolg van verandering van de Zeeuwse demografie (ontgroening en vergrijzing). En dit allemaal in een tijd waarin naar verwachting onder meer als gevolg van de herijking van het gemeentefonds de financiële kaders steeds strakker worden.

Tenslotte zijn er enkele praktische zaken die verband kunnen houden met meer samenwerking tussen de drie organisaties. Dit betreft onder meer de huisvestingsproblematiek waar de drie organisaties op de korte termijn een oplossing voor moeten vinden. Een ander voorbeeld is de dienstverleningsovereenkomst van de RUDZ met de gemeente Terneuzen die binnenkort afloopt en waarbij de keuze moet worden gemaakt hoe verder te gaan.

3.4 Het doel van meer samenwerken

Primair doel is dat samenwerking (meer) 'publieke waarde' creëert; dat wil zeggen een maatschappelijke meerwaarde voor de samenleving in de zin van een gezonder, schoner en veiliger leefomgeving voor de inwoners van Zeeland. Meer samenwerken draagt bij aan een verbetering van de dienstverlening in Zeeland. Ook kan het leiden tot een versterking van de positie van Zeeland op landelijk niveau op de werkgebieden van de drie organisaties. Dit alles leidt gezamenlijk tot meer publieke waarde.

Een tweede doel is het versterken van de continuïteit en de slagkracht van de uitvoering van de taken van de drie organisaties. Hierdoor wordt ook de kwetsbaarheid verminderd.

Op de derde plaats heeft de samenwerking tot doel medewerkers te behouden en/of aan te trekken en een aantrekkelijke werkgever in Zeeland te blijven. Hierdoor worden de kansen van de medewerkers en de kwaliteit van de diensten vergroot.

Tot slot leidt meer samenwerken tot meer effectiviteit, een grotere doelmatigheid en kwaliteitswinst van de geleverde producten en/of dienstverlening en/of de gehele organisatie. Ook dit leidt tot een grotere publieke waarde.

Om dit te bereiken is draagvlak bij de deelnemers een voorwaarde, waarbij de deelnemers zeggenschap in de zin van grip en regie hebben. Vanuit de eigenaarsrol gaat het hierbij om agendering en sturing enerzijds en controle en verantwoording anderzijds en om de continuïteit van de organisaties. Vanuit de opdrachtgeversrol gaat het daarbij om een goede en zo veel mogelijk gezamenlijke invulling van het opdrachtgeverschap door de deelnemers. Hoe beter er een eenduidige opdracht wordt geformuleerd, hoe beter de organisaties erop kunnen reageren. Zo mogelijk dient het regionale belang hierbij het lokale belang zo veel mogelijk te overstijgen.

Kostenbesparing is geen doel van de samenwerking. Kostenbesparingen zijn als gevolg van meer samenwerking niet te verwachten. Wel is de kans groot dat, gezien de toenemende complexiteit van de werkzaamheden, de kosten zullen toenemen als er niet meer wordt samengewerkt.

3.5 De vorm van meer samenwerken

Samenwerken kan op verschillende manieren, in toenemende zwaarte en complexiteit. De lichtste variant is enkel onderlinge afstemming en informatie uitwisseling, de zwaarste variant is de vorm waarin de GGD, VRZ en RUDZ geïnstitutionaliseerd samenwerken in één gemeenschappelijke regeling en samengevoegd zijn op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Tussenvarianten zijn het projectmatig tijdelijk samenwerken en het meer structureel samenwerken op een specifiek gebied. Er zijn thans al diverse vormen van samenwerking, zowel afstemming/informatie uitwisseling, als projectmatig, als meer structureel (bijvoorbeeld crisisorganisatie), soms tussen twee, soms tussen drie organisaties.

Er is niet een specifieke samenwerkingsvorm waar vooraf de voorkeur naar uitgaat. De vorm van samenwerken volgt op de inhoudelijke keuzes. Centraal staat het antwoord op de vraag waar meer samenwerking tot meerwaarde leidt; de samenwerkingsvorm dient hieruit voort te vloeien. Samenwerking kan ook vorm krijgen door op onderwerpen de verbinding te zoeken tussen twee organisaties, het hoeft niet steeds alleen in een vorm met de drie organisaties in dezelfde mate. Uitgangspunt bij alle samenwerkingsvormen is dat de samenwerking past binnen de wettelijke kaders.

4. Samenwerkingsmogelijkheden nader uitgewerkt

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben wij eerste de huidige situatie geanalyseerd en zijn wij tot de slotsom gekomen dat meer samenwerken een bijdrage kan leveren voor een beter functioneren van de drie organisaties. Vervolgens is een visie opgesteld waarin naast enkele randvoorwaarden het doel is geformuleerd waarvoor er meer dient te worden samengewerkt. Alvorens dit uit te werken in scenario's van samenwerking, is het belangrijk om eerst concreet te maken waar meer samenwerking over kan gaan.

Op basis van de interviews en analyse van documenten is een longlist tot stand gekomen met samenwerkingsmogelijkheden (zie bijlage 1). In een interactief proces met de ambtelijke ondersteuningsgroep, bestuurlijke begeleidingscommissie, MT's en gemengde werkgroepen met medewerkers van de drie organisaties zijn uiteindelijk zeven samenwerkingsmogelijkheden geselecteerd voor een nadere uitwerking, te weten:

- meer samenwerken in het begrotings-, verantwoordings- en besluitvormingsproces;
- meer samenwerken bij signaaltoezicht;
- meer samenwerken in het kader van de Omgevingswet;
- het gezamenlijk oprichten van een VTH academie;
- meer samenwerking door gezamenlijk optrekken op het gebied van advisering;
- meer samenwerking op het gebied van dataverzameling en analyse;
- meer samenwerking in het secundair proces.

Bij elke samenwerkingsmogelijkheid wordt in dit hoofdstuk beschreven waar het precies over gaat. In bijlage 2 is per samenwerkingsmogelijkheid de meerwaarde van samenwerking op de gebieden kwaliteit, kosten, continuïteit en zeggenschap te vinden en per samenwerkingsmogelijkheid de randvoorwaarden die relevant zijn voor de totstandkoming van de samenwerkingsmogelijkheid.

4.2 Meer samenwerken in het begrotings-, verantwoordings- en besluitvormingsproces

Voor alle organisaties geldt dat het **begrotings- en verantwoordingsproces** conform de GR prioritaire, verplichte activiteiten zijn die jaarlijks terugkeren in dezelfde regelmaat. Het begrotingsproces is bij alle organisaties gelijk. De begroting moet in april worden ingediend bij de deelnemers. Zij hebben dan enkele maanden om zienswijzen in te dienen zodat in juli de begroting vastgesteld kan worden. Wat betreft het verantwoordingsproces hebben de VRZ en RUDZ drie rapportagemomenten per jaar, de GGD twee: een tussenrapportage en een jaarrapportage. Als gevolg van dit proces zijn er bij de GGD twee pieken in de werkzaamheden: de eerste drie maanden van het jaar en in de zomer (overlap finaliseren begroting en opstellen tussenrapportage).

De RUDZ heeft voor elke deelnemer een dienstverleningsovereenkomst. Omdat de RUDZ wordt afgerekend op basis van uren (PxQ) rapporteert de RUDZ maandelijks bij alle deelnemers de besteding. Wekelijks verstrekt de RUDZ overzichten van opgestarte zaken (controles, klachten, vergunningen etc.) aan de ambtelijke vertegenwoordigers. Dit vergt in vergelijking met de andere organisaties een extra inspanning. De RUDZ is bezig dit proces meer en meer te automatiseren.

Wat betreft het format en de systematiek van begroten en verantwoorden volgen alle organisaties de wettelijke kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de afspraken gemaakt in het verband van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (VGZ). Op hoofdlijnen hanteren de drie organisaties de BBV. Er zijn ook verschillen,

bijvoorbeeld in de mate van detaillering en hoeveelheid informatie. Hiermee verschilt ook de leesbaarheid en de aansluiting bij het beleid, als gevolg van specificaties bij markttaken en aanvullende taken.

De drie organisaties werken reeds samen in het begrotingsproces richting gemeenten. De organisaties informeren gezamenlijk op één avond de gemeenteraden. Dit wordt positief ontvangen. Begroting en jaarrapportage worden gestuurd naar de toezichthouders. Bij de GGD en VRZ is dat de provincie, bij de RUDZ het Rijk.

Het is voor alle organisaties lastig om een specifiek aantal fte's te koppelen aan het begrotings- en verantwoordingsproces. Er zijn in elke organisatie diverse mensen beperkt bij betrokken. Er zijn in het jaar pieken en dalen. Over het geheel genomen is bij de RUDZ, los van de inhoudelijke inbreng, ruim 1 fte bezig met het begrotings- en verantwoordingsproces inclusief de PxQ verantwoording richting gemeenten. Bij de VRZ is het werk verspreid over drie personen die ook andere taken hebben en bij de GGD is er één persoon mee bezig en zijn enkele andere personen vanuit de organisatie betrokken bij ondersteunende werkzaamheden. De concerncontroller van de GGD en VRZ werkt voor beiden. Zij wordt in elke organisatie hierbij ondersteund door een persoon. Kosten zijn mede gezien de beperkte menskracht relatief beperkt. Hier zit een relatie met de bedrijfsvoeringsprocessen (zie ook daar).

Wat betreft **het besluitvormingsproces** heeft elke organisatie een AB en een DB. Grofweg ziet het bestuurlijke proces bij de organisaties er als volgt uit:

- Bij de VRZ komt het DB plusminus zes keer per jaar bij elkaar (vanaf 2022 wordt dit vaker). Het AB ziet elkaar vijf of zes keer per jaar.
- Bij de GGD zijn er vijf DB vergaderingen. Het AB heeft vijf vergaderingen en daarbovenop drie themabijeenkomsten.
- Bij de RUDZ zijn er zes DB vergaderingen. Het AB ziet elkaar vijf keer per jaar.

Bij de GGD en VRZ zijn er enkele medewerkers die in dit proces bestuurders en de directeuren faciliteren. Beide organisaties hebben een bestuurs- en directiesecretaris. De functie wordt verschillend ingevuld. Eén directiesecretaris is kwetsbaar. De VRZ heeft enkele beleidsmedewerkers die naast andere taken ook betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. De GGD heeft twee strategie adviseurs die meer gericht zijn op het MT en minder op het bestuur. Bij RUDZ zijn het inhoudelijke MT leden die ondersteuning geven aan de directeur. De RUDZ heeft op dit gebied geen aparte, structurele capaciteit. Kosten zijn onduidelijk maar mede gezien de beperkte menskracht relatief beperkt.

Meer samenwerken bij het begrotings- en verantwoordings- en besluitvormingsproces kan bijdragen aan een vermindering van kwetsbaarheden te aanzien van de capaciteit op dit gebied en een verbetering van de kwaliteit van de stukkenstroom en correspondentie richting AB leden, deelnemers en toezichthouders. Ook kan zo de betrokkenheid van de deelnemers vergroot worden.

4.3 Meer samenwerken bij signaaltoezicht

Alle drie de organisaties hebben baat bij het zijn van elkaars ogen en oren. De kansen liggen op zowel het gebied van het laten overlappen van controles en inspecties, als op het gebied van het bundelen van informatie die wordt opgedaan bij het uitoefenen van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Als van tevoren wordt vastgelegd waar de organisaties behoefte aan hebben, kunnen de toezichthouders en handhavers tijdens de inspecties en controles vastleggen wanneer zij dergelijke situaties aantreffen. Het belangrijke kernwoord hiervoor is signaaltoezicht, het ook kijken voor andere bevoegde gezagen naar andere zaken dan de voorschriften voor de specifieke reden van de controle of inspectie. Op die manier zijn de organisaties sneller op de hoogte van alarmerende situaties.

De kansen zitten concreet op de toezicht en handhaving van onder meer vuurwerkopslag, campings, evenementen, schepen, verpleeghuizen, AZC's, prostitutiebedrijven, Tattoo- en piercingshops en kinderdagverblijven. De meerwaarde voor de GGD zal hierbij beperkter zijn dan bij de RUDZ en VRZ.

De VRZ heeft ruim 20 personeelsleden op het gebied van VTH. Bij de GGD wordt momenteel nog geen tien fte ingezet op het gebied van toezicht en handhaving. In het bestand van de RUD Zeeland staan 8.600 bedrijven en zij doen jaarlijks ongeveer 2.000 periodieke inspecties ter plaatse. Op dit moment leggen de RUDZ en de VRZ jaarlijks hun lijsten met te inspecteren bedrijven naast elkaar. Jaarlijks worden er tussen de 20 en 50 inspecties bij bedrijven gezamenlijk door de RUDZ en VRZ uitgevoerd.

Het is voor de organisaties niet mogelijk om elkaars inspecties en controles volledig over te nemen, het gaat meestal om andere vakdisciplines met andere expertise. Het is wel mogelijk van tevoren aan elkaar mee te geven waar de organisaties baat bij hebben om voor elkaar op te letten bij de inspecties en controles. Door het hebben van extra paren ogen en oren krijgen de organisaties een sneller en meer zicht op eventuele zorgwekkende situaties en wat er speelt in de provincie Zeeland.

Meer samenwerken op het gebied van signaaltoezicht heeft effect op de publieke waarde. Het kan leiden tot een vermindering van de toezichtsdruk bij bedrijven. Ook kan het de informatiepositie van de drie organisaties versterken.

4.4 Meer samenwerken in het kader van de Omgevingswet

De drie organisaties zitten op dit moment al samen in een werkgroep, gericht op het inspelen op de aanstaande Omgevingswet. Daarnaast zijn ze alle drie aanwezig in het Samenwerkingsplatform Omgevingswet Zeeland (SPOZ) en betrekken ze elkaar actief op dit onderwerp.

Onder de Omgevingswet blijft de RUDZ in mandaat voor de Zeeuwse gemeente een gedeelte van de omgevingsvergunningen verlenen en vervult de RUDZ een toetsende rol voor de activiteit milieu. De specialisten van de drie organisaties houden daarnaast hun adviserende rol onder de Omgevingswet. De verantwoordelijkheid om bij de vergunningverlening te schakelen met de specialisten van de andere organisaties ligt bij de vergunningverlener, dus bij de RUDZ of de gemeente. Onder de Omgevingswet zijn er in beginsel acht weken de tijd voor het nemen van een besluit over die aanvraag. Binnen die acht weken moet dus geschakeld worden met de relevante specialisten door de vergunningverlener. In het kader van vooroverleg/de omgevingstafel wordt er al afgestemd en onderzocht voorafgaand aan het indienen van de aanvraag.

De gemeenten hebben onder de Omgevingswet de taak om omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's vast te stellen. Dit is een verplichte periodieke taak, de drie organisaties kunnen dus goed van tevoren op die planning inspelen en op het goede moment adviesproducten aanbieden. De integrale adviesproducten van de drie organisaties kunnen dienen als basis voor de gemeentelijke visie, het omgevingsplan en kunnen daarnaast helpen bij het gesprek met de omgeving. Hier is wel voor nodig dat de gemeenten/provincie de drie organisaties van tevoren betrekken en op de hoogte houden van hun planning.

Deze samenwerkingskansen zit met name in het samen een extra stap kunnen zetten in aanloop naar de Omgevingswet, door samen een propositie te formuleren en producten te ontwikkelen. Op dit moment werken de organisaties zelfstandig aan hun propositie en nieuwe producten en diensten op het gebied van de Omgevingswet, maar wordt er wel goed geschakeld tussen de organisaties. Voornamelijk gezamenlijke adviesproducten en beleidsstukken kunnen een grote meerwaarde opleveren voor zowel de organisaties als de overheden. Die producten zouden zij gezamenlijk kunnen ontwikkelen en afstemmen op de cycli van de deelnemers, waarna de overheden deze kunnen afnemen.

Gemeenten hebben behoefte aan kennis en expertise op het gebied van de Omgevingswet, door het aanbieden van gerichte producten kunnen de organisaties op die vraag inspelen. De capaciteit op dit punt verschilt per organisatie, maar is bij geen van de drie organisaties zeer groot.

Door meer samenwerking op het gebied van de omgevingswet kan de gezamenlijke advisering richting de deelnemers (gemeenten, waterschap en provincie) inhoudelijk en procesmatig worden verbeterd met positieve gevolgen voor de Zeeuwse kwaliteit van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's. Zo gezien heeft het een positief effect op de publieke waarde.

4.5 Het gezamenlijk oprichten van een VTH academie

De drie organisaties hebben moeite met het vinden en behouden van goede medewerkers op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De arbeidsmarkt in Zeeland is lastig op het gebied van aanbod van specialistische medewerkers en de organisaties kunnen daarnaast slechts beperkt doorgroei mogelijkheden bieden.

Iedere organisatie zorgt momenteel zelf voor de scholing van zijn VTH-medewerkers. Bij zowel de VRZ als de RUDZ is twee jaar geleden een nulmeting uitgevoerd op het gebied van de kwaliteit van de VTH-medewerkers en toen bleek dat op onderdelen extra scholing gewenst is.

Met een academie die periodiek medewerkers een sterke basis geeft voor hun carrière binnen de drie organisaties, krijgen de organisaties grip op de kwaliteit en capaciteit van hun medewerkers. De drie organisaties staan sterk in de markt in Zeeland met een sterke academie met een goede reputatie. Op die manier krijgen zij grip op het spelende vraagstuk van het aantrekken van voldoende en goed personeel in de omgeving.

Bij de GGD is de capaciteit op het gebied van VTH het kleinst. De meerwaarde van een VTH-academie zal daarom het grootst zijn voor de RUDZ en de VRZ. Naar wens van de organisaties kan de academie zo worden ingericht dat er naar rato wordt deelgenomen of dat de GGD slechts in beperkte mate deelneemt.

Deze samenwerkingsmogelijkheid heeft positieve gevolgen voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH taken. Ook geeft het kansen aan medewerkers zich te ontwikkelen en door te groeien hetgeen ook weer een positief effect kan hebben op het behouden en aantrekken van medewerkers hetgeen bijdraagt aan de continuïteit van de organisatie.

4.6 Meer samenwerken door gezamenlijk optrekken op het gebied van advisering

Meer samenwerking op het gebied van beleid en advisering is kansrijk waar het gaat om het samen voorbereiden van de (al dan niet wettelijke) advisering aan de dertien gemeenten. Voor wat betreft de advisering op het gebied van de Omgevingswet, valt deze samenwerkingsmogelijkheid samen met bovengenoemde samenwerkingsmogelijkheid.

De GGD richt zich in het advieswerk op het vormgeven van een vitale omgeving voor alle Zeeuwen, waar een ieder een leven lang mee kan doen. Het draait daarbij om advisering ten behoeve van fysieke, mentale en sociale levensuitdagingen waarbij inwoners waar mogelijk altijd zelf de regie behouden. Hiervoor kiest de GGD voor een integrale omgevingsgerichte aanpak op de plekken waar men woont, leeft en werkt. Daarop adviseert men o.a. over opstellen, uitvoeren en monitoren van gemeentelijk gezondheidsbeleid en algemene advisering over publieke gezondheid, een integrale omgevingsgerichte aanpak voor een gezonde leefomgeving en de vormgeving van gezondheidsbevordering binnen de omgevingsvisie. Wat betreft de RUDZ sluit de adviestaak aan

bij de toekomstige Omgevingswet en het huidige omgevingsrecht (behandeling in bezwaar en beroep). De VRZ heeft als taak de bevoegde gezagen te adviseren over de risico's van branden, rampen en de brandweerzorg.

Bij alle drie de organisaties vormt het onderdeel beleid en advisering geen bijzonder groot deel van de activiteiten. Het beleid wordt voornamelijk gemaakt bij de deelnemende overheden. Bij de drie organisaties ligt de focus op de uitvoering binnen hun eigen taakvelden, die deels aan elkaar raken en overlappen. De drie organisaties kunnen zorgen voor een betere verbinding tussen uitvoering en beleid en deelnemende overheden adviseren. Op dit gebied wordt nu beperkt samengewerkt.

Idealiter zouden de organisaties, waar mogelijk, meer willen focussen op het bieden van integraal advies richting de gemeenten. Het is interessant om nader te bekijken welke mogelijkheden er zijn om elkaar op het gebied van adviseren vaker op te zoeken om waar mogelijk te komen tot meer integrale adviezen richting de gemeenten om zo meer publieke waarde te creëren. Vanuit intrinsieke motivatie, ondernemerschap en lef zouden de drie organisaties kunnen onderzoeken of en zo ja hoe een meer integrale visie van de GGD, VRZ en RUDZ op bepaalde thema's bij de opdrachtgevers voor het voetlicht kunnen worden gebracht. Bijvoorbeeld op thema's zoals de Omgevingswet (zie ook samenwerkingsmogelijkheid 3), klimaatadaptatie en de energietransitie zouden de organisaties gezamenlijk op kunnen trekken om te komen tot waardevol integraal advies vanuit de drie organisaties aan gemeenten. Het voorbeeld van klimaatadaptatie en energietransitie wordt hier uitgewerkt.

Door meer samenwerking op het gebied van de advisering kan de gezamenlijke advisering richting de deelnemers (gemeenten, waterschap en provincie) inhoudelijk en procesmatig worden verbeterd met positieve gevolgen voor de kwaliteit van deze adviezen ook op enkele nieuwe terreinen waarvoor de drie organisaties de komende wellicht een verantwoordelijkheid krijgen. Zo gezien heeft het een positief effect op de publieke waarde.

4.7 Meer samenwerken op het gebied van dataverzameling en analyse

De GGD, VRZ en RUDZ bezitten gezamenlijk een schat aan waardevolle informatie, waaronder over bedrijven, instellingen, gevaarlijke stoffen en (ervaren) gezondheid. Op dit moment verzamelen, bewaren en analyseren alle drie de organisaties hun data vooral zelf en wordt hier over en weer nauwelijks samengewerkt. Een centraal informatiepunt voor alle drie de organisaties waar wél data wordt gedeeld, verzameld en geanalyseerd zou mogelijk van grote toegevoegde waarde kunnen zijn. Zo heeft de RUDZ bijvoorbeeld informatie over vuurwerkopslag en verkooppunten. De Veiligheidsregio kan deze informatie gebruiken bij advisering over een veilige omgeving. Voor een specifiek industrieterrein heeft de RUDZ informatie over de bedrijven en de eventuele gevaarlijke stoffen die worden uitgestoten, de GGD heeft informatie over wat deze stoffen voor de omgeving kunnen betekenen en bij de VRZ is kennis en kunde over het brandgevaar daarvan en wat te doen als bijvoorbeeld brand ontstaat. Op een thema zoals geluidsoverlast verzamelt en toetst de GGD bijvoorbeeld andere data dan de RUDZ. Zo richt de GGD zich veelal op ervaringen van de burger met betrekking tot geluid, waar de RUDZ zich in haar toezicht meer richt op harde meetwaarden. Onderlinge samenwerking kan op een dergelijk vlak tot verbeterd advies leiden. Daarnaast is het mogelijk data van deelnemers toe te voegen, bijvoorbeeld van het waterschap.

De data kunnen onder meer gebruikt worden voor inspecties en controles, het verlenen van vergunningen, het integraal adviseren van overheden, monitoring van uitvoering en beleid en het kan daarnaast ook een signaalfunctie hebben voor mogelijke toekomstige incidenten en bij het bestrijden van crises en rampen. Bij de verschillende organisaties is op dit moment een beperkt aantal personen betrokken bij de dataverzameling en analyse.

Deze samenwerking draagt op deze gebieden bij aan een verbetering van de dienstverlening van de drie organisaties gezamenlijk en hiermee de publieke waarde. Ook kan meer samenwerking op dit gebied de kwetsbaarheid verminderen en continuïteit versterken op het gebied van dataverzameling en analyse.

4.8 Meer samenwerken op de bedrijfsvoeringprocessen

Bedrijfsvoering ondersteunt de primaire processen van de drie organisaties en helpt daarbij om de geleverde publieke waarde van de organisaties te versterken. Op hoofdlijnen gaat het om dezelfde typen activiteiten, ook wel omschreven met de afkorting PIOFACH (Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting). De volgende activiteiten worden bedoeld met de mogelijkheden voor samenwerking op de bedrijfsvoeringprocessen:

- Personeel en Organisatie. Hierbij gaat om meer samenwerken op het gebied van onder meer het personeelsbeleid als gezamenlijke werving, personeelsplanning, personeelsadministratie en personeelsadvisering
- Informatievoorziening en automatisering. Hierbij gaat het om meer samenwerken op het gebied van onder meer ICT, informatievoorziening, informatiebeveiliging, service desk, inkoop
- Financiën. Hierbij gaat het om meer samenwerken op het gebied van onder meer financiële administratie en het opstellen van Planning en Control producten
- Facilitaire zaken. Hierbij gaat het om meer samenwerken op het gebied van onder meer het wagenparkbeheer, beheer en onderhoud van alle huisvesting aangelegenheden bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke service desk
- Inkoop. Hierbij gaat het om meer samenwerken op het gebied van onder meer gezamenlijke inkoop en contractbeheer
- Specifieke ondersteunende functies. Hierbij gaat het om meer samenwerken op het gebied van onder andere communicatie en juridische vraagstukken.

Deze activiteiten kenmerken zich door de inzet van professionals met vergelijkbare beroepskwalificaties, kennis en kunde. In beginsel is de onderlinge uitwisselbaarheid van medewerkers en werkzaamheden groot.

Op dit moment heeft de VRZ de bedrijfsvoering vrijwel volledig in eigen huis georganiseerd. Alleen de concerncontroller wordt gedeeld met de GGD. Hetzelfde geldt voor de GGD, ook daar is de bedrijfsvoering in huis georganiseerd, waarbij wel de salarisadministratie is uitbesteed. De RUDZ neemt de bedrijfsvoering vrijwel volledig af bij de gemeente Terneuzen. Met Terneuzen is een dienstverleningsovereenkomst afgesloten die per 1 januari 2024 afloopt. De RUDZ heeft hierdoor een beperkt aantal bedrijfsvoeringsfuncties in eigen huis.

Er zijn verschillende vormen en gradaties van samenwerking mogelijk op het gebied van de bedrijfsvoering processen. De volgende kunnen worden onderscheiden:

- Alle GR-en zorgen voor hun eigen bedrijfsvoering waarbij de samenwerking bestaat uit het samen ontwikkelen van verordeningen, regels, formats, methoden, adviezen waarbij iedere GR evenredige expertise inbrengt: soms ad-hoc en soms meer op projectbasis .
- Samenwerking op basis van hetgeen beschreven onder punt 1 maar dan structureler en verdergaand (gezamenlijk beleid bijvoorbeeld).
- Onderdelen van bedrijfsvoering worden uitgevoerd door een van de GR-en en anderen nemen af.
- Alle bedrijfsvoeringonderdelen worden uitgevoerd door één van de GR-en.
- Er wordt een shared service centrum opgericht waarin (bijna) alle taken worden ondergebracht, dit wordt aangeduid als shared service centrum.

- Er is één organisatie / GR (GGD, VRZ en RUDZ samen) en alle bedrijfsvoeringonderdelen zijn in één afdeling ondergebracht, betreffende één organisatie.

Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten richten wij ons op de constructie van het shared service centrum (zie ook bijlage 2). Het per taak gezamenlijk met twee of drie organisaties meer samenwerken leidt volgens onze respondenten tot te veel versnippering en heeft daarmee beperkte meerwaarde.

Het samenwerken op de bedrijfsvoering op zichzelf zal niet de publieke waarde vergroten. Wel zijn die bedrijfsvoeringprocessen ondersteunend aan de primaire processen. Op die manier kan indirect de kwaliteit van de primaire processen verhoogd worden en zo de publieke waarde vergroot. Door meer samen te werken in een shared service centrum ontstaat er ruimte te investeren in hoogwaardige specialismen waardoor er betere ondersteuning kan worden geboden aan het primaire proces. Omdat bepaalde ondersteunende processen nu worden ingevuld door één persoon zal een shared service organisatie deze kwetsbaarheid verminderen en de continuïteit verbeteren. Ook zullen de ontwikkelkansen voor medewerkers zich verbeteren.

Samenwerkingsmogelijkheden afzonderlijke taken

De volgende twee bedrijfsvoeringprocessen kunnen naast het oppakken binnen het shared service centrum ook los worden opgepakt indien er niet wordt gekozen voor het vormgeven van de bedrijfsvoeringprocessen in een shared service centrum.

Inkoop

De drie organisaties hebben te maken met inkoop van goederen en diensten. Hierbij is wel op te merken dat de RUDZ slechts beperkt inkoopt, waarbij het vooral gaat om inhuur van kennis en kunde (tijdelijke krachten). Op dit moment heeft de VRZ één fte inkoper en koopt de VRZ soms ook samen met andere veiligheidsregio's in. De RUDZ maakt gebruik van de ondersteuning door de gemeente Terneuzen. Voor de GGD geldt dat zij geen inkoper in dienst hebben maar wel capaciteit hebben voor inkoop doordat dit wordt ingekocht bij samenwerkingsverband inkoopbureau West-Brabant.

De bundeling van krachten kan op verschillende terreinen. Bepaalde inkooppakketten kunnen gezamenlijk aanbesteed worden. Gezamenlijk zouden de drie organisaties een dynamisch aankoopstelsel voor het inhuren van tijdelijk personeel kunnen inrichten. Tot slot en meer vergaand kan de inkoop en het contractmanagement vanuit dezelfde organisatie plaatsvinden. Dit kan door de inkoop voor de drie organisaties bij een van de drie te beleggen.

Informatiebeveiliging en privacy

De aandacht voor informatiebeveiliging en privacy is de laatste jaren sterk toegenomen, mede als gevolg van beveiligingsincidenten en nieuwe wet- en regelgeving. De drie organisaties moeten voldoen aan dezelfde (nieuwe) regelgeving. Specifiek de AVG en de nieuwe Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Een groot deel van de activiteiten kan samen opgepakt worden en verplichte functies zoals de functionaris gegevensbescherming en een chief-information-security-officer (CISO) kunnen ook samen ingevuld worden.

Beleid, organisatorische en technische maatregelen kunnen gezamenlijk opgezet en onderhouden worden. Dit kan zowel vanuit de situatie van drie afzonderlijke organisaties, als in de situatie dat er één shared service centrum is of de organisaties volledig samengevoegd zijn.

5. Scenario's voor samenwerking nader uitgewerkt

5.1 Inleiding

Op basis van de visie op meer samenwerken en de geschetste samenwerkingsmogelijkheden zien wij de volgende scenario's voor samenwerking:

- 0 scenario: doorgaan op de huidige weg.
- Groei scenario.
- Maximale integratie bedrijfsvoeringsfuncties: één shared service center.
- Uitsluitend inzetten op inhoudelijke samenwerkingsmogelijkheden.
- Maximale bestuurlijke en organisatorische integratie (één gemeenschappelijke regeling; één organisatie).

De bestuurlijke begeleidingscommissie is akkoord gegaan om deze scenario's nader uit te werken. De scenario's hebben tot doel inzicht te geven wat mogelijke toekomstige consequenties zijn van verschillende mogelijke vormen van samenwerking. In elke paragraaf van dit hoofdstuk beschrijven wij een scenario. Ook hebben wij voor- en nadelen en risico's van elk scenario beschreven. Deze uitgebreide beschrijving is terug te vinden in bijlage 3 van dit rapport.

5.2 0-scenario, doorgaan op de huidige weg

5.2.1 Hoe ziet de organisatie en de samenwerking eruit?

In dit scenario blijven de drie organisaties en besturen in de huidige vorm bestaan. Organisaties zoeken de samenwerking op waar iedere organisatie dat zelf nodig acht. In de meeste gevallen zal elke organisatie de eigen weg gaan. Er wordt vanuit het management niet direct gestuurd op samenwerking, de organisaties redeneren bij dit scenario vanuit hun eigen doelstelling en minder vanuit de gezamenlijke doelstelling voor 'een schoon, gezond en veilig Zeeland'. Samenwerking zal vooral ad hoc plaatsvinden waarbij waar nodig werkzaamheden worden afgestemd dan wel informatie wordt uitgewisseld. In een enkel geval zal door twee of drie organisaties op een enkel specifiek onderwerp tijdelijk en projectmatig worden samengewerkt. De samenwerking hoeft dus niet altijd met alle drie de organisaties gezamenlijk plaats te vinden, dat kan ook met slechts twee van de drie organisaties. Uitgangspunt is dat elke organisatie zelf de bedrijfsvoeringsprocessen vormgeeft of laat vormgeven. In dit scenario is een gezond, schoon en veilig Zeeland voor de Zeeuwse inwoners en bedrijven gewaarborgd. Met toekomstige ontwikkelingen van buitenaf wordt bij dit scenario weinig tot geen rekening gehouden.

5.2.2 Wat levert dit scenario op?

Een gezond, schoon en veilig Zeeland voor de Zeeuwse inwoners en bedrijven blijft gewaarborgd. De huidige dienstverlening verandert niet of nauwelijks. In formele zin blijft de sturing op de drie organisaties via de huidige lijnen verlopen (van raden en staten naar colleges, naar AB's en DB's en uiteindelijk in de uitvoering). De huidige organisatie structuren blijven onveranderd. De huidige situatie met alle geconstateerde sterke punten en zwakke punten en kwetsbaarheden verandert nauwelijks. In financieel opzicht heeft dit scenario geringe gevolgen. Voor de medewerkers verandert er weinig. Hierdoor zullen ook de samenwerkingsculturen binnen de organisaties hetzelfde blijven. Het op incidentele basis uitwisselen van medewerkers tussen de organisaties blijft beperkt.

5.2.3 Wat is nodig voor de implementatie?

Hier is weinig voor nodig. De huidige situatie wordt gecontinueerd. Elke organisatie dient wel besluiten te nemen over bijvoorbeeld de huisvesting. De RUDZ dient te besluiten over de dienstverlening die thans geleverd wordt door de gemeente Terneuzen.

5.3 Groei scenario

5.3.1 Hoe ziet de organisatie en de samenwerking eruit?

In dit scenario blijven de drie organisaties en besturen in de huidige vorm bestaan. De samenwerking met elkaar wordt wel nadrukkelijker opgezocht dan nu en er is een duidelijke ambitie om in de toekomst meer naar elkaar toe te groeien en meer samen op te trekken. Om te voorkomen dat het te vrijblijvend blijft, maken de drie organisaties gezamenlijk een duidelijke samenwerkingsagenda waarin samenwerkingsactiviteiten beschreven worden (zie onder voor een eerste indicatie) inclusief te behalen doelstellingen en mijlpalen. De agenda wordt door de drie besturen vastgesteld en in de P&C-cyclus wordt over de voortgang en resultaten gerapporteerd. Elk jaar beoordelen de drie directies, samen met de AB's hoe de samenwerking verloopt en of de organisaties klaar zijn voor een volgende stap. De samenwerkingsactiviteiten hoeven niet allemaal door alle drie de organisaties uitgevoerd te worden, het is mogelijk om samenwerkingsactiviteiten met twee van de drie organisaties op te pakken.

In de eerste fase wordt vooral gewerkt aan samenwerkingen die relatief makkelijk op te starten zijn, weinig aanvangsinvesteringen vragen en tot snel zichtbaar resultaat leiden, het zogenaamde 'laag hangend fruit'. De kern van deze aanpak is werken aan vertrouwen en werkende weg ontdekken wat samenwerken vraagt. Inhoudelijke samenwerking kan gevonden worden in gezamenlijk signaaltoezicht oppakken in enkele specifieke sectoren, het delen van informatie over specifieke groepen van bedrijven of specifieke gebieden, het maken van een gedeelde risico analyse. Ook in de advisering over de Omgevingswet ligt een kans. Bijvoorbeeld om alle vragen rondom het thema gezondheid of veiligheid gezamenlijk op te pakken.

In de presentatie van naar gemeenteraden wordt nu al regelmatig met de drie organisaties gelijktijdig opgetreden, dat zou voortgezet en verdiept kunnen worden door bijvoorbeeld begroting en jaarrekening op hetzelfde moment gezamenlijk aan te bieden en meer samen te werken op het gebied van begrotings-, verantwoordings- en besluitvormingsprocessen richting de deelnemers

Het gezamenlijk vormgeven van het opleidingsprogramma voor VTH biedt een mooie kans een platform te creëren voor kennisdeling en -uitwisseling. De academie kan starten met het bij elkaar brengen van het bestaande aanbod aan opleidingen en ook stap-voor-stap doorgroeien.

Naast het inzetten op het primair proces, kan er tevens voor worden gekozen om de meest voor de hand liggende bedrijfsvoeringprocessen toe te voegen aan het groeiscenario. In dat geval kunnen er op organische wijze steeds meer bedrijfsvoeringprocessen worden toegevoegd aan de samenwerking.

Op de langere termijn kan de samenwerking verder worden uitgebouwd naar bijvoorbeeld andere sectoren waarop toezicht wordt gehouden, zoals nog meer aspecten van de Omgevingswet. Ook kunnen dan weer andere bedrijfsvoeringprocessen er aan worden toegevoegd. Zo bezien zal op de langere termijn dit scenario steeds meer elementen bevatten van de volgende twee scenario's.

5.3.2 Wat levert dit scenario op?

Doordat de drie organisaties elkaar beter zijn gaan leren kennen, is de onderlinge uitwisseling op een natuurlijke wijze tot stand gekomen en is er de kans dat de samenwerking soepel verloopt. Dit vertaalt zich in het eerder kunnen signaleren van belangrijke ontwikkelingen en daar sneller op in kunnen spelen. Naar bedrijven en opdrachtgevers treden de drie organisaties naar voren met een meer gemeenschappelijk verhaal. Eenduidigheid in de uitvoering van beleid neemt toe, de drie losse eilanden zijn meer verbonden. Hiermee wordt uiteindelijk ook de effectiviteit vergroot.

In formele zin blijft de sturing op de drie organisaties via de huidige lijnen verlopen (Van raden en staten naar colleges, naar AB's en DB's en uiteindelijk in de uitvoering).

De kwaliteit van informatie richting deelnemers (colleges, raden en Staten) kan zo worden verbeterd dat zij beter kunnen sturen vanuit hun eigenaars- en opdrachtgeversrol.

De structuren van de drie organisaties hoeven niet te veranderen. In informele zin gaat er wel wat veranderen, doordat er meer afstemming op de werkvloer plaatsvindt, meer contact tussen de MT's en directies is, komen er ook vaker vraagstukken op de bestuurlijke tafels die de drie organisaties verbinden / overstijgen. Hiermee zijn gemeenten en provincie ook beter in staat te sturen op de grotere maatschappelijke opgave, een schoon, veilig en gezond Zeeland.

In financieel opzicht heeft dit scenario geringe gevolgen. Voor enkele initiatieven zoals een VTH-academie moet dekking gevonden worden, zoveel mogelijk binnen de bestaande budgetten. Aan het begin moeten de drie organisaties bereid zijn tijd te investeren en die ruimte moet ook beschikbaar komen in de begrotingen. Er is dus financiële ruimte nodig om dit scenario uit te voeren. Echter, doordat dit scenario uitgaat van de groei van samenwerking op een voor de organisaties passend tempo, kunnen kosten binnen de perken blijven en kan men zelf indien nodig bijsturen.

In brede zin verandert er op de korte termijn weinig. Voor die onderwerpen die het betreft, betekent meer uitwisseling met andere collega's ook weer nieuwe inzichten en nieuwe contacten. De organisaties behouden hun eigen cultuur, maar kunnen wel meer 'snuffelen' aan de culturen van de andere organisaties en zo elkaar steeds beter leren kennen en aspecten van elkaar overnemen.

5.3.3 Wat is nodig voor de implementatie?

Dit scenario draait vooral om enthousiasme. Er samen iets van willen maken en de schouders eronder. Niet denken in formele documenten, organisatiemodellen en dergelijke. Het draait om het vermogen om over de grenzen van de eigen organisatie heen de grotere maatschappelijke opgaven te zien. Dat begint bij bestuur en directie en vertaalt zich snel door naar de medewerkers. Voor dit scenario is daarom draagvlak bij de directeuren en MT's belangrijk, zo niet noodzakelijk.

Om het enthousiasme en ambities te onderstrepen, is het noodzakelijk om gezamenlijk een start van de samenwerking te markeren door een samenwerkingsagenda op te stellen en een convenant o.i.d. te sluiten. Door in de P&C-cyclus over de voortgang te rapporteren, blijven de resultaten voor de besturen en voor de eigenaren zichtbaar en leidt de samenwerking tot tastbare vooruitgang. Hoe meer resultaat, hoe groter het vertrouwen en de legitimiteit om weer een volgende verdiepingstap te zetten.

5.4 Scenario maximale integratie bedrijfsvoeringsfuncties: één shared service center

5.4.1 Hoe ziet de organisatie en de samenwerking eruit?

Binnen dit scenario blijven de GGD, VRZ en RUDZ allen inhoudelijk als zelfstandige organisaties opereren, de samenwerking wordt specifiek gezocht binnen de bedrijfsvoeringprocessen. Omdat het per ondersteunende taak individueel, of gezamenlijk met twee of drie organisaties meer samenwerken leidt tot veel versnippering wordt in dit scenario er voor gekozen om alle bedrijfsvoeringstaken samen te voegen. Het gaat hierbij dan om één shared service centrum (SCC) voor alle drie de organisaties waarbinnen alle PIOFACH (Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie) taken belegd zijn. Dit betekent dat alle medewerkers vanuit de bedrijfsvoeringprocessen werkzaam zijn vanuit een gezamenlijke bedrijfsvoering eenheid die zich inzet voor alle drie de organisaties. Op alle terreinen van de bedrijfsvoering vindt er daarmee maximale integratie plaats tussen de drie organisaties. Met als doel de kwaliteit van de dienstverlening aan het primair proces te verbeteren, kosten te beheersen en kwetsbaarheid te verminderen. Alle organisaties doen mee.

Globaal zijn er drie manieren om een SCC vorm te geven:

- Als afdeling van één van de drie organisaties die ook de taken voor de andere twee organisaties uitvoert
- Als aparte organisatie in het leven geroepen door de drie organisaties
- De bedrijfsvoering gezamenlijk onderbrengen bij een van de Zeeuwse gemeenten of provincie³

Afhankelijk van de keuze krijgt ook de samenwerking vorm. In alle gevallen zal geïnvesteerd moeten worden in professionalisering van intern opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap op basis van duidelijke verwachtingen en dienstverleningsafspraken.

5.4.2 Wat levert dit scenario op ?

Het samenwerken in een SSC heeft directe invloed op (een verhoging) van de kwaliteit van werkzaamheden in het primaire proces van de drie organisaties met gevolgen voor een gezonder, schoner en veiliger Zeeland. Zo biedt een SSC ruimte om te investeren in de ontwikkeling- en het in dienst nemen van hoogwaardige specialismen in eigen huis. Ook worden (specialistische) processen vaker uitgevoerd waardoor er meer routine in deze processen komt. De beschikbaarheid van de ondersteunende functies gaat omhoog (continuïteit).

In formele zin blijft de sturing op de drie organisaties via de huidige lijnen verlopen (van raden en Staten naar colleges, naar AB's en DB's en uiteindelijk in de uitvoering). De kwaliteit van informatie richting deelnemers (colleges, raden en Staten) kan dusdanig worden verbeterd dat zij beter kunnen sturen vanuit hun eigenaars- en opdrachtgeversrol. De organisatiestructuren van de drie organisaties hoeven wat betreft de primaire processen niet te veranderen, uiteraard wel wat betreft de ondersteunde processen.

De financiële gevolgen zijn groot: er gaat veel veranderen. De beschikbare financiële ruimte voor de bedrijfsvoeringsfuncties is krap en dit is niet zomaar opgelost door meer samen te werken in de bedrijfsvoering middels een SSC. De samenwerking in de bedrijfsvoering moet kostenreductie dan ook niet als hoofddoel hebben. Wel kan samenwerking in de bedrijfsvoering op de langere termijn eventueel leiden tot bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop of het gezamenlijk oppakken van investeringen met positieve financiële gevolgen. In dit scenario gaan de financiële kosten voor de baten uit. Er dient financiële ruimte in de begroting te zijn om dit scenario uit te kunnen voeren.

Het oprichten van een SSC heeft zowel op de medewerkers in de bedrijfsvoeringprocessen als primaire proces een merkbare invloed. Voor de bedrijfsvoering medewerkers betekent het dat zij een ander, en groter, team om zich heen hebben dan voorheen het geval was. Zij zullen te maken krijgen met een veel bredere groep medewerkers die eerder werkzaam waren voor de andere drie organisaties. Zij krijgen wellicht een andere leidinggevende. Wellicht verandert de werklocatie. Daarnaast is het voor medewerkers met een rol binnen de bedrijfsvoeringprocessen zo dat het SSC kansen biedt waar het gaat om doorgroei en ontwikkelmogelijkheden. Eventueel zou het grotere SSC ook een sterkere aantrekkingskracht kunnen hebben op medewerkers van buitenaf die kansen zien voor mooie functies. Voor de medewerkers uit het primair proces heeft het nieuwe shared service center geen direct effect op hun eigen functie. Wel zullen zij in het begin moeten wennen aan 'ondersteuning op afstand'. Voor de bedrijfsvoering zal er een nieuwe samenwerkingscultuur gevormd worden en zullen sommige huidige cultuuraspecten van de organisaties losgelaten moeten worden. Ook zal de samenwerkingscultuur tussen de bedrijfsvoeringsfuncties en primair proces veranderen.

5.4.3 Wat is nodig voor de implementatie?

Het oprichten van een SSC is een formele organisatieverandering en een forse operatie, waarbij onder meer de volgende aspecten goed uitgewerkt moeten worden:

³ Deze vorm valt buiten de scope van de verkenning en is niet verder onderzocht

- het omgaan met de verschillen in organisatiecultuur
- het vrij kunnen uitwisselen van personeel, bij voorkeur zonder dat er btw wordt doorbelast want dit zal weer leiden tot kostenverhoging
- de verschillen in wet- en regelgeving, zoals geldende cao's
- de integratie van ICT-systemen
- keuzes voor huisvesting (van alles op één locatie tot juist verspreid)
- afspraken over de gewenste niveaus van dienstverlening en de aansturing daarvan
- hoe, in het specifieke geval van de samenwerking tussen de GGD, VRZ en RUDZ, er wordt omgegaan met de contractuele afspraken die de RUDZ nog heeft met de gemeente Terneuzen voor het afnemen van diensten op het vlak van bedrijfsvoering

In Nederland is er veel ervaring met het vormen van bedrijfsvoerings-SSC's. Het algemene beeld is dat voor een succesvolle implementatie veel geïnvesteerd moet worden en dat de eerste jaren na vorming een verlies aan kwaliteit wordt ervaren. Na verloop van gemiddeld twee tot vier jaar worden de voordelen zichtbaar: betere bedrijfsvoering, meer grip op de kosten en hogere tevredenheid bij medewerkers. Dit doet wel een beroep op het uithoudingsvermogen van de leiding van de organisaties en van de besturen. In het algemeen is het niet verstandig om direct vanaf de start financiële taakstellingen op te leggen aan een nieuw SSC.

5.5 Scenario uitsluitend inzetten op inhoudelijke samenwerkingsmogelijkheden (primaire proces)

5.5.1 Hoe ziet de organisatie en samenwerking eruit?

De drie organisaties bestaan zelfstandig en werken samen op de primaire taken waar zij inhoudelijke voortgang kunnen boeken. Dat zijn in dit geval de zes samenwerkingsmogelijkheden gericht op de primaire taken die uit de verkenning naar samenwerking voort zijn gekomen:

- het maximaal samenwerken op het gebied van de governance, bijvoorbeeld bij begrotings-, verantwoordings- en besluitvormingsprocessen richting de deelnemers.
- het maximaal samenwerken bij signaaltoezicht in alle sectoren met het overlappen van controles en inspecties.
- het maximaal samenwerken in het kader van de Omgevingswet door het ontwikkelen en uitvoeren van zoveel mogelijk gezamenlijke producten en diensten. Hier valt onder andere het sneller onderling schakelen bij het moeten nemen van een besluit over een vergunningsaanvraag, het opstellen van gezamenlijke producten om (lokale) overheden te ondersteunen bij het opstellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's en het samen schrijven van beleidsstukken en adviesstukken voor (lokale) overheden.
- het gezamenlijk oprichten van een VTH academie.
- het maximaal samen op trekken op het gebied van advisering richting de deelnemers.
- het opzetten van een centraal informatiepunt van dataverzameling en analyse voor alle informatie, te gebruiken in de dagelijkse werkzaamheden. Het gaat hier onder andere om data over risico's van gevaarlijke stoffen, locaties waar deze mogelijk voorkomen en mogelijke gevolgen voor de gezondheid. De data kunnen onder meer gebruikt worden voor inspecties en controles, het verlenen van vergunningen, het integraal adviseren van overheden, monitoring van uitvoering en beleid en het kan daarnaast ook een signaalfunctie hebben voor mogelijke toekomstige incidenten en bij het bestrijden van crises en rampen.

In dit scenario is maximale samenwerking in het primaire proces de ambitie van de drie organisaties. Begonnen kan worden met bovenstaande mogelijkheden, maar als er zich nieuwe gelegenheden voordoen, worden deze direct opgepakt. Daarnaast wordt er een gezamenlijk samenwerkingsprogramma voor een schoon, gezond en veilig Zeeland gemaakt in dit scenario. De wijze van samenwerking binnen de samenwerkingsmogelijkheden is in principe structureel.

Indien er op projectmatige basis beter invulling kan worden gegeven aan bepaalde samenwerkingsmogelijkheden, wordt dat op die manier uitgevoerd. In principe doen de drie organisaties mee, tenzij een van de organisaties er inhoudelijk niets mee te maken heeft. Als uit wordt gegaan van bovengenoemde samenwerkingsmogelijkheden heeft dit bij de VRZ en GGD betrekking op een beperkt deel van het primair proces van de hele organisatie, bij de RUDZ op een groter deel.

5.5.2 Wat levert dit scenario op ?

Dit scenario richt zich uitsluitend op inhoudelijke samenwerkingsmogelijkheden die dienen bij te dragen aan een schoner, veiliger en gezonder Zeeland voor inwoners en bedrijven. Er wordt alleen ingezet op die mogelijkheden die enige meerwaarde hebben voor een toename van de publieke waarde. Dit dient te leiden tot een betere dienstverlening. Voor de deelnemers is duidelijk op welke punten de organisaties zullen samenwerken en op welke punten niet. Er is dus transparantie over wat er onder de organisaties zelf valt en wat onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van twee of drie van de organisaties. Op de punten waar wordt samengewerkt, vermindert de kwetsbaarheid voor elke organisatie en is er meer continuïteit en slagkracht.

In formele zin blijft de sturing op de drie organisaties via de huidige lijnen verlopen (van raden en staten naar colleges, naar AB's en DB's en uiteindelijk in de uitvoering). De kwaliteit van informatie richting deelnemers (colleges, raden en staten) kan dusdanig worden verbeterd dat zij beter kunnen sturen vanuit hun eigenaars- en opdrachtgeversrol. De structuur van de drie organisaties hoeft in principe niet te veranderen. Wel is er een gerede kans dat op termijn het op onderdelen intensiever samenwerken tot organisatieveranderingen zou kunnen leiden. De organisaties houden hun eigen bedrijfsvoering. Er is dus geen sprake van één shared service center.

Doordat er geen grote veranderingen hoeven plaats te vinden voor de organisaties blijven grote investeringen uit. Sommige samenwerkingsmogelijkheden zullen de eerste jaren echter wel investeringskosten en benodigde capaciteit (bijvoorbeeld afstemming, cursussen, trainingen, ondersteuning) vragen. De organisaties zullen binnen dit scenario dan ook enige financiële ruimte vrij dienen te maken om dit scenario te kunnen realiseren.

De effecten zijn het grootst voor medewerkers op een afdeling of in een team waar een samenwerkingsmogelijkheid plaatsvindt. Omdat de samenwerking in dit scenario ziet op specifieke primaire processen, is het vaak duidelijk afgebakend welke medewerkers te maken krijgen met welke samenwerkingsmogelijkheid. De medewerkers die niet op het vlak van een samenwerkingsmogelijkheid werken, zullen weinig veranderingen merken en gewoon in hun vertrouwde omgeving van hun eigen organisatie hun werk voortzetten. De medewerkers op het vlak van een samenwerkingsmogelijkheid zullen op dat punt meer te maken krijgen met medewerkers van de andere organisaties om zo gezamenlijk beter werk te kunnen leveren. Op die vlakken zullen de organisaties daarom kennismaken met elkaars samenwerkingsculturen en daarmee met de cultuurverschillen.

5.5.3 Wat is nodig voor de implementatie?

De implementatie van dit scenario vergt een strakke sturing. Dat begint bij bestuur en directie, en vertaalt zich door naar de medewerkers waar het over gaat. Het opzetten van een gezamenlijk programmasturing met een aansturing vanuit de directieuren moet tot een goede implementatie leiden. Hierbinnen dient per samenwerkingsmogelijkheid een gezamenlijke projectteam te worden ingericht dat op basis van een projectplan de verdere samenwerking vorm gaat geven.

5.6 Scenario maximale bestuurlijke en organisatorische integratie

5.6.1 Hoe ziet de organisatie en samenwerking er uit?

In dit meest-verregaande scenario wordt in Zeeland een Veiligheids-Gezondheids-uitvoeringsregio Zeeland ingericht, de VG&UZ. De brandweer, uitvoeringsdienst en GGD vormen samen één organisatie, en hebben vijf uitvoerende sectoren:

- Crisisbeheersing
- Brandweer Zeeland
- GGD Zeeland
- Milieudienst/Omgevingsdienst
- Bedrijfsvoering

Hierbij past de relativerende opmerking dat deze geïntegreerde organisatie nog nergens in het land bestaat. Wel zijn er voorbeelden in het land waar de GGD en de Veiligheidsregio ambtelijk en bestuurlijk geïntegreerd zijn.

Het creëren van één bestuurlijke organisatie heeft veel consequenties voor de governance. Deze kan er grofweg als volgt uitzien. Er wordt gewerkt met drie programma's: programma veiligheid, programma VTH en een programma gezondheid, met ieder een eigen structuur. De drie programma's hebben een eigen bestuurscommissie, waarin begroting en beleid bepaald worden. In de Bestuurscommissie brandweer en crisisbeheersing nemen de burgemeesters van de Zeeuwse gemeenten zitting. De Bestuurscommissie brandweer en crisisbeheersing gaat over alle inhoudelijke zaken op het gebied van veiligheid. De Bestuurscommissie gezondheid gaat over alle inhoudelijke zaken op het gebied van gezondheid. In de Bestuurscommissie gezondheid zit vanuit iedere Zeeuwse gemeente een wethouder. De Bestuurscommissie VTH gaat over alle inhoudelijke aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving en ook in deze commissie zit per Zeeuwse gemeente een wethouder, de gedeputeerde van de provincie en de gezworene van het waterschap.

Er zijn drie agendacommissies, de agendacommissie Veiligheid, de agendacommissie VTH en de agendacommissie Gezondheid. De agendacommissies nemen de rol op zich die thans is weggelegd voor de dagelijkse besturen van de losse organisaties. De agendacommissie Veiligheid bestaat uit een voorzitter en vier leden die aan te wijzen zijn uit en door de burgemeesters. De taakomschrijving van de agendacommissie Veiligheid is overeenkomstig het dagelijks bestuur van een Veiligheidsregio conform de wet. De agendacommissie Gezondheid bestaat uit een voorzitter en vier leden, aan te wijzen door de gemeentelijke portefeuillehouders. De taakomschrijving van de agendacommissie Gezondheid is overeenkomstig het dagelijks bestuur van een (zelfstandige) GGD. De agendacommissie VTH bestaat uit een voorzitter en enkele leden, aan te wijzen door de leden van de bestuurscommissie. De taakomschrijving van de agendacommissie VTH is overeenkomstig het dagelijks bestuur van een (zelfstandige) RUDZ.

Tenslotte kent de VG&UZ een Algemeen Bestuur bestaand uit de burgemeesters van de Zeeuwse gemeenten en een vertegenwoordiger van de provincie en waterschap. Het AB beslist alleen over de algemene en financiële kaders voor de hele organisatie. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter van het AB en de voorzitters van de bestuurscommissies. De taakomschrijving van het DB is het beheer en integraliteit van de hele organisatie en de voorbereiding van het AB.

5.6.2 Wat levert dit scenario op?

Het is voorstelbaar dat één grote organisatie uiteindelijk vraagstukken sneller en eenduidiger kan oppakken en dat de afstemming beter verloopt. De organisatie spreekt met één mond. Ook voor de Zeeuwen zelf is het veel helderder waar zij terecht kunnen met vragen: zij kunnen de organisatie werkelijk als één organisatie ervaren en aanspreken.

In de uitvoering van taken ontstaat meer samenhang en synergie waardoor er krachtiger gewerkt kan worden aan de gemeenschappelijke missie. Hierdoor wordt de maatschappelijke effectiviteit vergroot. Dit alles kan bijdragen aan een gezonder, veiliger en schoner Zeeland.

De governance verandert aanzienlijk (zie boven). Er komt één grote organisatie, met één MT en één eenheid bedrijfsvoering. Alles is onder een dak hetgeen leidt tot korte lijnen en minder afstemmingsproblemen. Het directieteam bestaat uit gelijkwaardige leden (de directeur publieke gezondheid, de directeur uitvoeringsdienst en de directeur brandweerzorg zijn nevengeschikte leden) die gezamenlijk bestuurlijke prioriteiten integraal doorvertalen in de organisatie. De kwaliteit van informatie richting deelnemers (colleges, raden en Staten) kan zo worden verbeterd dat zij beter kunnen sturen vanuit hun eigenaars- en opdrachtgeversrol.

Dit scenario is een grote operatie die veel geld kost; de investering is groot. De hoogte van de investering zit hem voor een groot deel ook in de transactiekosten die gemaakt dienen te worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de extra gevraagde (contractuele) afstemming, gesprekken en uitwerking verdere inrichting samenwerking, gewenningstijd voor medewerkers, noodzakelijke informatievoorziening etc. De efficiency van één organisatie kan zich op termijn vertalen in een financieel voordeel, maar de terugverdientijd lang is. De organisaties moeten daardoor op korte termijn al veel financiële ruimte vrijmaken binnen de begroting om dit scenario te kunnen uitvoeren.

Dit scenario is een grote verandering voor de medewerkers. Zij gaan werken in een nieuwe organisatie. De kans is groot dat de werklocatie zal veranderen. Medewerkers die bedrijfsvoeringactiviteiten verrichten komen in één organisatie onderdeel terecht. Medewerkers krijgen nieuwe contracten en deels nieuwe of andere functies. Daarnaast heeft dit scenario grote gevolgen voor de huidige samenwerkingscultuur binnen de organisaties. Doordat de organisaties verweven worden, zal er uiteindelijk een nieuwe gezamenlijke cultuur ontstaan. De huidige cultuuraspecten moeten plaats maken voor een nieuwe cultuur en de medewerkers moeten daarom openstaan voor cultuurveranderingen.

5.6.3 Wat is nodig voor de implementatie ?

De uitvoering van dit scenario zou uniek zijn voor Nederland. De verandering is op elk gebied groot. De samenvoeging van de drie organisaties begint met de inhoud. De basis voor de samenwerking ligt in een gezamenlijke missie en visie op hoe Zeeland schoner, veiliger en gezonder kan worden. Dit vergt een goede dialoog tussen de drie organisaties en de deelnemers. De valkuil is om deze stap over te slaan en direct te beginnen met discussies over juridische en organisatorische vormen.

Het integreren van de drie GR-en en de inrichting van de nieuwe governance vergt een intensieve bestuurlijke implementatie. De inrichting van de nieuwe organisatie kost veel tijd en vraagt veel tijd en aandacht van en voor de medewerkers. Om te komen tot één organisatie is het nodig om te investeren in harmonisatie en standaardisatie. Het meenemen van alle stakeholders in de vorming van de nieuwe organisatie legt ook een beslag op tijd en geld. Daarnaast vraagt het nieuwe 'merk' een flinke investering: denk aan het ontwikkelen van een nieuw logo, een nieuwe website, en veel communicatie rondom de nieuw ontstane organisatie. Breed draagvlak bij de huidige directeuren en besturen is voor de implementatie van groot belang.

6. Slotconclusie

Het doel van deze verkenning is om te ontdekken of meer samenwerking de kwaliteit van de dienstverlening, de continuïteit en de slagkracht van de GGD, RUDZ en VRZ kan versterken en dit zo kan bijdragen aan een gezonder, schoner en veiliger Zeeland. Dit hoofdstuk geeft ook een slotbeoordeling van de in het vorige hoofdstuk beschreven scenario's. De slotbeoordeling is een simplificering van de werkelijkheid met als doel het goede gesprek te voeren over waar het heen kan gaan op het gebied van samenwerking tussen de drie organisaties.

In dit kader hebben wij in de eerste plaats een **probleemanalyse** (hoofdstuk 2) gemaakt van elke organisatie relevant voor de verkenning naar de samenwerking. Hieruit blijkt dat er belangrijke overeenkomsten en verschillen zijn tussen de organisaties. Zowel in aantal werkzame personen als financieel, zijn de VRZ en GGD ongeveer even groot. Beiden zijn echter veel groter dan de RUDZ. Met name de GGD en de VRZ hebben grote delen van de organisatie, zoals bijvoorbeeld op het gebied van gezondheidspreventie, (jeud)zorg en de brandweer, die weinig raakvlakken hebben met elkaar dan wel met de RUDZ. Vanuit de RUDZ gezien zijn er relatief meer raakvlakken met beide organisaties, maar is de RUDZ relatief onbekend bij de GGD en VRZ. Wat dit alles betreft zijn de inhoudelijke raakvlakken en overlappingsen tussen de drie organisaties asymmetrisch.

Tevens hebben wij geconstateerd dat er op verschillende gebieden al tussen de organisaties wordt samengewerkt, met name tussen de GGD en de VRZ. Voorbeelden zijn de personele unies van de Directeur Publieke Gezondheidszorg en de controller. Ook de corona crisis heeft beide organisaties dichterbij elkaar gebracht. Ook op het gebied van enkele ondersteunende functies zijn er uitwisselingen. Gedurende ons onderzoek bleek dat het management van de GGD en VRZ elkaar beter kent dan de RUDZ en GGD en/of VRZ. Als gevolg van de verkenning zijn de drie MT's voor het eerst bij elkaar gekomen.

In hoofdstuk 2 is beschreven dat alle organisaties zaken hebben die goed gaan en minder goed gaan, allemaal hebben zij naar de toekomst gezien hun uitdagingen. Meer met elkaar samenwerken kan naast allerlei andere mogelijkheden een oplossing hiervoor bieden.

Vervolgens is een **visie op meer samenwerken** (hoofdstuk 3) opgesteld. Uitgangspunt is dat de GGD, VRZ en RUDZ de komende jaren voor de deelnemende organisaties hun diensten met de juiste kwaliteit blijven verlenen aan de Zeeuwse bedrijven, inwoners en organisaties, met het oog op een gezonder, schoner en veiliger Zeeland. De aanleiding om meer samen te werken is:

- Er komt een aantal exogene ontwikkelingen op de drie organisaties af waarbij het meer samenwerken een oplossing kan bieden om de juiste kwaliteit te blijven garanderen
- De inhoudelijke en procesmatige complexiteit van de werkzaamheden van de drie organisaties zal toenemen
- Deze toenemende complexiteit vindt plaats in relatie met een dunne Zeeuwse arbeidsmarkt en een veranderende doelgroep als gevolg van verandering van de Zeeuwse demografie (ontgroening en vergrijzing)
- De financiële kaders zullen strakker worden, onder meer als gevolg van de herijking van het gemeentefonds.

Meer samenwerken dient het volgende op te leveren:

- Meer 'publieke waarde' dat wil zeggen een maatschappelijke meerwaarde voor de samenleving in de zin van een gezonder, schoner en veiliger leefomgeving voor de inwoners van Zeeland.
- Het versterken van de continuïteit en de slagkracht van de uitvoering van de taken van de drie organisaties. Hierdoor wordt ook de kwetsbaarheid verminderd.
- Talentvolle medewerkers behouden en/of aantrekken en een meer aantrekkelijke werkgever in Zeeland te zijn. Hierdoor worden de kansen van de medewerkers en de kwaliteit van de diensten vergroot.
- Meer effectiviteit, een grotere doelmatigheid en kwaliteitswinst van de geleverde producten en/of dienstverlening en/of de gehele organisatie.

Om dit te bereiken is draagvlak bij de deelnemers een voorwaarde, waarbij de deelnemers zeggenschap in de zin van grip en regie hebben vanuit hun eigenaarsrol dan wel opdrachtgeversrol. Kostenbesparing is geen doel van de samenwerking. Wel is de kans groot is dat, gezien de toenemende complexiteit van de werkzaamheden, de kosten zullen toenemen als er niet meer wordt samengewerkt.

Samenwerken kan op verschillende manieren, in toenemende zwaarte en complexiteit. Er is niet een specifieke samenwerkingsvorm waar vooraf de voorkeur naar uitgaat. De vorm van samenwerken volgt op de inhoudelijke keuzes. Centraal staat het antwoord op de vraag waar meer samenwerking tot meerwaarde leidt; de samenwerkingsvorm dient hieruit voort te vloeien. Samenwerking kan ook vorm krijgen door op onderwerpen de verbinding te zoeken tussen twee organisaties, het hoeft niet steeds alleen in een vorm met de drie organisaties in dezelfde mate.

Daarna is ons de vraag gesteld meer concreet te maken waar meer samenwerking over kan gaan en wat de meerwaarde daarvan is. Uiteindelijk zijn na een interactief proces de volgende [zeven samenwerkingsmogelijkheden](#) boven komen drijven die in hoofdstuk 4 en in bijlage 2 zijn uitgewerkt:

- meer samenwerken in het begrotings-, verantwoordings- en besluitvormingsproces
- meer samenwerken bij signaaltoezicht
- meer samenwerken in het kader van de Omgevingswet.
- het gezamenlijk oprichten van een VTH academie.
- meer samenwerking door gezamenlijk optrekken op het gebied van advisering.
- meer samenwerking op het gebied van dataverzameling en analyse.
- meer samenwerking in het secundair proces.

Tenslotte zijn op basis van de visie op meer samenwerken en de uitgewerkte samenwerkingsmogelijkheden de volgende [scenario's voor samenwerking](#) nader uitgewerkt (hoofdstuk 5):

- 0 scenario: doorgaan op de huidige weg
- Groei scenario
- Maximale integratie bedrijfsvoeringsfuncties: één shared service center
- Uitsluitend inzetten op inhoudelijke samenwerkingsmogelijkheden
- Maximale bestuurlijke en organisatorische integratie (één gemeenschappelijke regeling; één organisatie).

De scenario's zijn aan de hand van de volgende [toetsingscriteria](#) beschreven (bijlage 3):

- **Kwaliteit.** Deze bestaat uit twee sub criteria: de kwaliteit van de producten en dienstverlening richting doelgroep (inwoners en bedrijven in Zeeland, dit betreft de publieke waarde) en de kwaliteit van de organisatie en medewerkers.
- **Kosten.** Hierbij wordt rekening gehouden met een globale kostenontwikkeling op de langere termijn, investeringen en transactiekosten (kosten die worden gemaakt om tot uitvoering van het scenario te komen).
- **Continuïteit.** Hierbij gaat het om de kwetsbaarheid van de organisatie in het uitvoeren van haar taken. Kwetsbaarheid in de zin van risico's dat bepaalde taken niet goed meer kunnen worden uitgevoerd dan wel het risico dat een organisatie niet meer kan voortbestaan.
- **Zeggenschap.** Het gaat er hierbij om of de deelnemers (gemeenten, provincie, waterschap) grip en regie hebben vanuit hun eigenaarsrol dan wel opdrachtgevers rol meer specifiek in de zin van agendering, sturing, controle en verantwoording.
- **Draagvlak.** Hierbij gaat het om draagvlak bij diverse stakeholders (de drie algemene besturen, colleges, raden, de algemene vergadering van het waterschap en Staten, ambtelijke voorportalen, organisaties zelf) en bijbehorende argumenten.

- **Verandering.** Dit criterium geeft inzicht hoeveel er dient te veranderen om dit scenario te realiseren. Impliciet zegt dit iets over de haalbaarheid: als er weinig verandert zal het scenario relatief makkelijk haalbaar zijn; verandert er veel dan is het relatief moeilijk haalbaar.

Op basis van de beschrijving van de mogelijke voor- en nadelen komen wij tot onderstaande samenvattende slotbeoordeling over de scenario's. In deze tabel hanteren wij de volgende definities:

- **Toename kwaliteit producten/diensten:** - de kwaliteit van producten/diensten zal niet toenemen, +/- de kwaliteit van producten/diensten zal op onderdelen toenemen + de kwaliteit van producten/diensten zal in het algemeen toenemen
- **Toename kwaliteit organisatie/medewerkers:** - de kwaliteit zal niet toenemen, +/- de kwaliteit zal op onderdelen toenemen + de kwaliteit zal in het algemeen toenemen
- **Benodigde investeringen:** + laag +/- matig – hoog
- **Structureel effect op kosten (lange termijn):** + weinig tot geen verandering +/- lichte toename – grote toename
- **Continuïteit:** + kwetsbaarheid wordt minder, +/- kwetsbaarheid blijft gelijk – kwetsbaarheid wordt groter
- **Zeggenschap:** + grip/regie neemt toe of wordt beter, +/- grip/regie blijft ongeveer gelijk, - grip/regie neemt af of wordt minder
- **Draagvlak:** + breed draagvlak, +/- wisselend draagvlak – weinig draagvlak
- **Haalbaarheid:** + met relatief weinig inspanning, +/- met relatief matige inspanning – met relatief grote inspanning.

Zoals eerder gezegd is de slotbeoordeling een simplificering van de werkelijkheid met als doel het goede gesprek te voeren over waar het heen kan gaan op het gebied van samenwerking tussen de drie organisaties. Aan ons is meegegeven bij de weging alle criteria ongeveer even zwaar te laten wegen. De vraag welk criterium zwaarder weegt dan het andere criterium is aan de bestuurders en de politiek. In de score van de tabel is gekeken naar het geheel en niet naar de afzonderlijke organisaties. Bij bijvoorbeeld het groeiscenario en inhoudsscenario kunnen keuzes worden gemaakt waardoor het effect (en dus de beoordeling in kleur) per (onderdeel van de) organisatie kan verschillen. De samenwerking zal namelijk niet op alle primaire taken plaatsvinden en er kan ervoor worden gekozen dat niet iedere organisatie in dezelfde mate meedoet op alle fronten.

CRITERIA	0 scenario	Groeiscenario	SSC-scenario	Inhoud scenario	1 GR scenario
Toename kwaliteit producten/diensten:	-	+/-	+/-	+	+
Toename kwaliteit organisatie/medewerkers	-	+/-	+	+	+
Benodigde investeringen	+	+	-	+/-	-
Structureel effect op kosten	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Continuïteit	-	+	+	+	+
Zeggenschap	+/-	+	+	+/-	-
Draagvlak	+/-	+	+/-	+/-	-
Haalbaarheid	+	+	-	+	-

Resultaat van de analyse kort samengevat:

- **Het groeiscenario scoort relatief sterk** omdat de investering laag is, het bijdraagt aan een vermindering van de kwetsbaarheid, het de zeggenschap verbetert, er is draagvlak voor en het is makkelijk haalbaar omdat er niet veel hoeft te veranderen. De kosten zullen op termijn licht stijgen. De kwaliteitsverbetering is ingevuld als neutraal omdat het met kleine stapjes zal gaan. De kwaliteit kan echter op de langere termijn afhankelijk van de te maken keuzes voor meer samenwerking groter (en groener) worden. Zo bezien is de kwaliteit verbonden met de keuzes die gemaakt worden. Kan aspecten betreffen van zowel het primair proces als bedrijfsvoeringproces. Alle organisaties kunnen profiteren van dit scenario.
- **Het inhoud scenario scoort relatief sterk** omdat de kwaliteit toeneemt, het draagt bij aan een vermindering van de kwetsbaarheid en het is makkelijk haalbaar omdat er niet veel hoeft te veranderen. In dit scenario zal de GGD minder profiteren dan de VRZ en RUDZ.
- **Het 0 scenario scoort relatief matig** omdat de kwaliteit niet zal toenemen en de kwetsbaarheid groter wordt. Wel zijn er weinig of geen investeringen nodig. Ook is het makkelijk haalbaar omdat er niet zo veel hoeft te veranderen.
- **Het SSC scenario scoort relatief matig** omdat het een grote investering vergt en omdat er erg veel moet veranderen om zo ver te komen. Wel draagt het bij aan een verbetering van de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers en wordt de kwetsbaarheid verminderd.
- **Het 1 GR scenario scoort relatief matig** omdat het een grote investering vergt en omdat er erg veel moet veranderen om zo ver te komen; daarnaast is er weinig draagvlak voor en zal de zeggenschap van de deelnemers en opdrachtgevers minder worden. Wel draagt het bij aan een verbetering van de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers en wordt de kwetsbaarheid verminderd.

Bij bovenstaande analyse wegen de criteria ongeveer even zwaar. Dat hoeft natuurlijk niet, deelnemers kunnen specifieke criteria belangrijker vinden dan andere. Kort samengevat luidt dan de analyse:

- Wil men vooral op lage investeringen sturen dan liggen het 0 scenario en groeiscenario voor de hand.
- Wil men vooral op meer kwaliteit sturen dan liggen de scenario's SSC, Inhoud en 1 GR voor de hand.
- Wil men vooral op continuïteit sturen dan moet men niet kiezen voor het 0 scenario.
- Wil men vooral op zeggenschap sturen dan komt het groeiscenario en SSC als beste uit de bus.
- Vindt men draagvlak het meest belangrijk dan ligt ook het groei scenario het meest voor de hand.
- Het 0 scenario, groei scenario en inhoud scenario zijn relatief het makkelijkst haalbaar.

Ervan uitgaande dat alle criteria even zwaar wegen, scoort het groeiscenario het meest positief. Dit scenario lijkt ook het meest passend voor de huidige situatie. Een situatie die gedurende de looptijd van het onderzoek van bijna twee jaar sterk is veranderd. Bij de start hadden we bijvoorbeeld nog niet van COVID 19 gehoord. Voor grote veranderingen is op dit moment de tijd niet rijp. Uit de probleemanalyse blijkt dat elke organisatie actuele interne vraagstukken heeft op te lossen die de nodige aandacht vragen. Ook zijn er de nodige meer nationale ontwikkelingen waarvan op de korte termijn niet duidelijk is wat de gevolgen zijn voor de drie organisaties. Ook hierdoor ligt het nu niet voor de hand op grote schaal veranderingen door te voeren. Dit scenario maakt voor de korte termijn wel zichtbaar dat meer samenwerking lonend kan zijn. Ook heeft dit scenario de nodige flexibiliteit. Als de tijd er rijp voor is kan verder worden doorgeschakeld en kunnen steeds meer elementen van het SSC en inhoud scenario in beeld komen.

Bijlage 1. Longlist van samenwerkingsmogelijkheden

Samenwerkingsmogelijkheid	Thema
Nauwere samenwerking tussen VRZ en GGD op gebied van infectieziekte bestrijding (IZB)	Primair proces, beleid en advisering
Intiemere samenwerking, afstemming en afbakening van verantwoordelijkheden tussen GGD/VRZ/RUDZ en gemeenten/provincies op gebied van omgevingswet.	Primair proces, beleid en advisering
Meer gezamenlijk optrekken in advisering van 2 of 3 organisaties richting gemeenten bijvoorbeeld in kader omgevingswet.	Primair proces, beleid en advisering
Samenwerking tussen GGD en VRZ op het gebied van psychosociale hulverlening in primair proces.	Primair proces, beleid en advisering
Versterken samenwerking RUDZ en GGD op gebied van legionella.	Primair proces, beleid en advisering
Het mogelijk samen kunnen oppakken van het maken van beleid en taken voor brandveilig bouwen.	Primair proces, beleid en advisering
Het maken van beleid samen oppakken en eventueel deels overnemen van gemeenten	Primair proces, beleid en advisering
Eén aanspreekpunt voor VTH taken van alle organisaties.	Primair proces, VTH
Op gebied van VTH taken kan men multidisciplinaire teams (GGD/VRZ/RUDZ) maken op sector niveau zoals een team horeca of een team MKB, vuurwerk etc.. Daarbij kunnen voor simpele taken checklists worden ingezet die aan andere organisatie meegegeven worden. Inhoudelijke en procesmatig.	Primair proces, VTH
Een gemeenschappelijk handhavingsprogramma (gezond/schoon/veilig Zeeland)	Primair proces, VTH
Het gebruiken van elkaars data. Kan o.a. voor inspecties, voor het adviseren van overheden, voor monitoring, voor voorspellende waarde bij incidenten.	Primair proces, VTH en advisering
Als gezamenlijke organisatie meer doorgroei perspectief bieden aan huidig en toekomstig personeel.	Primair proces, VTH en advisering
Starten met intercollegiale toetsing over organisaties heen.	Primair proces, VTH en advisering
Kennisdeling, productdeling en informatie uitwisseling (zowel fysiek als digitaal).	Primair proces, VTH en advisering
Personeel vanuit de drie organisaties van nu inzetten voor de volledige breedte in een mogelijk nieuwe organisatie om fiscale voordelen te behalen.	Primair proces, VTH en advisering
Gezamenlijke propositie en eventueel samen ontwikkelen van producten.	Primair proces, VTH en advisering

Fysiek samenwerken in één pand.	Primair proces, VTH en advisering
Samen als sterke partner richting overheden optreden. Hierdoor makkelijker om de goede ingangen te vinden en die contacten te onderhouden.	Primair proces, VTH en advisering
Meer samenwerking binnen het besluitvormingsproces	Primair proces, governance
Meer samenwerking in verantwoordingsproces richting de deelnemers en toezichthouder	Primair proces, governance
Werken als geheel in een gezamenlijke GR.	Primair proces, governance
Samenwerking benutten als kans om de gevoelde bestuurlijke drukte te verminderen.	Primair proces, governance
Gezamenlijk wervingsbeleid vanuit de drie organisaties. Hieronder kan een gezamenlijk traineeship vallen.	Bedrijfsvoering
Gezamenlijk strategisch personeelsplan opzetten inclusief strategische personeelsplanning.	Bedrijfsvoering
Algemene financiële processen (bijv. salarisadministratie) samenvoegen.	Bedrijfsvoering
Gezamenlijke administratie afdeling/systeem zoals bijv. AFAS.	Bedrijfsvoering
Gezamenlijke communicatieafdeling opzetten met meer strategische capaciteit.	Bedrijfsvoering
Personeel van gelijke disciplines (bijv. P&O) vanuit drie organisaties in gezamenlijk teams zetten om robuustere teams te creëren.	Bedrijfsvoering
Gezamenlijke implementatie van BIO/ISO2700.	Bedrijfsvoering
Gezamenlijke investeringen doen/inkoop (bijv. op gebied van ICT, vervoersmiddelen, onderhoud, kantoorartikelen etc.).	Bedrijfsvoering
Gebruik dezelfde informatie management tools (bv. Microsoft Teams) om samenwerking te vereenvoudigen.	Bedrijfsvoering
Gezamenlijk een hoofd bedrijfsvoering benoemen.	Bedrijfsvoering
Fysiek samenwerken in één pand.	Bedrijfsvoering
Een gezamenlijke servicedesk (mogelijk voor zowel interne/externe vragen)	Bedrijfsvoering
Eén grote backoffice creëren	Bedrijfsvoering
Starten met intercollegiale toetsing over organisaties heen.	Bedrijfsvoering
Kennisdeling, productdeling en informatie uitwisseling (zowel fysiek als digitaal).	Bedrijfsvoering
Personeel vanuit de drie organisaties van nu inzetten voor de volledige breedte in een mogelijk nieuwe organisatie om fiscale voordelen te behalen.	Bedrijfsvoering
Als gezamenlijke organisatie meer doorgroei perspectief bieden aan huidig- en toekomstig personeel.	Bedrijfsvoering

Bijlage 2. Uitwerking samenwerkingsmogelijkheden: meerwaarde en randvoorwaarden per samenwerkingsmogelijkheid

1. Meer samenwerken in het begrotings-, verantwoordings- en besluitvormingsproces

Wat is de meerwaarde van meer samenwerken?

Kwaliteit

Meer samenwerken bij het begrotings- en verantwoordings- en besluitvormingsproces draagt niet direct bij aan meer publieke waarde in de zin van een schoner, veiliger en gezonder Zeeland. Op verschillende manieren kan meer samenwerking bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de begrotings- en verantwoordings- en besluitvormingsprocessen:

- Meer eenduidigheid in de stukkenstroom en correspondentie naar de AB-leden, deelnemers en de provincie als toezichthouder (voor de GGD en VRZ) waardoor deze voor hen beter te begrijpen zijn. Een voorbeeld is ook infographics met voor elke organisatie dezelfde opzet. Ook het gezamenlijk oppakken van bijvoorbeeld een populair jaarverslag kan bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van informatie.
- Bij meer samenwerken kunnen specifieke deelactiviteiten worden opgepakt, waar bijvoorbeeld elke organisatie nu niet aan toekomt. Een voorbeeld hiervan is het nauwgezet volgen van actuele nationale beleidsontwikkelingen voor de drie organisaties zodat eventuele veranderingen voor de Zeeuwse situatie tijdig kunnen worden voorbereid.
- Meer eenduidigheid in formele governance documenten, als een gelijk treasury statuut, directiestatuut, AVG documenten etc., kan de kwaliteit van de processen verbeteren. Voor deel van deze documenten is al een vergelijking gemaakt tussen de VRZ en de Gemeenschappelijke Regeling Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland.

Door meer over en weer medewerkers in te zetten om de kwetsbaarheid te verminderen, biedt het de medewerkers de mogelijkheid om buiten de eigen organisatie ontwikkelmogelijkheden en een extra uitdaging te vinden. Het kan verfrissend en stimulerend zijn om bepaalde zaken samen op te pakken en van elkaars inhoud en werkwijze te leren. Medewerkers kunnen zo worden behouden.

Kosten

Met deze activiteiten zijn relatief weinig kosten gemoeid. Meer samenwerken zal de kosten niet veranderen.

Continuïteit

In deze werkprocessen zijn voor elke organisatie een beperkt aantal mensen en soms zelfs slechts één persoon actief. Dit zorgt voor kwetsbaarheden en het onder druk staan van de continuïteit. Indien geringe uitbreiding van capaciteit plaatsvindt, is het mogelijk om meer samen te werken en de kwetsbaarheid te verminderen.

Zeggenschap voor deelnemers

Meer samenwerking op dit gebied kan bijdragen aan meer betrokkenheid van de deelnemers. Dit ligt in het verlengde van de verhoging van de kwaliteit. Het inzetten bij elke organisatie van klankbordgroepen zoals bij de VRZ richting de raden (GGD) en raden/staten/algemene vergadering van het waterschap kan bijdragen tot meer inzicht en betrokkenheid bij de deelnemers. Het biedt hen ook meer sturingsmogelijkheden.

Wat zijn randvoorwaarden voor meer samenwerking?

Het is van belang om rekening te houden met het volgende:

- Als een medewerker voor meerdere organisaties gaat werken dienen er afspraken te worden gemaakt hoe om te gaan bij eventuele verschillende belangen van de drie organisaties.

- De controller moet kritisch en onafhankelijk richting de eigen organisatie kunnen blijven opereren.
- Wanneer over en weer mensen voor de verschillende organisaties worden ingezet moeten hierover duidelijke afspraken worden gemaakt.
- Deze samenwerkingsmogelijkheid heeft meerwaarde voor alle organisaties maar betreft een zeer beperkt deel van de werkzaamheden.
- De btw aspecten moeten nader onderzocht worden, zodat deze niet kostprijsverhogend werken.

2. Meer samenwerken bij signaaltoezicht

Wat is de meerwaarde van meer samenwerken?

Kwaliteit

Meer samenwerken op het gebied van signaaltoezicht kan leiden tot het verminderen van de toezichtsdruk bij bedrijven aan de ene kant en het versterken van de informatiepositie van de drie organisaties aan de andere kant. Door meer signaaltoezicht hebben de organisaties een scherper zicht op welke bedrijven zij wanneer moeten bezoeken en kunnen zij daardoor efficiënter te werk gaan. Door de verbeterde informatiepositie zijn de drie organisaties beter op de hoogte van wat er speelt in de provincie Zeeland.

De publieke waarde van het samenwerken op dit punt zit vooral in de manier waarop de toezicht en handhaving door de bedrijven en instanties wordt ervaren. Op dit moment kan het voorkomen dat een bedrijf door twee of drie van de organisaties los van elkaar wordt bezocht en dat die organisaties tegenstrijdige adviezen geven aan het bedrijf of organisatie. Indien er structureel wordt samengewerkt op het punt van toezicht en handhaving en de organisaties met elkaar meedenken, kan dit in de toekomst verminderen of zelfs voorkomen worden. Op die manier zullen de organisaties beter ontvangen worden door het bedrijfsleven en de instanties waar zij toezicht houden. Dit alles kan bijdragen aan een veiliger, schoner en gezonder Zeeland en daarmee een grotere publieke waarde.

Kosten

Het opzetten van de samenwerking op dit punt zal waarschijnlijk weinig meerkosten met zich meebrengen. De organisaties hebben hun eigen taken met betrekking tot het uitvoeren van controles en inspecties en maken daar momenteel voldoende capaciteit voor vrij omdat deze taken vaak wettelijk zijn of ingekocht door een of meer deelnemers. In het begin zal het voornamelijk leiden tot meer informatie, waardoor op lange termijn gericht gewerkt kan worden. De verwachting is daarom dat als de organisaties optimaal werken als ogen en oren van elkaar, er op termijn kosten bespaard kunnen worden.

Continuïteit

Het samenwerken bij controles en inspecties gebeurt momenteel op kleine schaal tussen de RUDZ en de VRZ, maar de intensiteit van de samenwerking blijkt erg af te hangen van de specifieke persoon per organisatie. Signaaltoezicht kan optimaal optreden indien de medewerkers van de organisaties goed worden geïnstrueerd. Een duidelijke afspraak tussen de organisaties kan zorgen dat dit een duurzame samenwerking wordt, waarbij kennis en kunde op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving structureel kunnen worden gedeeld.

Indien de organisaties door blijven gaan met slechts hun eigen werkzaamheden en kennis op het gebied van toezicht en handhaving is het mogelijk dat zij zaken missen op dit gebied. Door een structurele sterkere informatiepositie is het mogelijk om kwetsbaarheid op dit gebied te voorkomen.

Zeggenschap voor deelnemers

Deze samenwerkingsmogelijkheid heeft geen gevolgen voor de zeggenschap van de deelnemers.

Wat zijn randvoorwaarden voor meer samenwerking?

Het aanwijzen van één van de organisaties als spin in het web. Deze organisatie zorgt voor een goede afstemming van de informatie tussen de drie organisaties. De RUDZ lijkt daarvoor de meest voor de hand liggende keuze. Zij voeren de meeste inspecties en controles uit in het veld en hebben daardoor het meeste zicht op wat zich afspeelt. De expertise van VRZ kan zowel aan de voorkant, voor het signaaltoezicht, als aan de achterkant worden gebruikt. Aandachtspunt is wel dat doelgroepen hierover zorgvuldig geïnformeerd worden.

3. Meer samenwerken in het kader van de Omgevingswet

Wat is de meerwaarde van meer samenwerken?

Kwaliteit

De Omgevingswet speelt voor alle drie de organisaties en op dit moment geeft elke organisatie er invulling aan en kijken zij hoe het beste te acteren richting gemeenten. Er is winst te behalen als de organisaties hun krachten bundelen op dit onderdeel, zowel voor de drie organisaties zelf als voor de gemeenten. Voor gemeenten kan het veel meerwaarde hebben als de drie organisaties gezamenlijk optrekken als adviseur. Dat levert aan de voorkant een integraal afgestemd advies op. Gemeenten zijn momenteel vaak zelf ook bezig met de Omgevingswet en hebben daar soms weinig capaciteit voor.

De organisaties kunnen op het gebied van de Omgevingswet de overheden in Zeeland ontzorgen en daarmee tegelijk de Zeeuwse kwaliteit in de verschillende omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's waarborgen. Op die manier hebben de organisaties een toegevoegde waarde voor de ruimtelijke leefkwaliteit in Zeeland.

Kosten

Op dit moment hebben alle drie de organisaties reeds capaciteit op het onderwerp. Die capaciteit kan gebundeld worden en dan is het mogelijk dat er weinig meerkosten zijn. Indien de organisaties constateren dat er op dit moment te weinig capaciteit is binnen de organisaties om samen een sterke partij op het punt van de Omgevingswet te worden, is het mogelijk dat er geïnvesteerd moet worden in kennis en capaciteit, bijvoorbeeld in de vorm van (tijdelijk) meer medewerkers of in opleiding.

Continuïteit

Door vanaf de invoering van de Omgevingswet integraal samen te werken, wordt de continuïteit van kennis en kwaliteit beter gewaarborgd. Er ontstaat als het ware een continue lijn van beleidsvorming naar uitvoering, vergunningverlening en handhaving. Hiermee kan ook meer in lijn met de bedoeling van de Omgevingswet gewerkt gaan worden. Samen met gemeenten hanteren de organisaties dan een consequente lijn. Doordat de drie organisaties gezamenlijk optreden, kan ook de continuïteit bij tijdelijke personeelstekorten en/of werkpieken verhoogd worden.

Zeggenschap voor deelnemers

Het meer samenwerken in kader van de Omgevingswet kan effect hebben op de opdrachtgevers- en klantrol van de deelnemers en mogelijk die rol versterken. Meer en betere producten en adviezen in het kader van de Omgevingswet kunnen de deelnemers in staat stellen hun opdrachtgevers- en klantrol beter in te vullen en zo meer zeggenschap te krijgen over die producten en advisering van de drie organisaties gezamenlijk.

Wat zijn randvoorwaarden voor meer samenwerking?

- Adviseren is nooit eenrichtingsverkeer. Gemeenten, waterschap en provincie moeten ook ontvankelijk zijn voor een gezamenlijk opererende adviespartner. Sommige gemeenten in Zeeland pakken de beleidsontwikkeling rondom de Omgevingswet zelf op en hebben niet van nature de neiging de drie organisaties vanaf het begin te betrekken. Dit heeft een risico in de integraliteit waarmee onderwerpen in de omgevingsvisies en straks in de uitvoering landen. Om te komen tot de gewenste integraliteit zullen gemeenten ook los moeten durven laten en de drie organisaties het vertrouwen geven om vroegtijdig met een brede inbreng aan tafel te zitten. Dat vraagt een vertrouwen in de drie organisaties dat nu nog niet breed aanwezig is bij de Zeeuwse gemeenten.
- Om te komen tot een gezamenlijk optreden, is tussen de drie organisaties ook (lichte) coördinatie nodig. De RUD lijkt de meest voor de hand liggende organisatie om deze rol op te pakken, omdat de Omgevingswet de grootste raakvlakken heeft met het werk van de RUDZ.

4. Het gezamenlijk oprichten van een VTH academie

Wat is de meerwaarde van meer samenwerken?

Kwaliteit

Een gezamenlijke academie heeft een kwaliteitsverbetering als meerwaarde, met als gevolg een grotere publieke waarde. Ook biedt het carrièrekansen voor de medewerkers. Door de basiskwaliteiten van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers, hebben kandidaten die een VTH-geschiedenis hebben bij één van de andere twee organisaties vaak een streepje voor bij hun sollicitatie, ook al verschillen de VTH-werkzaamheden inhoudelijk. Een basis van VTH-kwaliteiten is dus van grote meerwaarde voor alle organisaties. Bovendien kan een gezamenlijk curriculum bijdragen aan meer inzicht en ‘kijkjes in elkaars keukens’. Dat heeft als voordeel dat de toezichthouders veel beter van elkaars vakgebieden op de hoogte zijn en dus ook nog actiever de rol van ‘ogen en oren’ voor elkaar kunnen invullen. Deelname zou nog verder verbreed kunnen worden naar functionarissen bij gemeenten zodat er ook onderling, meer nog dan nu, één taal wordt gesproken.

Kosten

Het opzetten van een kwalitatief sterke VTH-academie vergt een aanvangsinvestering. Deels zullen bestaande opleidingscurricula van de drie organisaties een-op-een overgenomen kunnen worden, simpelweg omdat het gaat om specifieke vak-inhoud. Voor een ander deel zullen onderdelen samengevoegd kunnen worden of zullen nieuwe modules ontwikkeld kunnen worden die vakoverstijgend zijn. Bijvoorbeeld modules over nieuwe wetgeving. Naast alle kwalitatieve overwegingen, is daarbij ook een kostenbesparing mogelijk doordat de opleiding voor de drie organisaties maar een keer ontwikkeld hoeft te worden. Cursusgroepen en -dagen kunnen zo effectiever ingericht worden. Hier tegenover staan wel weer coördinatiekosten e.d. Per saldo zullen de kosten waarschijnlijk gelijk blijven, maar zit de winst in een hogere kwaliteit.

Continuïteit

Het is lastig om in Zeeland als organisatie een sterke positie te veroveren op de arbeidsmarkt en te houden en om het personeel een goede en gedegen opleiding gericht op de toekomst te geven. Deze kwetsbaarheid is te voorkomen als organisaties samen een sterk opleidingscentrum oprichten.

Door een vast opleidingstraject te organiseren van de drie organisaties creëer je continuïteit van de kwaliteit van de werknemers. Door bijvoorbeeld ieder jaar rond dezelfde periode te starten met een nieuwe groep medewerkers in de academie is het mogelijk om structureel voldoende en goed personeel te hebben binnen de drie organisaties en de uitdagingen op de arbeidsmarkt beter het hoofd te bieden.

Een gezamenlijke academie kan ook een rol spelen in het bieden van kansen voor medewerkers waardoor het voor hen aantrekkelijker wordt om binnen Zeeland te blijven. Bijvoorbeeld door doorstroming binnen de eigen organisatie of één van de andere organisaties. Per saldo leidt dit tot een aantrekkelijker werkgeverschap.

Zeggenschap voor deelnemers

Deze samenwerkingsmogelijkheid heeft geen gevolgen voor de zeggenschap van de deelnemers.

Wat zijn randvoorwaarden voor meer samenwerking?

De VTH-kwaliteitscriteria van de Rijksoverheid bieden een handvat waar vergunningverleners en toezichthouders ten minste aan moeten voldoen. Het zou een randvoorwaarde moeten zijn om aan die criteria te voldoen binnen de academie. Naast het hanteren van deze criteria laat de academie zien dat de vergunningverleners en toezichthouders van de verschillende organisaties een gemeenschappelijke basis hebben.

5. Meer samenwerken door gezamenlijk optrekken op het gebied van advisering

Wat is de meerwaarde van meer samenwerken?

Kwaliteit

Er is vastgesteld dat op het thema van klimaatadaptatie en energietransitie alle drie de organisaties taken en verantwoordelijkheden hebben dan wel krijgen. Op deze thema's worden de werkzaamheden op dit moment tamelijk versnipperd uitgevoerd. Iedere organisatie wordt namelijk apart benaderd door elke gemeente, vaak met deelvraagjes, terwijl de kracht juist zou liggen in het sámen adviseren. Het samen optrekken en een integrale insteek richting gemeenten kan leiden tot een hogere kwaliteit van advisering. Het versterken van elkaars kennisposities op beide thema's, zowel klimaatadaptatie als ook de energietransitie, zou ook betekenen dat de adviezen naar de bestuurders van hogere kwaliteit worden, en gezamenlijk adviseren naar de bestuurders betekent ook meer stevigheid in die adviezen. Het meer samenwerken op dit gebied kan bijdragen aan een veiliger, schoner en gezonder Zeeland en dus een vergroting van de publieke waarde. Integraliteit betekent hier dat de organisaties zoveel mogelijk hun advies op elkaar afstemmen én, waar mogelijk, gezamenlijk uitbrengen in één document. Ondanks dat de drie organisaties een integraal advies zouden bieden, dienen zij ieder hun onafhankelijke adviespositie te behouden. Waar de organisaties vanuit hun eigenstandige positie, gebaseerd op eigen normen, van mening verschillen op bepaalde onderwerpen, moeten zij dit goed geargumenteerde kunnen blijven doen. Iedere organisatie dient de vrijheid te behouden om te adviseren op basis van de eigen normen, zélf als de adviezen daarmee tegengesteld blijken. Een voorbeeld is de normen voor luchtkwaliteit: vanuit een milieuperspectief kunnen die verschillen van de normen vanuit het perspectief van volksgezondheid.

Kosten

Op het vlak van de kosten lijkt meer samenwerking op dit thema niet tot nauwelijks gevolgen te hebben. De inzet van personeelsleden (in fte's) zal vermoedelijk niet afnemen door een samenwerking.

Continuïteit

Het verbeteren van de continuïteit is niet de hoofdreden voor het inzetten op deze samenwerkingskansen. Echter, het klopt wel dat er op beleidsgebied niet een al te groot aantal medewerkers zit bij elk van de afzonderlijke organisaties. Mogelijk kan er over en weer, op onderdelen, ondersteuning worden geboden op het vlak van beleid en advies om kwetsbaarheid op deze manier te verminderen.

Zeggenschap voor deelnemers

Een intensievere samenwerking van de drie organisaties waar het gaat om het samen voorbereiden van beleid en het opstellen van meer integrale adviezen zorgt niet direct voor veranderde zeggenschap vanuit de deelnemers op de GGD, VRZ en RUDZ. Wel kunnen de deelnemers beter worden bediend bij hun werkzaamheden.

Wat zijn randvoorwaarden voor meer samenwerking?

- De grootste overlappende groep deelnemers van de drie organisaties betreft de dertien gemeenten. De GGD, VRZ en RUDZ ervaren momenteel obstakels die in de dagelijkse praktijk nauwere samenwerking op het gebied van beleid en advisering verhinderen. Het betreft hier de positie die de dertien gemeenten kiezen ten opzichte van de drie uitvoerders. Alle drie de organisaties geven aan dat de gemeenten hen sturen op activiteiten (output), in plaats van op outcome. Een andere sturing helpt om tot samenwerking op dit vlak te komen.
- Daarnaast sturen de gemeenten allen op andere activiteiten (output). Dit beïnvloedt ook de advisering aan de gemeenten: de adviesvragen van de gemeenten aan de drie organisaties zijn telkens nét anders van aard en verschillend op detail-niveau. De invalshoek van de betrokken ambtenaren is soms nét even anders, ook omdat de domeinen in de basis van elkaar verschillen, hetgeen de samenwerking niet makkelijker maakt. Het beeld is dat de drie organisaties meer toegevoegde waarde kunnen leveren wanneer zij werken volgens één gezamenlijke (advies)opdracht van de dertien gemeenten.

6. Meer samenwerken op het gebied van dataverzameling en analyse

Wat is de meerwaarde van meer samenwerken ?

Kwaliteit

De GGD, VRZ en RUDZ bezitten zoals eerder aangegeven een schat aan informatie. Het meer samenwerken op het gebied van dataverzameling biedt veel kansen om op diverse terreinen een substantiële kwaliteitsslag te maken. Gecombineerde datasets leveren completere informatie op. Uitwisseling van data en het mogelijk combineren van datasets voor analyses kan tot nieuwe inzichten leiden die op basis van enkel de eigen data niet waren verkregen. Daarnaast kunnen deze datasets dienen als basis voor afgestemde of zelfs integrale advisering bij omgevingstafels voor de behandeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen en advisering met betrekking tot omgevingsvisies en -plannen. Bovendien biedt samenwerking op het gebied van dataverzameling kansen voor crisisbeheersing. Dit alles kan bijdragen aan een veiliger, schoner en gezonder Zeeland en dus een vergroting van de publieke waarde.

Kosten

De RUDZ en de VRZ hebben beiden het datasysteem Squit, de GGD gebruikt een ander datasysteem. Dat twee organisaties reeds hetzelfde datasysteem gebruiken, biedt voordelen, maar een gezamenlijk platform zal nog altijd om een extra gezamenlijke investering van de drie organisaties vragen. Daarnaast is het mogelijk dat de organisaties en de opdrachtgevers samen bedenken welke data zij op de lange termijn extra zouden willen verzamelen, hetgeen ook meerkosten met zich mee zou kunnen brengen.

Continuïteit

Bij elke organisatie is op dit moment een beperkt aantal personen betrokken bij de dataverzameling en analyse en is daarmee kwetsbaar. Meer samenwerking zou deze kwetsbaarheid ook kunnen verminderen en de continuïteit versterken.

Zeggenschap voor deelnemers

De deelnemers kunnen in hun rol als opdrachtgever vooraf mede bepalen wat zij op het gebied van data nodig hebben van de organisaties, zodat ook zij beter worden bediend met hun werkzaamheden.

Wat zijn randvoorwaarden voor meer samenwerking?

- Het is van belang dat er vanaf het begin wordt gekeken hoe men aan de AVG kan blijven voldoen. Het thema privacy is daarmee dan ook een uitdaging die overwonnen dient te worden om deze samenwerkingsmogelijkheid tot een succes te maken. Er dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat data kunnen worden gebruikt in procedures tussen overheden. Onderzocht moet worden of dit blokkades opwerpt.
- Voor een samenwerking op gezamenlijke dataverzameling en analyse zoals bovenstaand beschreven is het zeer behulpzaam wanneer de opdrachtgevers een gezamenlijke opdracht formuleren voor de drie organisaties. Hiervoor is het voor de GGD, VRZ en RUDZ belangrijk om te laten zien aan opdrachtgevers wat een investering in de gezamenlijke data verzameling en analyse van de organisaties oplevert voor de inwoners van Zeeland.

7. Meer samenwerken op de bedrijfsvoeringprocessen

Wat is de meerwaarde van meer samenwerken?

Kwaliteit

Wanneer de drie organisaties meer gaan samenwerken op het gebied van bedrijfsvoering ontstaat er ook meer ruimte om te investeren in ontwikkeling en om hoogwaardige specialismen in dienst te hebben. Dit leidt tot meer kwaliteit in de uitvoering van activiteiten. Bundelen van advieskracht en ondersteuning van medewerkers (bijvoorbeeld een servicedesk) kan leiden tot professionalisering van werkprocessen waarmee ook de kwaliteitsbeleving van afnemers van de bedrijfsvoering (uiteindelijk) omhoog kunnen gaan. Een betere ondersteuning kan het primair proces helpen om tot een veiliger, schoner en gezonder Zeeland te komen en hiermee een grotere publieke waarde creëren.

De drie organisaties zijn alle drie gemeenschappelijke regelingen conform de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bepaalde beleidsstukken, bijvoorbeeld de financiële verordening, hebben grote overeenkomsten. Elk van de organisaties kan ieder voor zich deze beleidsstukken maken, maar kan ook profiteren van het werk dat een ander al heeft gedaan. De VRZ en GGD werken op dit punt al samen. Kennisuitwisseling kan in beginsel in alle bedrijfsvoeringdomeinen plaatsvinden. Het vergt geen of slechts een hele lichte structuur. In algemene zin geldt dat meer kennisdelen leidt tot meer kwaliteit. Informatie die breder wordt verzameld, is rijker en vollediger.

In de totstandkoming van shared service centers wordt ook vaak gekeken naar kansen voor medewerkers. De gedachte is dat binnen een groter organisatieverband meer doorgroei- en ontwikkelmogelijkheden zijn. Meer samenwerken kan ook op specifieke onderdelen bijdragen aan kansen voor medewerkers in het primaire proces. Gezamenlijke bedrijfsvoering kan drempels voor mobiliteit tussen organisaties verminderen, kan professionelere ondersteuning bieden aan medewerkers op het gebied van opleiding en training en kan ook bijdragen aan een professionele arbeidsmarktcommunicatie.

Continuïteit

In een groter verband komen minder solo-functies voor, ook worden processen vaker uitgevoerd waardoor er meer routine in de processen komt. Door investeringen in robuuste ICT te delen kan de beschikbaarheid omhoog. Het gezamenlijk uitvoeren van bedrijfsvoering heeft naar verwachting een positief effect op continuïteit.

Wel is het voor het behouden van de continuïteit van belang dat er aandacht is voor prioriteringsvraagstukken voor de te vormen specialistische functies. Daarnaast moet gewaarborgd worden dat er voldoende aandacht is voor de toenemende afstemming/coördinatie over de drie organisaties heen, en die wordt verlangd van medewerkers in een nieuwe situatie.

Kosten

Vanuit alle drie de organisaties hebben we gehoord dat de beschikbare formatie voor bedrijfsvoeringsfuncties krap is op dit moment. Op basis hiervan is het niet aannemelijk dat er in de huidige opzet veel 'lucht' in de bedrijfsvoering van de drie organisaties zit. Met kennisdeling kan mogelijk dubbel werk voorkomen worden. Dit kan op onderdelen leiden tot besparingen in werkuren. Gezien het incidentele karakter van de activiteiten leidt het echter niet tot een structurele bezuiniging op begrotingsbasis.

De voorlopige conclusie is dat het samenvoegen van de bedrijfsvoering niet direct tot grote kostenvoordelen zal leiden. Een ander mogelijk effect is wel dat toekomstige ontwikkeling en noodzakelijke investeringen gezamenlijk gedeeld kunnen worden, zodat toekomstige kostenstijgingen voor de bedrijfsvoering gedempt worden.

Zeggenschap voor de deelnemers

Processen in de bedrijfsvoering zijn ondersteunend aan de primaire processen en de dienstverlening aan de deelnemers. De kwaliteit van de primaire processen en dienstverlening kan daarom verhoogd worden door een kwalitatief betere bedrijfsvoering. Verhoging van kwaliteit en continuïteit van de bedrijfsvoeringprocessen kan daarmee indirect leiden tot een sterkere opdrachtgeversrol van de deelnemers.

Wat zijn randvoorwaarden voor meer samenwerking?

Wanneer gekozen wordt voor het samenvoegen van drie bedrijfsvoeringonderdelen naar één gezamenlijke bedrijfsvoering, is dat een ingrijpende operatie. Op basis van onze ervaring zijn -heel beknopt- enkele aandachtspunten te formuleren:

- Gelijke gerichtheid is de belangrijkste succesvoorwaarde. De aansturing van een gemeenschappelijke bedrijfsvoering moet vanuit dezelfde uitgangspunten en verwachtingen gebeuren. Veel samenwerkingen leveren niet de verwachte resultaten op omdat de eigenaren/opdrachtgevers het samenwerkingsverband verschillende kanten opsturen.
- Samenwerking betekent dan ook een keuze maken en daarmee ook gedeeld zeggenschap. Volledig zelfstandige keuzes zijn dan niet mogelijk. Specifiek waar scherp op kosten wordt gestuurd, is standaardisatie noodzakelijk en dat betekent soms inschikken en accepteren dat het product niet *tailormade* is.
- Aanvangsinvesteringen zijn hoog, besparingen pas op langere termijn te realiseren, de terugverdientijd is lang. En daar bovenop is een bekend fenomeen dat de klanttevredenheid in het begin daalt. Dit fenomeen staat bekend als 'de badkuip' waarbij de eerste jaren veel geïnvesteerd wordt en opgebouwd. Dat leidt tot minder klanttevredenheid in de eerste fase. Gemiddeld na ca. twee tot drie jaar wordt dan de weg omhoog weer gevonden. Het proces van gezamenlijke bedrijfsvoering is een proces van de lange adem.

Specifiek voor de situatie in Zeeland tussen de drie organisaties gelden ook de volgende aandachtspunten:

- De organisatieculturen verschillen, vooral tussen VRZ (gedeeltelijk meer hiërarchisch) en GGD (zelfsturing als filosofie). Het voorbeeld van de samenwerking in Friesland laat zien dat dit geen belemmering hoeft te zijn, maar wel aandacht nodig heeft. Maar ook binnen deze organisaties zijn cultuurverschillen te ontwaren. De organisaties hebben ervaring met het overbruggen van deze interne cultuurverschillen. Ook zijn zij gewend om te gaan met (interne) cultuurverschillen. Het hebben van een gezamenlijk doel vanuit de drie organisaties is hierbij voornamelijk van belang. Eenduidige aansturing vanuit dezelfde missie is doorslaggevend en dat geldt ook voor acceptatie van verschillen tussen activiteiten en culturen. De organisatie-inrichting kan ook

weer impact hebben op de bedrijfsvoering. Bij een meer decentrale bevoegdhedenverdeling kan het financieel systeem bijvoorbeeld anders ingericht zijn.

- Verschillen in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de cao's. Deze verschillen zijn en blijven er, dit biedt een extra uitdaging voor harmonisatie. Het vraagt extra kennis bij HRM adviseurs/medewerkers en maakt het geheel voor de administratie complexer. Daarnaast is het harmoniseren van personeelsbeleid/regelingen lastiger en het schrijven van advies complexer wanneer er verschillende cao's zijn en/of verschillen in wet- en regelgeving.
- Huisvesting van onderdelen op dezelfde locatie hebben we ook gehoord als aandachtspunt. Hoewel er veel ervaring wordt opgedaan met digitaal werken op afstand, is de overtuiging dat het op termijn noodzakelijk is om activiteiten zoveel mogelijk vanuit dezelfde locatie te doen.
- In geval van een shared service centrum zullen nog steeds drie begrotingen, drie tussenrapportages, drie jaarrekeningen gemaakt moeten worden. De productie hiervan valt voor alle drie de regelingen in exact hetzelfde moment van het jaar. Dat maakt dat er sprake blijft van noodzakelijke piekbelasting.
- Het contract dat de RUDZ heeft met de gemeente Terneuzen loopt in 2024 af. Dat lijkt ver weg, maar om een (eventuele) overgang goed voor te bereiden is ook ruim tijd nodig. Zowel voor de RUDZ als voor de gemeente Terneuzen. Als de dienstverlening vanuit Terneuzen niet wordt voortgezet, komt het huidige budget beschikbaar voor de nieuwe organisatievorm. Onder welke voorwaarde dit zou gebeuren is onduidelijk.
- Fiscale aspecten, met name btw, moeten bij verdere stappen nadrukkelijk meegenomen worden.

Samenwerkingsmogelijkheden afzonderlijke taken

7.1 Inkoop

Wat is de meerwaarde van meer samenwerken?

Kwaliteit

Professioneel inkopen is een vak. Door bundeling van krachten ontstaat de kans om gezamenlijk meer vlees op de botten te krijgen in de inkoopfunctie, waardoor taken professioneler kunnen worden uitgevoerd. Een taak als contractmanagement wordt bij geen van de drie professioneel ondersteund, door krachtenbundeling ontstaat hiervoor meer ruimte.

Een gezamenlijk dynamisch aankoopstelsel betekent ook een kwaliteitsslag. Inhuur van personeel gaat via een gestandaardiseerd proces waarmee contractuele risico's beheerst worden en de kans op rechtmatigheidsfouten verkleind.

Continuïteit

In verdergaande vormen van samenwerking, waarbij de inkoop op een centraal punt belegd wordt, ontstaat meer continuïteit. Vanuit het perspectief van de RUDZ kan de continuïteit juist afnemen, omdat nu gebruik gemaakt wordt van de diensten van de gemeente Terneuzen. Binnen de gemeente zijn de mogelijkheden voor onderlinge vervanging nog groter.

Kosten

Feitelijk is er nu met één fte voor drie organisaties en inzet via de DVO met Terneuzen te weinig formatie op de inkoopfunctie. Op structurele schaal samen inkopen en het realiseren van meerwaarde op kwaliteit en continuïteit kan alleen als er formatie wordt toegevoegd. Dit leidt tot een kostenstijging. Deze kosten kunnen gefinancierd worden door inkoopvoordelen als gevolg van gezamenlijk inkopen. Een gerichte analyse van de inkooppakketten moet uitwijzen hoe groot het potentieel is, ook in verhouding tot de extra kosten. Verdere voordelen, hoewel

lastiger te kwantificeren en te verzilveren, zitten in het efficiënter maken van inkoopprocessen en met name het gezamenlijk inkopen van producten en diensten. Dat levert tijdwinst op in het primaire proces.

Kanttekening is dat het bundelen van inkoop en het creëren van grotere inkoopvolumes leidt tot het vaker moeten doen van Europese aanbestedingen, wat kostenverhogend kan werken en een langere doorlooptijd van aanbestedingen veroorzaakt.

Zeggenschap voor deelnemers

Processen in de bedrijfsvoering zijn ondersteunend aan de primaire processen en de dienstverlening aan de deelnemers. De kwaliteit van de primaire processen en dienstverlening kan daarom verhoogd worden door verhoging van kwaliteit en continuïteit van de bedrijfsvoeringprocessen kan daarom indirect leiden tot een sterkere eigenaars- en opdrachtgeversrol van de deelnemers.

Wat zijn randvoorwaarden voor meer samenwerking?

- Gezamenlijk inkopen is alleen mogelijk indien de organisaties bereid zijn gezamenlijke inkooppakketten te hanteren, ofwel het harmoniseren van wensen en eisen. Dat kan een beperkt verlies van autonomie tot gevolg hebben.
- Een ander aandachtspunt is dat met het bundelen van inkoop grotere inkoopvolumes ontstaan, waardoor vaker Europees aanbesteed moet worden.

7.2 Informatiebeveiliging en privacy

Wat is de meerwaarde van meer samenwerken?

Kwaliteit

Gezamenlijk zijn de drie organisaties beter in staat om de noodzakelijke functies in te vullen. Dat leidt ook tot een kwalitatief betere uitvoering van deze taken. De organisaties verwerken veel persoonsgegevens, waardoor het bestuurlijk afbreukrisico van datalekken groot is. Elk van de organisaties op zich is van onvoldoende omvang om zelf een professioneel vormgegeven informatiebeveiligingsbeleid van de grond te krijgen. Daar waar informatiebeveiliging/privacy als neventaak wordt uitgevoerd, ontbreekt vaak de dagelijkse routine om activiteiten efficiënt, slagvaardig en professioneel uit te voeren.

Continuïteit

Bundeling van de activiteiten leidt tot een meer solide basis. Toch zullen ook na bundeling soloposities blijven bestaan omdat de drie organisaties samen nog niet de omvang hebben om posities dubbel in te vullen. Continuïteit neemt dus wel toe, maar het blijft een aandachtspunt. Voor de continuïteit van de uitvoering is het van belang dat, wanneer de organisaties opteren voor het gezamenlijk invullen van bepaalde functies, er heldere afspraken worden gemaakt over de verdeling van tijd van de aan te nemen medewerker die voor meerdere organisaties werkzaam is.

Kosten

De kosten voor informatiebeveiliging en privacy stijgen bij veel publieke organisaties, begrijpelijkerwijs vanwege de grotere risico's en aangescherpte regelgeving. Bundeling van de krachten leidt in dit geval dan ook niet tot lagere kosten, maar eerder tot een beperking van de kostenstijging omdat beleidsontwikkeling en bepaalde functies onderling gedeeld kunnen worden.

Zeggenschap voor deelnemers

Processen in de bedrijfsvoering zijn ondersteunend aan de primaire processen en de dienstverlening aan de deelnemers. Verhoging van kwaliteit en continuïteit van de bedrijfsvoeringprocessen kan daarom indirect leiden tot een sterkere eigenaars- en opdrachtgeversrol van de deelnemers.

Wat zijn randvoorwaarden voor meer samenwerking?

- Het is belangrijk om in het vizier te hebben dat de organisaties gebonden zijn aan eigen ICT-systemen voor het grootste gedeelte van hun primair proces. De kansen om gebruik te maken van dezelfde ICT-systemen zijn daarom op het gebied van bedrijfsvoering het grootst. De VRZ en de GGD maken bijvoorbeeld beide gebruik van het systeem AFAS.
- GGD en VRZ hebben de ICT zelf georganiseerd, de RUDZ neemt af bij Terneuzen. Zolang er sprake is van gescheiden ICT-systemen, zullen bepaalde werkzaamheden in informatiebeveiliging dubbel blijven gebeuren.
- De bestuurlijke verantwoordelijkheid en verantwoording aan derden moet ook nog per organisatie plaats blijven vinden. Onduidelijk is op dit moment welke dienstverlening door Terneuzen wordt geleverd en hoe dat zich verhoudt tot gezamenlijk vormgeven aan privacy en informatiebeveiliging.

Bijlage 3. Uitwerking scenario's: voordelen, nadelen en risico's per scenario

De voordelen, nadelen en risico's worden aan de hand van de volgende toetsingscriteria beschreven:

- **Kwaliteit.** Deze bestaat uit twee sub criteria: de kwaliteit van de producten en dienstverlening richting doelgroep (inwoners en bedrijven in Zeeland, dit betreft de publieke waarde) en de kwaliteit van de organisatie en medewerkers.
- **Kosten.** Hierbij wordt rekening gehouden met een globale kostenontwikkeling op de langere termijn, investeringen en transactiekosten (kosten die worden gemaakt om tot uitvoering van het scenario te komen).
- **Continuïteit.** Hierbij gaat het om de kwetsbaarheid van de organisatie in het uitvoeren van haar taken. Kwetsbaarheid in de zin van risico's dat bepaalde taken niet goed meer kunnen worden uitgevoerd dan wel het risico dat een organisatie niet meer kan voortbestaan.
- **Zeggenschap.** Het gaat er hierbij om of de deelnemers (gemeenten, provincie, waterschap) grip en regie hebben vanuit hun eigenaarsrol dan wel opdrachtgevers rol meer specifiek in de zin van agendering, sturing, controle en verantwoording.
- **Draagvlak.** Hierbij gaat het om draagvlak bij diverse stakeholders (de drie algemene besturen, colleges, raden, de algemene vergadering van het waterschap en staten, ambtelijke voorportalen, organisaties zelf) en bijbehorende argumenten. Deze verdelen wij in argumenten voor en argumenten tegen.
- **Verandering.** Dit criterium geeft inzicht hoeveel er dient te veranderen om dit scenario te realiseren. Impliciet zegt dit iets over de haalbaarheid: als er weinig verandert, zal het scenario relatief makkelijk haalbaar zijn, verandert er veel dan is het relatief moeilijk haalbaar.

1. 0-scenario, doorgaan op de huidige weg

Wat zijn voordelen, nadelen en risico's van dit scenario ?

Criterium 1: Kwaliteit.

a. kwaliteit van de producten en dienstverlening richting doelgroep (inwoners en bedrijven in Zeeland)

Mogelijke voordelen

Geen.

Mogelijke nadelen/risico's

- De kwaliteit van de producten en dienstverlening zal aanvankelijk weinig veranderen en gezien de toenemende complexiteit uiteindelijk zelfs afnemen.
- Knelpunten die nu door de doelgroep worden ervaren, zullen niet zich verbeteren door meer samen te werken.

b. de kwaliteit van de organisatie en medewerkers.

Mogelijke voordelen

Geen.

Mogelijke nadelen/risico's

- Knelpunten in de organisatie en bij de medewerkers zullen blijven bestaan. Voorbeelden hiervan zijn de hoge werkdruk en de verschillende kwetsbare specialistische eenpitsfuncties.
- Het risico bestaat dat goede medewerkers niet kunnen worden aangetrokken dan wel niet kunnen worden behouden, met als gevolg dat de kwaliteit van de werkzaamheden niet verbetert dan wel als gevolg van de toenemende complexiteit relatief vermindert.

Criterium 2: Kosten

Mogelijke voordelen

- Bij gelijk blijvende omstandigheden zullen de kosten op de korte termijn gelijk blijven.
- Er zijn weinig investeringen nodig om dit scenario tot stand te brengen.
- Er zijn geen transactie kosten om dit scenario tot stand te brengen.

Mogelijke nadelen/risico's

- Weinig financiële ruimte om te investeren in innovaties/nieuwe ontwikkelingen.
- Bij dit scenario is de kans groot dat aansluitend op de toenemende complexiteit de kosten op termijn zullen stijgen om deze complexiteit het hoofd te kunnen bieden, wellicht omdat er meer moet worden ingehuurd.
- Op dit moment dienen organisaties btw te verrekenen als zij medewerkers onderling uitwisselen. Dit heeft een kosten opdrijvend effect.

Criterium 3: Continuïteit

Mogelijke voordelen

Geen.

Mogelijke nadelen/risico's

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

Criterium 4: Zeggenschap

Mogelijke voordelen

Geen.

Mogelijke nadelen/risico's

Op dit moment ervaart een deel van de eigenaren en opdrachtgevers dat zij weinig grip en regie hebben op de drie organisaties; de besluitvormings- en verantwoordingsprocessen beschouwen zij als langdurig en complex. Dit verandert bij dit scenario niet.

Criterium 5: Draagvlak

Argumenten voor dit scenario

Een deel van de stakeholders vindt het nu niet het juiste moment om tot meer samenwerking over te gaan en daarom is er bij hen draagvlak voor dit scenario. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd:

- de organisaties hebben de eigen zaken nog niet op orde en zijn niet dus niet toe aan meer samenwerking
- organisaties hebben nu andere prioriteiten dan meer samenwerken met andere organisaties;
- het is onduidelijk welk probleem wordt opgelost met meer samenwerken.
- als gevolg van actuele ontwikkelingen zoals COVID-19 en onduidelijkheden waar het in de nabije toekomst naartoe gaat, bijvoorbeeld over de toekomst van de Omgevingsdiensten, is nu het investeren in meer samenwerken in de ogen van deze stakeholders niet het juiste moment.

Argumenten tegen dit scenario

Een deel van de stakeholders ziet wel noodzaak tot verandering van de huidige situatie omdat de uitvoering van de huidige werkzaamheden richting de doelgroepen door meer samen te werken sterk kan verbeteren en omdat zo de kwetsbaarheid kan verminderen. Bij hen is er geen draagvlak voor dit scenario.

Criterium 6: Verandering

Er verandert weinig. Er zijn geen veranderingstrajecten nodig bij de drie organisaties. De huidige governance kan in stand blijven. Er is geen zwaar besluitvormingsproces nodig voor besturen en deelnemers.

2. Groei scenario

Wat zijn voordelen, nadelen en risico's van dit scenario ?

Criterium 1: Kwaliteit.

a. kwaliteit van de producten en dienstverlening richting doelgroep (inwoners en bedrijven in Zeeland)

Mogelijke voordelen

- Voor inwoners en bedrijven zullen de dienstverlening en producten op specifieke onderdelen geleidelijk verbeteren. De publieke waarde zal daardoor toenemen op de lange termijn. Het meeste voordeel kan behaald worden als er aan het begin een visie en een missie worden opgesteld, waardoor er doelgericht naar een bepaalde kwaliteitswinst wordt gewerkt.
- Voor inwoners en bedrijven ontstaat steeds meer voordeel doordat beleid en regelgeving steeds meer afgestemd worden en informatie steeds beter voor handen zal zijn.

Mogelijke nadelen/risico's

- Het betreft voor met name de GGD en VRZ slechts een beperkt deel van hun taken. Verandering zal bij een groot deel van de doelgroep weinig zichtbaar zijn.

b. de kwaliteit van de organisatie en medewerkers.

Mogelijke voordelen

- Samenwerking in de sfeer van opleidingen (VTH-academie) levert voor een deel van vooral RUDZ en VRZ medewerkers meer opleidingsmogelijkheden op en voor de organisaties meer waarborgen op kwaliteit van medewerkers.
- Meer uitwisseling met de andere organisaties en door de gehele organisaties heen levert voor medewerkers meer uitdaging en verbreding in het werk.
- Door meer uitwisseling kan ook beter van elkaar geleerd worden en de kwaliteit van informatie verhoogd worden, waarmee de taakuitvoering versterkt wordt.

Mogelijke nadelen/risico's

Geen.

Criterium 2: Kosten

Mogelijke voordelen

- Extra investeringen zijn relatief beperkt.
- Transactiekosten zijn beperkt.
- Door het delen van kennis en informatie kunnen (beperkte) efficiencyvoordelen ontstaan.
- Dit scenario zal niet leiden tot een kostendaling, wel kan dit scenario voorkomen dat aansluitend op de toenemende complexiteit de kosten sterk zullen stijgen.

Mogelijke nadelen/risico's

- In dit scenario wordt op kortere termijn geen algehele oplossing gevonden voor de structurele tekorten die in de begrotingen van organisaties zitten. In dit scenario zou dit zich pas op langere termijn kunnen voordoen.

- Op dit moment dienen organisaties btw te verrekenen als zij medewerkers onderling uitwisselen. Dit heeft een kosten opdrijvend effect. Hier dient dus op korte termijn een oplossing voor gevonden te worden om dit geen belemmering te laten vormen voor dit scenario.

Criterium 3: Continuïteit

Mogelijke voordelen

- Met relatief eenvoudig te realiseren maatregelen (afstemming personeelswerving, bundelen opleidingen) kan de positie van de drie organisaties op de arbeidsmarkt versterkt worden. Hiermee kan een deel van een oplossing gevonden worden voor structurele en toekomstige personeelsproblemen waarmee de organisaties te kampen hebben en daarmee continuïteit verstevigen.

Mogelijke nadelen/risico's

Geen.

Criterium 4: Zeggenschap

Mogelijke voordelen

- Doordat het scenario uitgaat van geleidelijkheid en een samenwerkingsagenda met toetsmomenten kan tussentijds bijgestuurd worden en blijft er voor deelnemers (via de AB's) grip op het samenwerkingsproces.
- Op dit moment ervaart een deel van de eigenaren en opdrachtgevers dat zij weinig grip en regie hebben op de drie organisaties; de besluitvormings- en verantwoordingsprocessen beschouwen zij als langdurig en complex. Dit kan in dit scenario worden opgepakt en verbeteren, al blijft het construct van een gemeenschappelijke regeling met wettelijke termijnen bestaan.

Mogelijke nadelen/risico's

- Door het vrijblijvende karakter van de samenwerking kan het overzicht zoek raken en daarmee ook de verantwoordelijkheid diffuus worden. Er is niet één bestuurder aan te spreken. Belangrijke beheersmaatregelen zijn het opstellen van een gezamenlijke agenda en deze in de drie P&C-cycli van de organisaties te borgen.

Criterium 5: Draagvlak

Argumenten voor dit scenario

- Doordat geen grote systeemwijzigingen nodig zijn, is de implementatie overzichtelijk en kan ook als eerste gekozen worden voor die onderdelen die snel resultaat opleveren. In dit scenario blijven ook de bestaande verhoudingen tussen organisaties en deelnemers onveranderd, waardoor mogelijk gevoelige bestuurlijke discussies niet nodig zijn.
- Op langere termijn leidt het scenario wel tot meer eenheid en betere kwaliteit, ook in de samenwerking met de deelnemers. Hierdoor kan op langere termijn ook het draagvlak voor de drie organisaties versterkt worden.
- Vanwege de geleidelijkheid kan het onderlinge vertrouwen van de drie organisaties groeien.

Argumenten tegen dit scenario

- Bij een deel van de stakeholders zal de in hun ogen noodzakelijke verandering die nodig is om de huidige knelpunten en kwetsbaarheden op te lossen, te langzaam gaan.

Criterium 6: Verandering

Het grote voordeel van dit scenario is dat de verandering geleidelijk gaat. De huidige governance kan in stand blijven en er zijn geen dure operaties nodig om nieuwe samenwerkingsverbanden op te richten. Ook op de bestaande organisaties heeft dit scenario een beperkte impact waardoor organisatie verandertrajecten niet nodig zijn. Er is geen zwaar besluitvormingsproces nodig voor besturen en deelnemers.

3. Scenario maximale integratie bedrijfsvoeringsfuncties: één shared service center

Wat zijn voordelen, nadelen en risico's van dit scenario ?

Criterium 1: Kwaliteit.

a. kwaliteit van de producten en dienstverlening richting doelgroep (inwoners en bedrijven in Zeeland)

Mogelijke voordelen

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

Mogelijke nadelen/risico's

- De ervaring leert dat samenwerkingen binnen een SCC vaak op de korte termijn leiden tot een gevoel van verlies van kwaliteit. Vaak ervaart men na verloop van tijd (2-4 jaar) pas een toename van de kwaliteit van dienstverlening. Dit vraagt wat van het uithoudingsvermogen van de doelgroepen.

b. de kwaliteit van de organisatie en medewerkers.

Mogelijke voordelen

- Voor medewerkers binnen de bedrijfsvoeringprocessen proces biedt een groot gezamenlijk SCC meer doorgroei en ontwikkelmogelijkheden.
- Meer routine in specialistische taken verbetert de kwaliteit van de organisatie.
- Het ontstaan van meer doorgroei- en ontwikkelmogelijkheden binnen een SCC kan een aanzuigende werking hebben om meer en/of beter personeel van buitenaf aan te trekken.
- Een verhoging van de kwaliteit van de bedrijfsvoeringprocessen is helpend voor het goed kunnen uitvoeren van primaire taken.

Mogelijke nadelen/risico's

- Voor medewerkers binnen het primair proces zal de ondersteuning op grotere afstand in eerste instantie wennen zijn. De afstand tussen het primair proces en de bedrijfsvoering zal toenemen en mogelijk zakelijker worden. De RUDZ heeft reeds haar ondersteuning uitbesteed, waardoor haar medewerkers hier al aan gewend zijn. Dit zal dus weinig aanpassing van hen vergen.
- Discussies over het gewenste niveau van dienstverlening van de bedrijfsvoering kunnen niet langer per organisatie gevoerd worden. Dit zal nu gezamenlijk besloten moeten worden.
- De ervaring leert dat samenwerkingen binnen een SCC vaak op de korte termijn leiden tot een gevoel van verlies van kwaliteit. Vaak ervaart men na verloop van tijd (2-4 jaar) pas een toename van de kwaliteit van de onderlinge dienstverlening. Dit vraagt wat van het uithoudingsvermogen van de medewerkers in het primair proces. De RUDZ heeft reeds haar ondersteuning uitbesteed, waardoor haar medewerkers hier al aan gewend zijn. Ook dit zal dus weinig aanpassing van hen vergen.

- Voor het samen met een SCC werken kan de ontwikkeling van één centrale cultuur wenselijk zijn. Dat zou een inspanning vergen.
- Een risico hieromtrent is de omgang met verschillende cao's voor medewerkers binnen een SCC.
- Risicovol is dat dit scenario van de drie organisaties vraagt dat zij hun ICT-systemen met elkaar integreren.

Criterium 2: Kosten

Mogelijke voordelen

- Gezamenlijke inkoop / gezamenlijk investeren kan (op onderdelen) een financieel voordeel bieden.
- Indien medewerkers vrij uitgewisseld kunnen worden zonder dat er btw wordt doorbelast leidt dit tot een financieel voordeel t.o.v. de huidige situatie waar dit niet mogelijk is. Dit is alleen mogelijk als medewerkers bij beide organisaties in dienst treden.
- Het beeld dat een gezamenlijk SCC leidt tot een kostendaling lijkt niet realistisch. Wel kan een samenwerking voorkomen dat op de langere termijn de kosten sterk zullen stijgen.

Mogelijke nadelen/risico's

- De investeringskosten zullen voor de baten uit gaan. Het duurt een tijd voordat de investering loont.
- Het van de grond krijgen van een SCC zal op korte termijn relatief veel ruimte in de begroting vragen.
- Er zal rekening gehouden moeten worden met bijkomende transactiekosten.

Criterium 3: Continuïteit

Mogelijke voordelen

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

Mogelijke nadelen/risico's

Geen.

Criterium 4: Zeggenschap

Mogelijke voordelen

- Aan de formele sturing op de organisaties vanuit de deelnemers hoeft niets aangepast te worden voor deze verandering. De huidige zeggenschap blijft intact.
- De kwaliteit van informatie die geboden wordt aan hen die sturen op de organisatie verbetert met een meer krachtige bedrijfsvoering.

Mogelijke nadelen/risico's

Geen.

Criterium 5: Draagvlak

Argumenten voor dit scenario

- Een deel van de stakeholders lijkt voor dit scenario te zijn omdat het uiteindelijk zal leiden tot een beter product en betere dienstverlening voor de inwoners en bedrijven, meer efficiency en minder kwetsbaarheden.
- Er is eerder een verkenning geweest naar specifieke samenwerking op de bedrijfsvoering tussen de VRZ en GGD. Men begint daarmee bij deze mogelijkheid niet vanaf het nulpunt.

Argumenten tegen dit scenario

- Een deel van de stakeholders lijkt tegen dit scenario te zijn: vinden de kosten te hoog, vinden de opbrengst onduidelijk, zien de noodzaak er niet van in, zien een toenemende concurrentie met de deelnemers en verwachten dat de organisaties deze verandering niet kunnen dragen omdat samenwerken binnen een shared service center teveel vraagt van medewerkers wat betreft een verandering van de organisatiecultuur. Zij vinden ook dat meer samenwerking moet beginnen bij het primair proces en dat dan de ondersteunende processen zullen volgen.
- Enkele deelnemers vinden het meer passend dat een deel van de ondersteunende taken bij een gemeente worden ondergebracht.

Criterium 6: Verandering

Dit scenario leidt tot grote kostbare interne organisatorische veranderingen. De werklocaties kunnen voor medewerkers veranderen. Het contract tussen de RUDZ en de gemeente Terneuzen, dat loopt tot 2024, dient niet te worden verlengd of zelfs voortijds worden opgezegd. De huidige governance kan in stand blijven.

4. Scenario uitsluitend inzetten op inhoudelijke samenwerkingsmogelijkheden (primair proces)

Wat zijn voordelen, nadelen en risico's van dit scenario ?

Criterium 1: Kwaliteit

a. Kwaliteit van de producten en dienstverlening richting doelgroep (inwoners en bedrijven in Zeeland)

Mogelijke voordelen

- De kwaliteit van de uitvoering van een aantal primaire taken wordt verhoogd.
- De primaire taken kunnen door overlap weg te nemen op onderdelen efficiënter worden uitgevoerd.
- De dienstverlening richting ondernemingen en inwoners wordt verbeterd doordat de organisaties niet meer altijd afzonderlijk bij de bedrijven en inwoners langskomen.
- Door het afstemmen van de adviezen en inhoudelijk samen te werken wordt de kans verkleind dat er tegenstrijdige uitspraken worden gedaan richting de ondernemingen en inwoners.
- De publieke waarde zal voor een aantal taken toenemen.

Mogelijke nadelen/risico's

- Het betreft voor met name de GGD en VRZ slechts een beperkt deel van hun taken. Verandering zal bij een groot deel van de doelgroep weinig zichtbaar zijn.

b. De kwaliteit van de organisatie en medewerkers.

Mogelijke voordelen

- De afstemming op de primaire taken verloopt soepeler, medewerkers van de verschillende organisaties weten elkaar beter en op meer structurele basis te vinden.
- In de uitvoering van de primaire taken ontstaat meer samenhang en synergie.
- Door de grotere mate van data- en informatiedeling hebben de medewerkers meer overzicht en kennis waardoor ze hun taken beter kunnen uitoefenen.
- Door de VTH-academie krijgen alle VTH-medewerkers een hoger basisniveau, meer doorgroeimogelijkheden en betere carrièrekansen.
- Door de betere carrièrekansen en doorgroeimogelijkheden zijn de organisaties in staat om beter en meer personeel aan te trekken en te houden.

- Meer uitwisseling met de andere organisaties en door de gehele organisaties heen levert voor medewerkers meer uitdaging en verbreding in het werk.
- Door meer uitwisseling kan ook beter van elkaar geleerd worden en de kwaliteit van informatie verhoogd worden waarmee de taakuitvoering versterkt wordt.

Mogelijke nadelen/risico's

- Het zal voor medewerkers op de primaire processen wennen zijn om bij het uitvoeren van de taken niet enkel binnen de eigen organisatie te werken.
- Omdat in dit scenario slechts op een bepaald gedeelte, de primaire taken, de samenwerking wordt opgezocht hangt een groot deel van het succes af van de medewerkers op deze primaire taken.

Criterium 2: Kosten.

Mogelijke voordelen

- Het samen investeren in de primaire taken zorgt voor een hogere kwaliteit van die taken.
- De transactiekosten zijn beperkt tot enkele taken.
- Dit scenario zal niet leiden tot een kostendaling, wel kan dit scenario voorkomen dat aansluitend op de toenemende complexiteit de kosten sterk zullen stijgen.
- Doordat er direct in de primaire taken geïnvesteerd wordt, zal er waarschijnlijk snel resultaat zichtbaar zijn in de kwaliteit van de uitvoering van de taken.

Mogelijke nadelen/risico's

- Doordat het gaat om verschillende losse samenwerkingsmogelijkheden op het primaire proces, zullen de kosten per samenwerkingsmogelijkheid zeer uiteen lopen.
- Doordat het gaat om structureel samenwerken op enkele onderdelen van het primair proces moeten de organisaties er rekening mee houden dat er op die terreinen geïnvesteerd zal moeten worden.
- Indien medewerkers niet vrij uitgewisseld kunnen worden zonder dat er btw wordt doorbelast leidt dit tot een financieel nadeel.

Criterium 3: Continuïteit.

Mogelijke voordelen

- Door het structureel samenwerken op de primaire taken (zie scenario beschrijving) wordt geborgd dat de overlap tussen de organisaties goed opgepakt wordt.
- Door het structureel samenwerken op de adviestaken en het ontwikkelen van producten zijn de deelnemers doorlopend verzekerd van een betrouwbare en stevige adviespartner.
- Het structureel samenwerken op het gebied van signaaltoezicht en data zorgt voor een doorlopend goed beeld van de situatie van Zeeland.
- Door de betere carrièrekansen en doorgroeimogelijkheden zijn de organisaties in staat om beter en meer personeel aan te trekken en te houden.

Mogelijke nadelen

Geen.

Criterium 4: Zeggenschap.

Mogelijke voordelen

- Door het samenwerken op het gebied van governance (begrotings-, verantwoordings- en besluitvormingsprocessen) wordt de kwaliteit van informatie richting deelnemers verbeterd, zo kunnen zij beter sturen vanuit hun eigenaars- en opdrachtgeversrol.
- Doordat er niets aan de formele sturing op de organisaties wordt aangepast, blijft de huidige zeggenschap van de deelnemers intact.

Mogelijke nadelen/risico's

- Discussies over het gewenste niveau van de uitvoering van de primaire taken zullen nu over de uitvoering van de primaire taken van de drie organisaties samen gaan en niet meer alleen over uitvoering van de primaire taken door een losse organisatie. Dit vereist meer samenwerking tussen de deelnemers/opdrachtgevers.

Criterium 5: Draagvlak.

Argumenten voor dit scenario

- Er bestaat draagvlak bij een deel van de stakeholders omdat de dienstverlening duidelijk verbeterd wordt; zowel naar de inwoners en bedrijven als naar de deelnemers als gevolg van een verbetering van de uitvoering van de primaire taken die voor hen worden uitgevoerd.

Argumenten tegen dit scenario

- Bij een deel van de stakeholders is het draagvlak beperkt omdat zij weinig zullen merken van meer samenwerking tussen de organisaties.
- Een deel van de stakeholders is tegen dit scenario omdat zij de meerwaarde er niet van inzien.

Criterium 6: Verandering.

Veranderingen zijn relatief beperkt en vooral gericht op een aantal specifieke taken. Omdat de meeste ingrediënten al in huis zijn bij de losse organisaties, kennis, medewerkers, data etc., is het haalbaar om deze samen te bundelen. Er hoeft niet veel te veranderen aan locatie en huisvesting. De huidige governance kan in stand blijven en er zijn geen dure operaties nodig om nieuwe samenwerkingsverbanden op te richten. Dit scenario heeft bij de drie organisaties vooral veel impact op een aantal specifieke taken.

5. Scenario maximale bestuurlijke en organisatorische integratie

Wat zijn voordelen, nadelen en risico's van dit scenario ?

Criterium 1: Kwaliteit.

- a. Kwaliteit van de producten en dienstverlening richting doelgroep (inwoners en bedrijven in Zeeland)*

Mogelijke voordelen

- Eén grote organisatie kan vraagstukken sneller en eenduidiger oppakken
- De organisatie spreekt met één mond.
- Voor inwoners en bedrijven is het duidelijker waar zij terecht kunnen met vragen: zij kunnen de organisatie werkelijk als één organisatie ervaren en aanspreken.
- De publieke waarde zal toenemen.

Mogelijke nadelen/risico's

- Het risico is dat de organisaties hun eigenstandige positie ten aanzien van bepaalde onderwerpen verliezen / lastiger kunnen uiten. De organisaties hebben immers niet altijd dezelfde visie ten aanzien van ieder thema.
- Een grotere organisatie kan letterlijk en figuurlijk tot meer afstand tot de doelgroepen leiden.

b. De kwaliteit van de organisatie en medewerkers.

Mogelijke voordelen

- De afstemming tussen de organisatieonderdelen verloopt beter.
- In de uitvoering van taken ontstaat meer samenhang en synergie.
- Er wordt krachtiger gewerkt aan de gemeenschappelijke missie.
- Een organisatie van deze omvang vormt een aantrekkelijke speler op de arbeidsmarkt en kan kwalitatief hoogwaardig personeel aantrekken en behouden.

Mogelijke nadelen/risico's

- Omschakelen van de huidige inrichting naar een variant met maximale bestuurlijke en organisatorische integratie tussen de drie organisaties vraagt een gigantische inspanning. Het zal een tijd duren voor de organisatie stabiel is en haar nieuwe 'way of working' heeft gevonden. Op korte termijn levert dit organisatorische risico's op.
- Het ontstaan van een grote organisatie brengt het risico met zich mee om logger en bureaucratischer te worden. De organisatie moet haar best doen het huidige tempo waarin zaken opgepakt kunnen worden/aangepast kunnen worden te handhaven.
- De huidige medewerkers krijgen een enorme verandering voor hun kiezen. De nieuwe organisatievorm is mogelijk niet voor alle medewerkers wenselijker dan de huidige vorm, wat tot ontevredenheid kan leiden.
- Een risico is de omgang met verschillende cao's voor medewerkers

Criterium 2: Kosten.

Mogelijke voordelen

- Dit scenario zal niet leiden tot een kostendaling, wel kan dit scenario voorkomen dat aansluitend op de toenemende complexiteit de kosten sterk zullen stijgen.

Mogelijke nadelen/risico's

- De investeringen zijn bij dit scenario hoog.
- De transactiekosten zijn bij dit scenario hoog.
- De terugverdientijd is bij dit scenario lang.

Criterium 3: Continuïteit.

Mogelijke voordelen

- Daar waar rollen en taken nu door solisten uitgevoerd worden (en daarmee kwetsbaar zijn) maakt de grote organisatieomvang het mogelijk een deel van de solistische rollen om te vormen naar meer robuuste uitvoering.
- Door het structureel samenwerken op de primaire en secundaire taken wordt geborgd dat de overlap tussen de organisaties goed opgepakt wordt.
- Door de betere carrièrekansen en doorgroeimogelijkheden zijn de organisaties in staat om beter en meer personeel aan te trekken en te houden.

Mogelijke nadelen

Geen.

Criterium 4: Zeggenschap.

Mogelijke voordelen

- De kwaliteit van informatie richting deelnemers kan in dit scenario worden verbeterd zodat zij beter kunnen sturen vanuit hun eigenaars- en opdrachtgeversrol.
- Eén grote organisatie kan vraagstukken sneller en eenduidiger oppakken
- Voor deelnemers is het duidelijker waar zij terecht kunnen met vragen: zij kunnen de organisatie werkelijk als één organisatie ervaren en aanspreken.

Mogelijke nadelen/risico's

- De governance zal veranderen met als mogelijk gevolg een verandering van de verhoudingen tussen de deelnemers.
- De provincie is deelnemer (RUDZ) en toezichthouder (GGD, VRZ). De vraag is of dit nog gaat passen in dit scenario.
- Risico op autonoom gedrag van de nieuwe organisatie. De organisatie gaat mogelijk meer voor zichzelf werken dan als verlengd lokaal bestuur.
- Vanwege de omvang van de nieuwe organisatie is er de kans op meer afstand tot de deelnemers.

Criterium 5: Draagvlak.

Argumenten voor dit scenario

- Een enkele stakeholder vindt dat op deze manier op den duur de dienstverlening richting inwoners en bedrijven kan worden verbeterd, de kwaliteit van de ondersteunende werkzaamheden kan worden verbeterd en dat de kwetsbaarheid kan worden verminderd.

Argumenten tegen dit scenario

- Draagvlak bij bijna alle stakeholders lijkt zeer beperkt.
- De veranderingen in de organisaties zijn te omvangrijk; het bestuurlijke proces te complex.
- Dit scenario gaat relatief veel geld kosten terwijl de meerwaarde ervan niet op alle punten wordt ingezien.
- De implementatie gaat vanwege de complexiteit lang duren, terwijl op korte termijn verandering nodig is.
- Er ontstaat een dusdanig omvangrijke organisatie dat dit een machtsblok zal vormen tegen de andere kleinere overheden.
- Als er op een gebied iets misgaat, dan heeft dit directe reputatie consequenties voor alle andere terreinen.

Criterium 6: Verandering

Het integreren van de drie GR-en en de inrichting van de nieuwe governance vergt een zeer intensieve bestuurlijke implementatie. De inrichting van de nieuwe organisatie kost veel tijd en vraagt veel tijd en aandacht van en voor de medewerkers; onder meer op het gebied van de samenwerkingscultuur. Medewerkers krijgen nieuwe contracten en een deel nieuwe of andere functies. Daarnaast vraagt het nieuwe 'merk' een flinke arbeids-investering: denk aan het ontwikkelen van een nieuw logo, een nieuwe website, en veel communicatie rondom de nieuw ontstane organisatie. Locaties en huisvesting zullen op zijn minst deels veranderen. Dit kan mogelijk consequenties hebben voor de lokale werkgelegenheid. Het meenemen van alle stakeholders in de vorming van de nieuwe organisatie legt ook een zwaar beslag op tijd en geld. Om te komen tot één organisatie is het nodig om te investeren in harmonisatie en standaardisatie.