

Plan van aanpak voor een verkenning van de samenwerking tussen GGD Zeeland, VRZ en RUD Zeeland

62494

23 september 2020

**Plan van aanpak samenwerking GGD VRZ en
RUD Zeeland**

**Plan van aanpak voor een verkenning van de
samenwerking tussen GGD Zeeland, VRZ en
RUD Zeeland**

23 september 2020

Berenschot

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Uitgangspunten aanpak van de verkenning	6
2.1	Het leveren van publieke waarde	6
2.2	Inhoudelijke aspecten	7
2.3	Specifieke aandachtspunten	8
2.4	Algemene proces uitgangspunten	10
2.5	Eindproduct	11
3.	Aanpak verkenning: proces en communicatie	13
4.	Aanpak verkenning: stappenplan	16
4.1	Hoofdlijn	16
4.2	Fase 1: eerste inventarisatie samenwerkingsmogelijkheden en sterkte – zwakte analyse	16
4.3	Fase 2: uitwerking samenwerkingsmogelijkheden en opstellen visie op samenwerking	19
4.4	Fase 3: beschrijving scenario's	20
4.5	Fase 4: weging scenario's en beschrijving voor en nadelen	20
4.6	Fase 5: opstellen eindrapportage	20
4.7	Detailplanning	21
4.8	Kosten	22

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel verkenning

In de provincie Zeeland werken de gemeenschappelijke regelingen GGD, RUD en VRZ, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, samen voor de dertien Zeeuwse gemeenten. De overkoepelende doelstelling van deze gemeenschappelijke regelingen is om ervoor te zorgen dat de inwoners van Zeeland gezond, schoon en veilig kunnen leven. 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 Algemeen Besturen van GGD, RUD 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 Waterschap 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. In december is tevens een onafhankelijke procesbegeleider gestart van het extern bureau Berenschot. Doel is in de eerste plaats het opstellen van een plan van aanpak voor een verkenning. In de tweede plaats is vervolgens het doel om na goedkeuring van het plan van aanpak door de drie Algemene Besturen de verkenning daadwerkelijk uit te voeren. Op basis van het resultaat van de verkenning dienen de drie Algemene Besturen te komen tot een besluit hoe verder.

1.2 Activiteiten opstellen plan van aanpak

In het kader van het opstellen van het plan van aanpak van de verkenning zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- (Start)gesprek met de bestuurlijke begeleidingscommissie
- Gesprekken met:
 - Delegaties van de besturen van de drie organisaties;
 - Delegaties van de directies van de drie organisaties;
 - Delegatie van de griffiers van de Zeeuwse gemeenten;
 - Delegatie van de gemeentesecretarissen van de Zeeuwse gemeenten;
 - Betrokken gedeputeerde in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie en de griffie;
 - Betrokken lid dagelijks Bestuur en secretaris-directeur van het Waterschap Scheldestromen;
 - Strategen van het Regiobureau Zeeland (Overleg Zeeuwse Overheden).
- De ondernemingsraden zijn schriftelijk geconsulteerd.
- Verzamelen en analyseren van relevante documenten als de Gemeenschappelijke Regelingen, jaarverslagen en (meerjaren)begrotingen, kadernota's en visies.
- Halverwege het proces zijn de eerste inzichten en keuze vraagstukken besproken met de bestuurlijke begeleidingscommissie.
- Vervolgens is een eerste concept document opgesteld en half maart besproken met de bestuurlijke begeleidingscommissie.
- Vanwege de coronacrisis is het project vervolgens stopgezet. Half juni is de draad weer opgepakt met een gesprek met de directeuren van de drie organisatie over mogelijke actualiseringen van het document. Vervolgens is een tweede concept opgesteld en besproken met de bestuurlijke begeleidingscommissie.

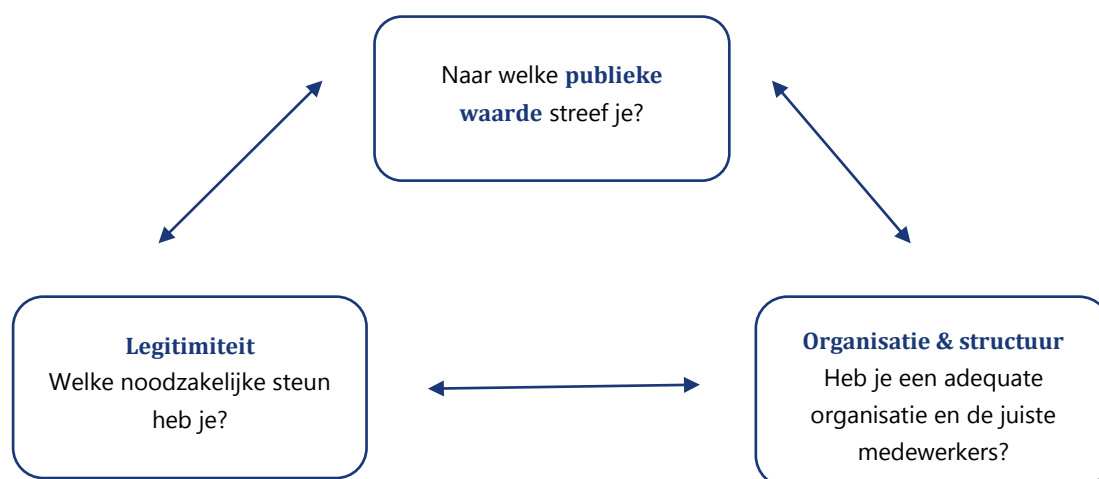
- In september 2020 zijn twee interactieve bijeenkomsten over het plan van aanpak georganiseerd waarbij alle leden van de algemene besturen de gelegenheid is geboden deel te nemen en het concept van commentaar te voorzien. Circa 25 personen hebben hieraan deelgenomen.
- Vervolgens is het concept aangepast en gereed gemaakt voor besluitvorming in de AB's in oktober 2020. Afgesproken is dat ieder AB uiterlijk in oktober de aanpak van de verkenning vaststelt zodat de uitvoering in de loop van oktober kan beginnen.

2. Uitgangspunten aanpak van de verkenning

In dit hoofdstuk werken wij de uitgangspunten voor de verkenning uit waarbij in de eerste plaats het publieke waarde model, de leidraad voor de verkenning, nader is uitgewerkt. Vervolgens schetsen wij enkele aandachtspunten en uitgangspunten voor de uitvoering van de verkenning. De laatste paragraaf geeft meer inzicht in het eindproduct.

2.1 Het leveren van publieke waarde

In dit soort samenwerkingsvraagstukken hanteren wij het “Publieke Waarde model” van Harvard hoogleraar Mark H. Moore (1995; 2013).¹ Overheden en publieke organisaties zijn volgens deze theorie succesvol als ze maatschappelijke (meer)waarde creëren voor de samenleving. Naast de publieke waarde zijn eveneens de **proceswaarden** belangrijk, de manier waarop van bevoegdheden en middelen (hoe is het georganiseerd, wat kost dat aan middelen/mensen) gebruik wordt gemaakt en 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 driehoek biedt aanknopingspunten om te analyseren waarom iets niet of juist wél lukt. De uitdaging ligt in het optimaliseren van de verbindingen tussen de drie onderdelen van de driehoek.

Een korte toelichting:

- **Publieke Waarde.** Hierbij gaat het om wat je als (samenwerkende) organisatie wilt 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, RUD en VRZ een gezonder, schoner en veiliger leven voor alle inwoners van Zeeland?

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

- **Legitimiteit.** De strategie moet zorgen voor doorlopende legitimiteit en steun van de belangrijkste stakeholders (inclusief het democratische gehalte). Deze steun is een belangrijke voorwaarde om de strategische doelen te bereiken.
- **Organisatie & structuur.** Er moeten voldoende middelen, een adequate organisatie en competente medewerkers zijn, maar het gaat ook om de governance, 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. 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 minder kosten voor dezelfde diensten of juist hoger niveau van bestaande dienstverlening tegen dezelfde kosten.

Tenslotte dienen Publieke Waarde, Legitimiteit en Organisatie en structuur met elkaar in verbinding te staan. Wanneer deze los van elkaar staat dan wel niet passend zijn kan de publieke waard niet worden bereikt.

Bovenstaand model is onze rode draad in de verkenning. Het model is enerzijds een handvat bij het analyseren van de huidige situatie van de drie organisaties en anderzijds een handvat die de basis vormt voor de te ontwikkelen visie van een toekomstige samenwerking tussen de GGD, RUD en VRZ.

2.2 Inhoudelijke aspecten

2.2.1 Publieke waarde

We gaan in op de publieke waarde van een samenwerking tussen GGD, RUD en VRZ. Wat moet de samenwerking bereiken? En welke extra bijdrage is er dan o.a. geleverd aan de doelstelling om ervoor te zorgen dat de inwoners van Zeeland gezond, schoon en veilig leven? Daarvoor kijken we naar onderstaande punten per organisatie en daarna naar eventuele veranderingen bij verdere samenwerking. Kernpunten voor de verkenning zijn:

- Het bestaansrecht van de organisaties
- De bijdragen van de organisaties aan de maatschappij
- De opgaven van de organisaties (wat op de organisaties afkomt)
- De uitdagingen van de organisaties (waarover zorgen worden gemaakt)
- De ambities van de organisaties (in de zin van te bereiken resultaten en effecten)
- De hierbij passende taken (wettelijk dan wel niet wettelijk, verplicht dan wel vrijwillig)

2.2.2 Legitimiteit

Legitimiteit valt uiteen in een harde en een zachte kant. De harde kant wordt gevormd door rechtmatigheid en de zachte kant door draagvlak. Rechtmatigheid heeft betrekking op wettelijke voorschriften en hetgeen is vastgelegd in de gemeenschappelijke regelingen en wetten. Draagvlak gaat over de acceptatie door de stakeholders. Minder aandacht voor draagvlak brengt risico's met zich mee voor de besluitvorming en vooral ook implementatie van eventuele veranderingen. Kernpunten voor de verkenning zijn:

Formeel (rechtmatigheid: verantwoording en besluitvorming)

- Besluitvormingsproces (algemeen Bestuur, dagelijks bestuur)
- Verantwoordingsproces (jaarrekening, begroting, kadernota, eventueel financiële verkenning en bestuursrapportages)

Informeel (draagvlak)

- Betrokkenheid van en draagvlak bij raden en Provinciale Staten en algemene vergadering Waterschap
- Betrokkenheid van en draagvlak bij colleges, GS en Dagelijks Bestuur Waterschap
- Betrokkenheid van en draagvlak bij doelgroepen/externe partners (zoals burgers, bedrijfsleven en brancheorganisaties)
- Betrokkenheid van en draagvlak bij medewerkers van de GGD, RUD en VRZ.

2.2.3 Organisatie & structuur

Onderstaand de kernpunten voor verkenning waar naar gekeken wordt als het over organisatie en structuur gaat:

- Financiën
 - Financieringsmethode
 - Wijze van verdeling van kosten over deelnemers
 - Opbouw begroting
 - Jaarrekening resultaten
 - Kosten overhead
 - Financiële positie
 - Dienstverleningsovereenkomsten
- Organisatie
 - Medewerkers
 - Functies/schalen
 - Management
 - Structuur Primair proces
 - Structuur ondersteunende taken (personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën automatisering, huisvesting/facilitair en communicatie)
 - Vast/flexibel
 - Zelf doen versus uitbesteden (extern dan wel aanpalende organisaties)
 - Organisatiecultuur
- Vormgeving werkprocessen
 - Product/dienstencatalogus
 - Primair proces basis taken
 - Primair proces extra taken
 - Ondersteunende processen
 - Relatiebeheer
 - Risico beheersing

2.3 Specifieke aandachtspunten

Op basis van de verkenningronde ontstaat het beeld dat verreweg de meeste respondenten de uitvoering van de verkenning ondersteunen. Gezien de specifieke geografische en demografische kenmerken van Zeeland wordt meer samenwerking als een grote kans gezien om met de juiste kwaliteit de juiste diensten te kunnen blijven verlenen. Aan de andere kant is er enige scepsis over de uitkomst. Zo wordt er door een enkeling getwijfeld of meer samenwerking voor de korte termijn de oplossing is voor de huidige problemen en is er de angst dat meer samenwerking ten koste gaat van de economie en arbeidsmarkt in specifieke gemeenten en is er de vrees voor het ontstaan van een super grote ambtelijke organisatie met als gevolg meer (fysieke en mentale) afstand en het gevoel dat de overheden (gemeenten, provincie en waterschap) er niet meer over gaan.

De volgende specifieke aandachtspunten zijn van belang voor de verkenning:

- Alle organisaties hebben taken die direct voortvloeien uit de Gemeenschappelijke Regeling dan wel andere wet en regelgeving, dit zijn zogenaamde basis taken. Daarnaast zijn er taken die “vrijwillig” door de overheden zijn belegd bij één van de drie organisaties: de extra taken. Deze laatste taken zijn aan verandering onderhevig; er komen taken bij en vallen taken af. Om zicht te krijgen op de toekomstige samenwerking is een goede taak analyse van zowel de huidige als de toekomstige taken van belang. Deze taakanalyse wordt opgenomen in ons plan van aanpak. Voor een aantal taken is de uitvoering elders belegd bijvoorbeeld bij broer en zuster organisaties in het land. Ook dit wordt meegenomen in de taakanalyse.
- Recent is het onderzoek afgerond voor de 13 Zeeuwse gemeenten naar de samenwerking in het sociaal domein (WMO, Jeugdhulp en Werk & Inkomen). Uitgangspunt van dit onderzoek is dat er goede, bereikbare en betaalbare zorg is in Zeeland voor de inwoners en dat deze efficiënt en effectief georganiseerd is. Het onderzoek richt zich op de best passende organisatievorm voor het uitvoeren van taken en onderwerpen waar de gemeenten op het sociaal domein willen samenwerken. Het resultaat van dit onderzoek en de hierop volgende acties zijn deels input voor onze verkenning. Dit onderzoek is daarnaast inhoudelijk relevant voor de GGD, in het bijzonder voor de taken die verband houden met Inkooporganisatie Jeugdhulp en Veilig Thuis.
- Op basis van de gesprekken stellen wij vast dat er veel onduidelijkheid bestaat over de huisvestingsplannen van de GGD. De situatie is als volgt. In 2016 is bij de GGD een proces gestart om tot een nieuwe huisvesting te komen. Hiervoor is in 2017 een integraal huisvestingsplan opgesteld. Hierbij is gekeken naar de decentrale bezoeklocaties (van 90 naar 39 locaties), de decentrale afstemmingslocaties en de centrale huisvesting te Goes. Het bestuur heeft een besluit genomen over de huisvestingsvisie, de bezoeklocaties en afstemmingslocaties. Alleen is er nog geen besluit genomen over de centrale huisvesting van de GGD. In dit kader is door een extern bureau een businesscase uitgewerkt voor de centrale huisvesting van de GGD (rapportage augustus 2019). Er zijn enkele varianten uitgewerkt en beoordeeld op de mate waarin deze aansluiten op de wensen en uitgangspunten (renovatie huidige locatie, instandhouding huidige locatie, verhuizen naar bestaand pand en realiseren nieuwbouw). Ook zijn er kostenramingen gemaakt. Conclusie is dat nieuwbouw op een nieuwe locatie in Goes het meest optimaal is gezien de wensen, uitgangspunten en kosten. In de businesscase wordt rekening gehouden met het eventueel aansluiten van andere partijen als RUD en VRZ. In de businesscase wordt geadviseerd om het traject voor de verkoop van het pand aan de Westwal en het ontwerptraject voor de nieuwbouw op te starten zodat er geen vertraging ontstaat. Het bestuur van de GGD heeft hier verder geen besluit over genomen. Uitgangspunt van de GGD is hiermee te wachten tot er meer duidelijkheid is over de toekomstige samenwerking tussen de GGD, VRZ en RUD in combinatie met de besluitvorming naar aanleiding van de uit te voeren verkenning. Het besluit over de toekomstige huisvesting dient te volgen op de inhoudelijk te maken keuzes en niet anders om. Vanwege de staat van het pand is het ook voor de VRZ noodzakelijk een besluit te nemen over de toekomstige huisvesting. De RUD heeft recent een huisvestingsvisie opgesteld met het oog op eventuele veranderingen na 2024. Wij hebben begrepen dat wat betreft de huisvesting door de besturen van de GGD, VRZ en RUD geen onomkeerbare besluiten worden genomen tot er duidelijkheid is over de toekomstige samenwerking. De directeurs hebben aangegeven dat als gevolg van ervaringen opgedaan door de Corona crisis (bijvoorbeeld het thuiswerken) de oorspronkelijke visie op nieuwe huisvesting wellicht wordt aangepast.
- Op verschillende terreinen verkennen de drie organisaties de samenwerkingsmogelijkheden. Zo wordt bijvoorbeeld in het kader van de implementatie van de omgevingswet door de drie organisaties nagedacht over een integrale advisering door partijen op ruimtelijke ontwikkelingen en plannen (omgevingsvisies en omgevingsplannen) van de bevoegde gezagen met behoud van ieders verantwoordelijkheid voor zijn eigen

taakveld. De samenwerking moet een hogere kwaliteit van de dienstverlening opleveren. Overigens is de implementatie van de omgevingswet uitgesteld naar 1 januari 2022. Een ander voorbeeld is een nulmeting uit 2018 van de VRZ en de GGD naar de mogelijkheden om samen te werken op alle onderdelen van de bedrijfsvoering (HRM, financiën, facilitair/huisvesting/inkoop, ICT, informatiemanagement, concerncontrolling, bestuursondersteuning en communicatie). Het doel van de samenwerking is versterking van de slagkracht, borgen van continuïteit, kwaliteit van dienstverlening en verdere ontwikkeling van de aanwezige expertise en effectieve en efficiënte inzet van beschikbare competenties. Deze nulmeting wordt door de betrokken medewerkers geactualiseerd. Al deze lopende verkenningen worden door Berenschot als input gebruikt voor de verkenning. Tenslotte is als gevolg van de Corona crisis de samenwerking op de werkvloer tussen met name de GGD en VRZ geïntensiveerd hetgeen heeft geleid tot allerlei praktische oplossingen. Ook deze oplossingen zijn input voor de verkenning en kunnen wellicht worden uitgebouwd.

- Er zijn drie actuele nationale ontwikkelingen die mogelijk van invloed kunnen zijn op de samenwerking tussen de drie partijen. In de eerste plaats wordt op dit moment de Wet Veiligheidsregio's door een commissie geëvalueerd. De commissie heeft tot taak de doeltreffendheid en de effecten van de Wet veiligheidsregio's en onderliggende regelgeving in de praktijk te onderzoeken en te bezien of de huidige wet bruikbaar is in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen. De evaluatie is eind van het jaar klaar. Mogelijke veranderingen in de wet als gevolg van deze evaluatie kunnen gevolgen hebben voor de samenwerkingsmogelijkheden. In de tweede plaats is mede als gevolg van de Coronacrisis een nationale discussie aan het ontstaan over het stelsel van de publieke gezondheidszorg waaronder de rol en positie van de GGD. Een uitkomst van deze discussie kan gevolgen hebben voor de samenwerking van de GGD met de VRZ en RUD. In de derde plaats is er recent een evaluatie onderzoek uitgevoerd naar de werking van het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) door Berenschot en is de Commissie van Aartsen gestart met de werkzaamheden. Doel van deze commissie is de mogelijkheden te onderzoeken om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. De commissie rond begin 2021 haar werkzaamheden af.
- Bij de RUD heeft de provincie recent in het DB aangegeven een onderzoek te willen laten uitvoeren naar de toekomst van de RUD. Het doel van de verkenning is te onderzoeken hoe een goede, robuuste en toekomstbestendige RUD bereikt en geborgd kan worden binnen de gemeenschappelijke regeling. Het proces van de opdrachtformulering loopt tot oktober, de start van de uitvoering volgt daarna. Naar verwachting volgen in de loop van 2021 de resultaten. Deze verkenning raakt direct de verkenning naar de samenwerking tussen de GGD, VRZ en RUD. Beide trajecten lopen deels parallel. Beide trajecten dienen inhoudelijk en procesmatig nauw te worden afgestemd.

2.4 Algemene proces uitgangspunten

Ten tijde van en voor de uitvoering van de verkenning worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Gedurende de uitvoering van de verkenning worden door de besturen en directies van de GGD, VRZ en RUD geen onomkeerbare besluiten genomen met consequenties voor de toekomstige samenwerking.
- Gedurende de uitvoering van de verkenning wordt niet tussen twee organisaties aan vernieuwing in de samenwerking gewerkt zonder de procesmanager en de derde organisatie hiervan op de hoogte te stellen voor zover deze samenwerking in principe de werkzaamheden van deze derde organisatie raken. Bij voorkeur wordt ook de derde organisatie betrokken in de uitwerking.

- Op basis van de gespreksronde stellen wij vast dat de voorkeur er naar uitgaat dat de verkenning niet tot stand komt in de vorm van co-creatie met vertegenwoordigers van de drie organisaties. Uiteraard worden alle betrokkenen (bestuurlijk, politiek en ambtelijk) gevraagd input te leveren, maar uiteindelijk hanteert Berenschot de pen en komt er een onafhankelijk Berenschotrapport. Wel dient er zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van in de organisatie aanwezige kennis en beschikbare documentatie.
- Op basis van de gespreksronde stellen wij vast dat de voorkeur er naar uit gaat bedrijven, burgers en belangenorganisaties niet op voorhand bij het opstellen van de verkenning te betrekken. Informatie over wat zij vinden van de verschillende organisaties dient voor de verkenning te worden vastgesteld op basis van onderzoeken die de verschillende organisaties uitvoeren wellicht aangevuld met een enkel interview bij grote koepelorganisaties als ZLTO, de Recron of Portiz.
- Voor de uitvoering van de verkenning is een bestuurlijke begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit de voorzitters en directeuren van de drie organisaties. De belangrijkste taken van de commissie zijn het faciliteren van het beschikbaar maken van de juiste informatie en contactpersonen aan Berenschot en het becommentariëren van concepten van (tussen)producten en het eindproduct. De voorzitters houden hun eigen besturen op de hoogte over de voortgang; de directeuren hun eigen leidinggevenden. Het eindrapport wordt uiteindelijk op voordracht van de begeleidingscommissie met een advies ingebracht en vastgesteld in de drie besturen. Het gaat er hierbij niet om dat alle besturen het eens zijn wat er in het rapport staat, maar dat zij voldoende informatie hebben op basis waarvan een besluit kan worden genomen hoe verder te gaan. De voorzitters van de besturen die tevens lid zijn van de begeleidingscommissie dragen zorgen voor een vlot verloop van het besluitvormingsproces in hun eigen bestuur.
- Door bijna alle gesprekspartners is aangegeven dat bij de uitvoering van de verkenning dient te worden gewerkt aan draagvlak waarbij met name de politiek (raden en PS) en de medewerkers (en OR) worden genoemd. In hoofdstuk 3 wordt dit verder uitgewerkt.
- In het algemeen wordt het raadzaam geacht een besluit te nemen over de toekomstige samenwerking voordat in het najaar van 2021 de campagne voor de raadsverkiezingen in maart 2022 van start gaat. Dit betekent dat het besluit voor de zomer 2021 door de verschillende besturen moet worden genomen. Rekening houdend dat hiervoor nog een heel besluitvormingsproces in de verschillende besturen van de gemeenschappelijke regelingen moet worden doorlopen dient de verkenning uiterlijk in het voorjaar van 2021 te zijn afgerond.

2.5 Eindproduct

Uiteindelijk is het de bedoeling op basis van alle verzamelde informatie te komen tot een uitwerking van enkele scenario's van samenwerking en het wegen van deze scenario's aan de hand van enkele criteria. Het is op dit moment niet precies te voorzien welke scenario's in beeld worden gebracht. In ieder geval worden de scenario's afgezet tegen een nul scenario waarbij de huidige samenwerkingssituatie blijft bestaan en een scenario van maximale samenwerking voor zo ver mogelijk binnen de wettelijke kaders. Verder zullen de scenario's zich ontwikkelen en worden beschreven langs (de verbinding tussen) de drie lijnen:

- Publieke waarde
- Legitimiteit
- Organisatie en structuur

Uitgangspunt van de scenario's die opgenomen worden is dat deze scenario's realistisch zijn, anders wordt het een theoretische oefening zonder realistische kansen op vervolg.

Een belangrijk doel van de verkenning is om op basis van de verzamelde informatie te komen tot het wegen van de scenario's aan de hand van enkele criteria. Mede op basis van de gespreksronde stellen wij vast dat er draagvlak is voor de criteria zoals genoemd in de bestuursopdracht, maar dat een nadere operationalisering op zijn plaats is. Ons voorstel is de criteria als volgt te definiëren:

- **Kwaliteit.** Deze bestaat uit: kwaliteit van (1) de producten die worden geleverd, kwaliteit van (2) de dienstverlening aan de doelgroep en de kwaliteit van (3) de organisatie (bijvoorbeeld in de zin van goed werkgeverschap). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de korte termijn (één-twee jaar) en lange termijn (circa vijf jaar).
- **Kosten.** Deze bestaat uit variabele en vaste kosten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen (1) de verwachte kosten op de korte termijn (één-twee jaar) en (2) lange termijn (circa 5 jaar). De kosten kunnen immers voor de baat uit gaan. Hierbij zal tevens rekening worden gehouden met de te verwachten transactiekosten.
- **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.
- **Grip.** Het gaat hierbij om verschillende aspecten van betrokkenheid, te weten (1) invloed op en zeggenschap over de input (kader en agendering), (2) throughput (werkprocessen en besluitvormingsproces) en (3) output (resultaten en de kosten).

Op deze wijze ontstaat op inhoudelijke gronden inzicht in de voor en nadelen van de verschillende scenario's. Hierbij wordt ook de eventuele haalbaarheid op de korte dan wel lange termijn meegenomen. Uiteindelijk zal Berenschot tot een advies komen over de scenario's.

3. Aanpak verkenning: proces en communicatie

Voor de uitvoering van de verkenning is van groot belang dat stakeholders goed geïnformeerd worden en betrokken worden om input te leveren. Wat betreft het proces en de communicatie bij de totstandkoming van de verkenning worden verschillende stakeholders onderscheiden. In dit hoofdstuk wordt ons voorstel geschetst van uit te voeren activiteiten op het gebied van proces en communicatie richting de verschillende stakeholders².

- **De medewerkers van de drie organisaties.** Uitgangspunt is dat de medewerkers weten wat de verkenning inhoudt en dat zij indien gewenst ook een actieve inbreng kunnen hebben. Daarnaast zijn zij voor ons een bron van informatie. Ook is door de directeuren van de drie organisaties aan de respectievelijke OR'en aangegeven dat zij betrokken worden. Ons voorstel is:
 - Het opstellen van een nieuwsbrief³ gericht op alle medewerkers aan het begin van het verkenningsproces waarin wordt uitgelegd wat de verkenning inhoudt. Een dergelijk nieuwsbrief dient ook te verschijnen als de verkenning is afgerond om de resultaten te presenteren. Er komen dus twee nieuwsbrieven.
 - Het uitnodigen van alle medewerkers om ideeën aan te leveren voor samenwerking in zowel primaire als ondersteunende processen (openen van een soort digitale postbus door Berenschot). Van te voren wordt duidelijk aangegeven aan welke criteria de ideeën moeten voldoen en wat wij er mee gaan doen. Dit om achteraf teleurstelling te voorkomen.
 - Op het intranet van elke organisatie komt korte uniforme informatie over de verkenning inclusief enkele vragen en antwoorden.
 - Het op twee momenten voeren van een groepsgesprek met de drie OR'en: bij het begin van de uitvoering van het verkenningsproces om bij hen ideeën op te halen en meer aan het einde om de eerste resultaten te spiegelen wat betreft samenwerkingsmogelijkheden.
 - Het betrekken van specifieke medewerkers om op onderdelen input op te halen. Dit zal gebeuren op basis van interviews dan wel groepsgesprekken.
 - De directeuren die lid zijn van de begeleidingscommissie houden hun eigen leidinggevenden op de hoogte over de voortgang en zorgen voor draagvlak bij hun respectievelijke management teams.
 - Het houden van een bijeenkomst voor alle medewerkers van de drie organisaties om de resultaten te presenteren.

- **Raadsleden.** In bijna alle gesprekken in de verkennende ronde is het grote belang aangegeven van het betrekken van de raadsleden bij het proces. Ons voorstel is:
 - Het opstellen van een nieuwsbrief gericht op alle raadsleden aan het begin van het verkenningsproces waarin wordt uitgelegd wat de verkenning inhoudt. In deze nieuwsbrief worden zij ook uitgenodigd zich op te geven om deel te nemen aan een klankbordgroep. Een dergelijk nieuwsbrief verschijnt ook als de verkenning is afgerond om de resultaten te presenteren⁴. Er komen dus twee nieuwsbrieven.
 - Het inrichten van drie klankbordgroepen. Op basis van de verkennende gesprekken komen wij tot de conclusie dat de inrichting van een klankbordgroep in Zeeuws-Vlaanderen (Terneuzen, Hulst, Sluis), Walcheren/Schouwen-Duiveland (Vlissingen, Veere, Middelburg, Schouwen-Duiveland) en Bevelanden (Goes, Borsele, Kapelle, Reimerswaal, Noord-Beveland en Tholen) het meest effectief en efficiënt zal zijn. De meeste respondenten zien één grote raadsklankbordgroep niet zitten. De kans is groot dat raadsleden kort gezegd niet van hun eiland af komen en de groep wordt te groot als ook alle

² Voor alle te organiseren groepsbijeenkomsten geldt dat nader wordt bepaald of deze fysiek of digitaal zijn. Dit is afhankelijk van de dan geldende corona regels.

³ Voor elke nieuwsbrief is, gezien de gevoeligheden, ons de suggestie meegegeven dat Berenschot de afzender wordt

⁴ Deze nieuwsbrief is ook bedoeld voor enkele andere stakeholders als collegeleden, leden van PS, GS, leden van de Algemene Vergadering van het Waterschap.

aandachtsgebieden (VRZ, GGD, RUD) moeten worden afgedekt. In elke klankbordgroep zitten raadsleden van de gemeenten uit die regio met als aandachtsgebieden de verschillende portefeuilles veiligheid, RUD en GGD. De raadsklankbordgroep van de VRZ krijgt geen aparte positie; leden van deze groep kunnen zich aanmelden voor genoemde klankbordgroepen. De griffiers worden gevraagd ons te ondersteunen bij de vorming van de klankbordgroepen zodat er een goede afspiegeling ontstaat.

- De klankbordgroepen komen twee keer digitaal of fysiek bijeen. Eén keer aan het begin van het verkenningproces met als doel uit te leggen waar de verkenning over gaat plus ideeën voor samenwerking op te halen. De tweede keer is meer aan het einde van het verkenningproces om de eerste resultaten te spiegelen wat betreft de samenwerkingsmogelijkheden.
 - Het houden van een slotconferentie⁵ voor alle raadsleden om de resultaten te presenteren van de verkenning.
- **Colleges.** Ook de colleges moeten op de hoogte worden gehouden over de uitvoering van de verkenning. Ook zij ontvangen twee keer de nieuwsbrief. Gedurende het proces zal er één keer een gesprek plaatsvinden met elke college om uit te leggen waar de verkenning over gaat en ideeën op te halen. Alle college leden worden uitgenodigd voor de bestuurlijke slotconferentie. Wij gaan er verder vanuit dat de AB leden van de drie organisaties hun eigen colleges verder op de hoogte houden over het verloop en eventueel zaken uit hun colleges inbrengen in hun eigen AB zodat de voorzitter dit weer kan inbrengen in de begeleidingscommissie.
 - **Statenleden.** Voor de provincie is het uitgangspunt dat de statenleden bij de verkenning betrokken worden. Dit is met name relevant in het kader van de werkzaamheden van de RUD. Het voorstel van de provincie is aan te sluiten op de vergaderingen Commissie Bestuur of de Commissie Ruimte. Ons voorstel is op twee momenten met de commissie in gesprek te gaan. Eén keer aan het begin van het verkenningproces met als doel uit te leggen waar de verkenning over gaat plus ideeën voor samenwerking op te halen. De tweede keer is meer aan het einde van het verkenningproces om de eerste resultaten te spiegelen wat betreft voor de provincie relevante samenwerkingsmogelijkheden tussen de drie organisaties. Tevens stellen wij voor dat de statenleden worden uitgenodigd voor de slotconferentie voor raadsleden waarin de resultaten van de verkenning gepresenteerd worden. De nieuwsbrief voor raadsleden wordt tevens naar alle statenleden gestuurd. Alle GS leden worden uitgenodigd voor de bestuurlijke slotconferentie.
 - **Provincie algemeen.** In het kader van de verkenning dienen gezien de specifieke (toezichts)rol van de provincie enkele ambtenaren geïnterviewd te worden om hier scherp zicht op te krijgen. Ook krijgen zij de mogelijkheid input te geven voor samenwerkingsmogelijkheden. In het begin van de verkenning worden de gedeputeerde, Commissaris van Koning en secretaris-directeur op de hoogte gesteld over de aanpak van de verkenning. Meer aan het einde het verkenningproces vindt een gesprek plaats met hen om de eerste resultaten wat betreft voor de provincie relevante samenwerkingsmogelijkheden te spiegelen.
 - **Waterschap.** Op basis van het gesprek bij het waterschap stellen wij vast dat de leden van de Algemene Vergadering niet uitgebreid betrokken hoeven te worden gezien het beperkte belang van het Waterschap bij de drie organisaties (vooral RUD en een beetje VRZ). Ons voorstel is het waterschap als volgt te betrekken:
 - De nieuwsbrief voor raadsleden wordt tevens naar alle leden van de Algemene Veergadering gestuurd.
 - De leden van de Algemene Vergadering worden tevens uitgenodigd voor de slotconferentie voor raadsleden en statenleden.

⁵ Onze suggestie is twee slotconferenties te organiseren: één gericht op raadsleden, statenleden en leden van de Algemene Vergadering en een andere voor bestuurders.

- Secretaris-directeur dan wel andere vertegenwoordigers en/of heemraad worden in de loop van de verkenning geïnterviewd om input te kunnen geven op enkele specifieke punten. Meer aan het einde het verkenningsproces vindt een gesprek plaats met om de eerste resultaten wat betreft voor het waterschap relevante samenwerkingsmogelijkheden te spiegelen.
 - Leden van het DB worden tevens uitgenodigd voor de bestuurlijke slotconferentie.
- **AB leden van de gemeenschappelijke regelingen.** De drie AB's stellen in mei 2020 de aanpak van de verkenning vast. Wij gaan ervan uit dat zij dan ook eventuele specifieke aandachtspunten meegeven aan hun voorzitters die dit weer inbrengen op een bijeenkomst van de begeleidingscommissie. Gedurende de uitvoering worden de AB leden op de hoogte gehouden over de voortgang door hun voorzitters. Ons voorstel is in de loop van de verkenning met elk AB in gesprek te gaan om de eerste resultaten wat betreft samenwerkingsmogelijkheden te spiegelen waarop zij kunnen reageren. De resultaten worden aan alle AB leden gepresenteerd op de bestuurlijke slotconferentie.
 - **Ambtenaren van gemeenten en provincie.** Op basis van de gesprekken stellen wij vast dat drie groepen ambtenaren van gemeenten relevant zijn: de gemeentesecretarissen, de griffiers en de leden van de ambtelijke adviescommissies van de drie organisaties. Wat betreft de laatste groepering gaat het over:
 - Bij de VRZ: het Bestuurlijk Adviseursoverleg (BAO) (doel: afstemming en advisering over alle concept besluiten welke bestuurlijk worden voorgelegd, deelnemers: bestuurlijke adviseurs van de dertien gemeenten) en Adviescommissie Financiën (ACF) (doel: advisering aangaande voorstellen met financiële gevolgen, deelnemers: vijf ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten, in principe de gemeenten waarvan de burgemeester zitting heeft in het Dagelijks Bestuur)
 - Bij de RUD: het Deelnemersoverleg (DO) (doel: werkoverleg over alle relevante onderwerpen, deelnemers: ambtenaren van alle gemeenten, provincie en het waterschap) en Begeleidingscommissie (doel: advisering aan het DB inzake voorstellen met financiële gevolgen, deelnemers: gemeentelijke meer inhoudelijk vertegenwoordiger van drie regio's, waterschap en provincie en enkele meer financiële vertegenwoordigers van de gemeenten).
 - Bij de GGD: het PAO (doel: afstemming en advisering over zaken die op de AB agenda staan, deelnemers: ambtenaren publieke gezondheid van alle Zeeuwse gemeenten) en Begeleidingscommissie (doel: advisering AB en DB aangaande voorstellen met financiële gevolgen, deelnemers: ambtenaren van deelnemende gemeenten).

De griffiers hebben aangegeven geen behoefte te hebben aan deelname aan een klankbordgroep in het proces. Wel zijn zij bereid te helpen met verbindingen te leggen met de raadsleden. Ons voorstel is een ambtelijke klankbordgroep in te stellen met vertegenwoordigers van de gemeente secretarissen van de verschillende regio's bijvoorbeeld de secretarissen van Middelburg, Goes, Terneuzen en Schouwen-Duiveland. Wij achten het van belang dat zij bij de hand worden genomen in het totstandkomingsproces van de verkenning. Zij zijn bereid dit te doen. Ons voorstel is deze groep twee keer bijeen te laten komen: bij de start om de aanpak te bespreken en zo nodig inhoudelijke inbreng te inventariseren om eerste inzichten met hen te delen. Wat betreft de ambtelijke adviescommissies is het voorstel delegaties uit te nodigen voor een gesprek om input te leveren. Ook zij ontvangen twee keer een nieuwsbrief.

4 Aanpak verkenning: stappenplan

4.1 Hoofdlijn

Keuzes en besluiten uit de vorige hoofdstukken hebben consequenties voor de aanpak van de verkenning wat betreft de inhoudelijke kant. In de gegevensverzameling en analyse vormen de in hoofdstuk 2 genoemde aspecten van de publieke waarde, legitimiteit en organisatie en structuur de rode draad. De verkenning kent de volgende fasen:

- Fase 1: Sterkte- zwakte analyse van iedere organisatie en organisaties gezamenlijk en eerste inventarisatie samenwerkingsmogelijkheden (primair proces en ondersteunende processen).
- Fase 2: Uitwerking, bepaling en eventuele clustering samenwerkingsmogelijkheden. Opstellen visie op de samenwerking.
- Fase 3: Beschrijving scenario's van samenwerking.
- Fase 4: Weging scenario's van samenwerking inclusief beschrijving voor- en nadelen.
- Fase 5: Opstellen eindrapportage.

Uitgangspunt is dat wij ons in de eerste plaats verlaten op basis van beschikbare documentatie. Daarnaast zullen wij in elke fase (groeps) gesprekken voeren met deskundigen van de verschillende organisaties; soms apart per organisatie; soms gezamenlijk. In de aanpak is veel aandacht voor draagvlak en communicatie.

4.2 Fase 1: eerste inventarisatie samenwerkingsmogelijkheden en sterkte – zwakte analyse

Ten aanzien van het **proces en communicatie** stellen wij voor in deze fase de volgende activiteiten uit te voeren:

- Wij stellen voor om (naast de bestuurlijke begeleidingscommissie) voor de dagelijkse gang van zaken een ambtelijke begeleidingsgroep in te stellen bestaande uit de bestuurssecretarissen van de drie organisaties. Ons voorstel is ook een vertegenwoordiger van het communicatiebureau hierbij aan te sluiten. Wij starten de uitvoering met een gesprek met hen voor het overdragen van documenten en het inventariseren van relevante te spreken personen.
- Wij hebben begrepen dat er een extern communicatiebureau is aangesteld om voor de drie organisaties werkzaamheden te verrichten. Het gaat hierbij om te reflecteren op onze communicatie uitingen en er voor te zorgen dat de communicatie uitingen op het juiste moment bij de juiste personen terecht komt. Wij starten in deze fase met een gesprek met het bureau om kennis te maken en de te verrichten activiteiten te bespreken. Nader zal worden bekeken welke activiteiten door het communicatiebureau zullen worden uitgevoerd en welke activiteiten door Berenschot.
- Activiteiten gericht draagvlak zijn verder in deze fase:
 - Opstellen en verspreiden van nieuwsbrief voor raadsleden, statenleden en leden van de algemene vergadering en colleges waarin het goedgekeurde plan van aanpak wordt uitgelegd en waarin wordt aangegeven hoe zij kunnen bijdragen aan de verkenning. Raadsleden worden uitgenodigd voor de klankbordgroepen. Met behulp van de griffiers worden deze groepen samengesteld.
 - Opstellen en verspreiden van nieuwsbrief voor medewerkers van de drie organisaties waarin het goedgekeurde plan van aanpak wordt uitgelegd en waarin wordt aangegeven hoe zij kunnen bijdragen aan de verkenning. - Openen digitale postbus voor medewerkers; opstellen teksten voor intranet van de drie organisaties over de verkenning.

- Vijf interactieve groepsbijeenkomsten om uit leggen wat de verkenning inhoudt plus het ophalen van suggesties van samenwerking (drie raadsklankbordgroepen, staten commissie en de klankbordgroep van gemeentesecretarissen). Daarnaast een groeps gesprek per ondernemingsraad.
- 13 groepsbijeenkomsten met de colleges van B&W van de gemeenten om uit leggen wat de verkenning inhoudt plus het ophalen van suggesties van samenwerking.
- Een gesprek met de gedeputeerde, Commissaris van Koning en secretaris-directeur van de provincie voor een toelichting op het plan van aanpak en het ophalen van eventuele suggesties van samenwerking.
- Eén groepsbijeenkomst per organisatie met vertegenwoordigers van beide ambtelijke adviescommissies voor een toelichting op het plan van aanpak en het ophalen van eventuele suggesties van samenwerking.
- Concepten worden eerst besproken met de communicatie werkgroep.

Ten aanzien van de **inhoudelijke analyse** volgen wij het model zoals besproken in hoofdstuk 2 en stellen wij voor de volgende activiteiten uit te voeren:

- **Analyse strategische aspecten.** Doel inzicht krijgen in strategische bijdragen, opgaven, uitdagingen en ambities per organisatie en eventuele raakvlakken tussen de drie organisaties op strategisch niveau. Dit is gebaseerd op het bestuderen van strategiedocumenten en een gesprek met elke directie/strategie medewerker per organisatie. De resultaten van deze activiteiten leiden tot bouwstenen voor de te formuleren visie op samenwerking.
- **Analyse taken primair proces** en eerste inventarisatie samenwerkingsmogelijkheden primair proces. Doel inzicht krijgen in wettelijke en niet wettelijke taken, verplichte en vrijwillige taken en eventuele raakvlakken/overlap tussen de drie organisaties wat betreft het primair proces. Op basis van de taken wordt gekomen tot een kruisjeslijst per organisatie waaruit de eventuele inhoudelijke raakvlakken/ overlap kan worden afgeleid. In dit kader worden ook de taken geïnventariseerd van de drie organisaties en die van de RUD in het bijzonder die nu (deels) bij een buurorganisatie wordt uitgevoerd. Ook komt aan de orde hoe de verschillende doelgroepen aankijken tegen de uitvoering van de taken door de verschillende organisaties. Activiteiten in dit kader zijn:
 - Input uit enkele lopende activiteiten bij de verschillende organisaties zoals de resultaten van het onderzoek voor de 13 gemeenten in het sociaal domein, de verkenning van de drie organisaties naar de samenwerking op het gebied van de implementatie van de omgevingswet.
 - Het bestuderen van bestaande documenten als onderzoeksrapporten over wat de doelgroepen van de drie organisaties vinden over de uitvoering van de taken.
 - Het voeren van telefoongesprekken en enkele face-to-face interviews met medewerkers van de betrokken organisaties om dit overzicht scherp te krijgen (totaal circa 10 telefoongesprekken en interviews).
 - Interviews met enkele externe stakeholders als Recron, ZLTO, Portiz en een vertegenwoordiger van een overkoepelende zorgorganisatie (maximaal 5 interviews).
 - Enkele interviews bij de provincie om zich te krijgen op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de provincie.
 - Een interview met vertegenwoordigers van het waterschap om eventuele suggesties op te halen voor samenwerking.
 - Drie groeps gesprekken met delegaties van de ambtelijke adviescommissies van de drie organisaties waarin zij input kunnen leveren over eventuele samenwerkingsmogelijkheden.
 - Verwerken eventuele input van medewerkers en eventuele input uit de vijf interactieve groepsbijeenkomsten en gesprekken met de ondernemingsraden.

- **Analyse wettelijke kaders en governance.** Doel inzicht krijgen in de raakvlakken/overlap van de drie organisaties vanuit hun gemeenschappelijke regelingen dan wel andere wet- en regelgeving, inventarisatie wettelijke mogelijkheden en onmogelijkheden en een vergelijkende analyse van het besluitvorming en verantwoording proces formeel en in de praktijk. Activiteiten zijn:
 - het bestuderen van documenten als de gemeenschappelijke regelingen, wettelijke kaders, onderliggende documentatie over besluitvorming en verantwoording op bestuurlijk niveau.
 - analyse van de verschillende besturen en ondersteunende gremia, klankbordgroepen etc.. en van stemverhoudingen aansluitend op elke GR.
 - opvragen en bestuderen governance informatie uit elders in het land waar intensief wordt samengewerkt, eventueel ook ter inspiratie van spoor 1 en 3.
 - groeps gesprek met bestuurssecretarissen om nader inzicht te krijgen in overlap en aanvullende activiteiten wat betreft de governance.

- **Analyse van de organisatorische aspecten.** Aan de hand van een analyse van documenten (waaronder jaarrekeningen, begrotingen, bestuursrapportages), formatieoverzichten en werkprocessen brengen we in kaart waar het goed gaat en welke knelpunten daarbij optreden en waar eventuele dubbelingen liggen. Eventuele mogelijkheden voor verdere samenwerking worden in dit kader geïnventariseerd. Hierbij kijken we naar alle ondersteunende functies (PIOFACH-taken). We brengen hierbij ook de IT-systemen en het IT-landschap in kaart zodat we zicht krijgen op de harmonisatieopgave indien tot samenwerking wordt overgegaan. Om dit onderdeel van de analyse uit te voeren, hebben we ook gesprekken met sleutelfunctionarissen (hoofden bedrijfsvoering, controllers) van VRZ, GGD en RUD. Ook wordt bij de ondersteunende functies onderzocht welke activiteiten zelf worden gedaan dan wel extern uitbesteed dan wel uitbesteed aan een broeder of zusterorganisatie buiten de regio. De nulmeting van de GGD en VRZ is belangrijke input voor deze analyse. De RUD heeft een dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Terneuzen voor het uitvoeren van de PIOFACH-taken. Deze betrekken we in de analyse.

Onderdeel van de analyse is ook het in kaart brengen van de formatie. De opbouw en samenstelling van het personeelsbestand (leeftijd, aantal jaren in dienst, salarisschalen, opleidingsniveau). We analyseren de overhead waarbij we deze op hoofdlijnen vergelijken met andere organisaties. Voor de productiviteit kijken we naar het aantal productieve uren t.o.v. het aantal indirect productieve of niet productieve uren, waaronder het ziekteverzuim en de het volgen van opleidingen.

Naast deze harde gegevens, vormen we ons ook een beeld van de cultuur van de organisaties. Op basis van de gesprekken met de ondernemingsraden en managers en uitgevoerde cultuuronderzoeken komen wij tot een beeld van de overeenkomsten en verschillen in de culturen tussen de organisaties. Hierbij staan verschillende cultuurdimensies centraal (interne vs. externe gerichtheid, ondernemende vs. rechtmatige cultuur, samenwerkingsgerichtheid, hiërarchische gerichtheid etc.).

De gesprekken en de documentanalyses leiden ook tot inzicht in de stand van zaken (sterkte – zwakte) per organisatie op hoofdlijnen. Aan de hand van een normenkader geven we ook inzicht in eventuele verbeteropgaven die voor de nabije toekomst nodig zijn.

- **Financiële analyse.** We beoordelen van de drie organisaties de financiële positie. Daarin geven we op een aantal onderwerpen weer in een verkeerslichtenmodel hoe de organisaties er financieel voor staan. Dit betreft de balansposities (eigen vermogen, reserves, schulden, bezittingen), exploitatieresultaten, eigen inkomsten vs. deelnemersbijdragen, opbouw uurtarieven. Deze financiële gegevens beoordelen we t.o.v. de criteria zoals deze door VNG opgesteld zijn, waarmee we een objectief beeld krijgen van de financiële weerbaarheid en uitdagingen. Bij onze analyse betrekken we ook de bevindingen van de provinciale toezichthouder en de bevindingen van de accountant bij de jaarrekening en de managementletter. Het resultaat van onze analyse is

een handzaam overzicht in de vorm van een verkeerslichtenrapportage en is input voor de sterkte-zwakte analyse.

- **Overall analyse.** Op basis van de hierboven verzamelde en geanalyseerde informatie stellen wij een sterkte-zwakte analyse op van elke organisatie en van de drie organisaties gezamenlijk. De aspecten van het in hoofdstuk besproken model vormen hiervoor de basis. In deze analyse worden de interne factoren op basis van de sterktes en zwaktes van een organisatie gecombineerd met de externe factoren in de vorm van kansen en bedreigingen en kansen in de omgeving. Kort samengevat:

Sterkte/zwakte analyse	Positieve factoren	Negatieve factoren
Extern	Kans	Bedreiging
Intern	Sterk	Zwakte

- **Opstellen groslijst samenwerkingsmogelijkheden.** De samenwerkingsmogelijkheden worden in perspectief geplaatst van de sterkte-zwakte analyse. Uiteindelijk is het doel dat een mogelijkheid tot samenwerking een zwaktes versterkt of een oplossing is voor een eventuele bedreigingen of een sterkte behoudt dan wel versterkt of goed inspeelt op een kans. De resultaten van deze fase leiden tot een eerste groslijst van samenwerkingsmogelijkheden die in fase 2 worden uitgewerkt. Het resultaat van deze fase leggen wij voor aan de ambtelijke begeleidingsgroep en daarna de bestuurlijke begeleidingscommissie.

4.3 Fase 2: uitwerking samenwerkingsmogelijkheden en opstellen visie op samenwerking

Doel van deze fase is te komen tot concrete uitgewerkte samenwerkingsmogelijkheden en een visie op samenwerking. In deze fase worden de in fase 1 geïnventariseerde samenwerkingsmogelijkheden zowel in het primaire proces als ondersteunende processen verder geconcretiseerd en waar mogelijk gegroepeerd. Uitwerking vindt plaats op basis van bestudeerde documenten en enkele groepsgesprekken met betrokken medewerkers van de drie organisaties gezamenlijk. Dit doen wij bewust gezamenlijk om medewerkers al vast te laten proeven aan de eventuele toekomstige samenwerkingsmogelijkheden. Wat betreft de visie op samenwerking wordt een eerste opzet op hoofdlijnen gemaakt en vervolgens in een interactieve bijeenkomst met vertegenwoordigers van de drie organisaties gezamenlijk verder uitgewerkt.

Aan het einde van deze fase worden de eerste resultaten besproken in verschillende bijeenkomsten met:

- Elke ondernemingsraad;
- De drie raadsklankbordgroepen;
- De Statenklankbordgroep;
- De gedeputeerde, Commissaris van de Koning en secretaris-directeur van de provincie;
- De heemraad en secretaris-directeur van het waterschap;
- Het Algemeen Bestuur van elke organisatie;
- Ambtelijke klankbordgroep met gemeentesecretarissen.

Doel van deze bijeenkomsten genoemde gremia een eerste concreet inzicht te geven op de samenwerkingsmogelijkheden en deze zo nodig vanuit hun perspectief te verrijken. Het resultaat van deze fase leggen wij voor aan de ambtelijke begeleidingsgroep en daarna de bestuurlijke begeleidingscommissie.

4.4 Fase 3: beschrijving scenario's

Doel van deze fase is bij elk scenario het eindbeeld van de samenwerking te beschrijven aan de hand van de lijnen van publieke waarde, legitimiteit en organisatie en structuur. Wij stellen voor maximaal 5 scenario's het eindbeeld te beschrijven inclusief de twee uitersten (geen verandering in de huidige samenwerking en maximale samenwerking binnen de wettelijke kaders). Aansluitend op de beoordelingscriteria gaat elk scenario gepaard met:

- Een kwaliteitsanalyse uitgezet in de tijd. Het gaat hierbij om de ontwikkeling van de kwaliteit van de producten en diensten te leveren door de organisaties en de kwaliteit van de organisatie. Deze analyse komt mede tot stand op basis van één of twee workshops met betrokken medewerkers uit de drie organisaties.
- Een financiële analyse uitgezet in de tijd. Welke eenmalige investeringen zijn nodig om de organisatie te vormen, wat zijn de structurele financiële besparingen wat zijn noodzakelijke besluiten. We maken hierbij gebruik van ervaringen die we bij andere samenwerkingsverbanden hebben opgedaan, kengetallen en benchmarkgegevens. Dit vullen we aan met ervaringskennis vanuit de eigen organisaties, hiertoe zullen we ook één of twee workshops met betrokken medewerkers organiseren. De financiële en organisatorische uitgangspunten en randvoorwaarden vormen input voor de scenario's.
- Een analyse van de toekomstige continuïteit. Het gaat hierbij om een inschatting of de kwetsbaarheid groter wordt of kleiner inclusief onderbouwing.
- Een analyse van de toekomstige grip. Het gaat hierbij om een inschatting of de zeggenschap bij de kaderstelling en agendering, werkprocessen, besluitvormingsprocessen, resultaten en kosten groter wordt of kleiner inclusief onderbouwing.

Waar nodig voeren wij hiervoor nog enkele (telefonische) gesprekken om deze analyses scherp te krijgen. Het resultaat van deze fase leggen wij voor aan de ambtelijke begeleidingsgroep en daarna de bestuurlijke begeleidingscommissie.

4.5 Fase 4: weging scenario's en beschrijving voor en nadelen

Het doel van deze fase op basis van de vastgelegde criteria de scenario's te wegen en de voor- en nadelen te beschrijven. Waar nodig voeren wij nog enkele (telefonische) gesprekken om de voor- en nadelen scherp te krijgen. Op basis hiervan komt Berenschot tot een advies. Het resultaat van deze fase leggen wij voor aan de ambtelijke begeleidingsgroep en daarna de bestuurlijke begeleidingscommissie.

4.6 Fase 5: opstellen eindrapportage

Uiteindelijk stellen wij een compleet eindrapport op. Het rapport bestaat uit de resultaten van de vorige stap. Ook stellen wij in deze fase een stappenplan op voor het vervolgproces zodat na vaststelling van het rapport direct kan worden doorgeschakeld naar een besluitvormingsproces. Dit proces wordt samen opgesteld met de ambtelijke begeleidingsgroep. Een concept van het rapport wordt besproken met de bestuurlijke begeleidingscommissie. Na akkoord van de bestuurlijke begeleidingscommissie gaat het rapport ter vaststelling naar de drie besturen. Daarna volgende de volgende activiteiten:

- Het organiseren van twee conferenties: één heeft als doelgroep raadsleden, statenleden en leden van het Algemeen Bestuur van het waterschap en één voor bestuurders (burgemeesters, wethouders, gedeputeerden en dagelijks bestuursleden van het waterschap). Doel van deze bijeenkomsten is de resultaten te presenteren en het vervolgproces te schetsen. Aan het einde van de bijeenkomst krijgen de deelnemers het eindrapport mee.

- Het opstellen van twee nieuwsbrieven waarin de resultaten gepresenteerd worden: één voor alle medewerkers en één voor alle bestuurders en politici. Een concept van de nieuwsbrief wordt besproken met de communicatie werkgroep.
- Het informeren van de doelgroep, medewerkers etc. via de website en intranet. Wij stellen voor dat de communicatie werkgroep hierin het voortouw heeft en dat wij meekijken.

4.7 Detailplanning

Bij de planning gaan wij ervanuit dat de voorbereidende werkzaamheden eind oktober kunnen starten. Formeel is de start op 1 november 2020. We hebben bij de planning ook rekening gehouden met de kerstvakantie. Afronding is voorzien voor eind maart 2021.

	Oktober			November				December				Januari				Februari				Maart							
	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
Fase 1 Proces en Communicatie																											
Gesprek ambtelijke begeleidingsgroep																											
Gesprek communicatie commissie																											
Opstellen en verspreiden nieuwsbrieven																											
Openen digitale postbus																											
Input medewerkers																											
Opstellen teksten intranet																											
Drie raadsklankbordgroepen																											
Statenklankbordgroep																											
Gemeentesecretarissen klankbordgroep																											
Groepsgesprek per OR																											
Fase 1 Inhoud																											
Analyse strategische aspecten																											
Analyse taken primair proces																											
Analyse taken ondersteunend proces																											
Analyse wettelijke kaders en governance																											
Analyse organisatorische aspecten																											
Financiële analyse																											
Sterkte-zwakte analyse en groslijst samenwerkingsmogelijkheden																											
Bespreken ambtelijke begeleidingsgroep																											
Bespreken bestuurlijke begeleidingscommissie																											
Fase 2 Uitwerken samenwerkingsmogelijkheden																											
Uitwerken samenwerkingsmogelijkheden																											
Opstellen visie op samenwerking																											
Bijeenkomsten klankbordgroepen en Algemene Besturen																											
Bespreken ambtelijke begeleidingsgroep																											
Bespreken bestuurlijke begeleidingscommissie																											
Fase 3 Beschrijving scenario's																											
Beschrijven scenario's																											
Bespreken ambtelijke begeleidingsgroep																											
Bespreken bestuurlijke begeleidingscommissie																											
Fase 4 Weging scenario's																											
Weging scenario's																											
Bespreken ambtelijke begeleidingsgroep																											
Bespreken bestuurlijke begeleidingscommissie																											
Fase 5 Opstellen eindrapportage																											
Opstellen eindrapportage																											
Vervolgproces opstellen met ambtelijke begeleidingsgroep																											
Concept rapport bespreken met bestuurlijke begeleidingscommissie																											
Eindrapport gereed																											
Slotconferenties																											
Opstellen en versturen nieuwsbrieven																											

4.8 Kosten

Wanneer de bestuurlijke begeleidingscommissie akkoord gaat met deze aanpak kunnen wij een gedetailleerde kosten berekening maken. Van belang hierbij is te weten in hoeverre meer praktische werkzaamheden als het opstellen en maken van nieuwsbrieven, organiseren van afspraken onder onze regie kunnen worden uitgevoerd door medewerkers van de organisaties. Afhankelijk van deze inzet bedragen de kosten grofweg tussen 100.000 en 130.000 euro.