

Samen aan de IJssel

Samenwerking tussen de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel, kaders voor een intentieverklaring en voor een onderzoek.

Inleiding

De Nederlandse gemeenten bevinden zich in een steeds interessanter en uitdagender speelveld. Vele van hen zoeken de samenwerking om het al bestaande en nieuwe werk aan te pakken. Ook binnen diverse geledingen van de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel zijn inmiddels de eerste gesprekken gevoerd, gericht op het gezamenlijk gaan verrichten van een aantal taken die op de gemeentelijke schouders rusten.

Wat op het eerste gezicht eenvoudig te realiseren lijkt - samenwerking tussen twee gemeenten - is dat in de praktijk niet. Na de beslissing - we gaan samenwerken - rijzen onmiddellijk vele vragen, uiteenlopend van 'hoe behouden we in de samenwerking onze eigen identiteit' en 'op welke gebieden willen en kunnen we samenwerken' tot 'moeten we dan een gemeenschappelijke regeling oprichten' en 'hoe huisvesten we de samenwerkende ambtenaren.' Bij het vormgeven van de samenwerking tussen gemeenten moet dergelijke vraagpunten allemaal de revue passeren, moeten keuzes worden gemaakt als verschillende antwoorden en oplossingen mogelijk zijn en moeten uiteindelijk de genomen beslissingen worden geoperationaliseerd.

Het standpunt dat de gemeente Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel zouden moeten gaan samenwerken is inmiddels een aantal malen uitgedragen door leden van zowel de colleges van B&W, als van de ambtelijke organisaties van beide gemeenten. Tot een formele uitspraak van beide gemeentebesturen is het echter nog niet gekomen.

Tegen deze achtergrond is het eerste doel van de onderhavige notitie om een aantal uitgangspunten te formuleren op basis waarvan de colleges van Capelle en Krimpen kunnen uitspreken dat zij de intentie hebben om te komen tot een vorm van samenwerking tussen de gemeenten. De notitie mondt uit in een voorstel om te besluiten deze intentieverklaring uit te spreken.

Zoals is opgemerkt moeten vele vragen worden beantwoord voordat een inhoudelijk besluit genomen kan worden over de inter-gemeentelijke samenwerking. De notitie heeft dan ook als tweede doel te komen tot een besluit de mogelijkheden tot samenwerking te onderzoeken. Basis voor dit onderzoek is de vraag: *op welke vakgebieden kunnen de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel samenwerken en hoe moet deze samenwerking georganiseerd worden?* De kaders waarbinnen de intentie om tot samenwerken te komen wordt uitgesproken, zijn tevens het perspectief bij het uitvoeren van het onderzoek.

De onderzoeksuitkomsten zullen ten grondslag kunnen liggen aan een voorstel voor de definitieve besluitvorming over de samenwerking tussen de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel. Bij dit besluitvormingsproces zullen ook de gemeenteraden van beide gemeenten betrokken zijn. Zolang de resultaten van het onderzoek naar de samenwerkingsmogelijkheden niet bekend zijn, valt er echter weinig concreet met de gemeenteraden te bespreken. Vooralsnog kan er dan ook mee worden volstaan de gemeenteraden te informeren over de intentie van de colleges om te komen tot samenwerking en de daartoe verleende onderzoeksopdracht. Het opstellen van een voorstel voor de bestuurlijke besluitvorming - die mede afhankelijk is van de keuzes die met betrekking tot de samenwerking worden gemaakt - zal een onderdeel zijn van het onderzoek naar de mogelijkheden om samen te werken.

Gesignaleerd wordt, dat ten aanzien van diverse aangelegenheden al door de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel wordt samengewerkt, dan wel dat daartoe vergevorderde plannen bestaan. Het is uiteraard de bedoeling dat deze samenwerking wordt voortgezet.

In de tekst hieronder wordt eerst weergegeven wat in hoofdlijn het doel is dat de gemeenten met de samenwerking nastreven. Vervolgens worden enkele randvoorwaarden voor de samenwerking benoemd en wordt uiteengezet op welke onderwerpen de samenwerking in beginsel gericht zou kunnen zijn. Hierna wordt ingegaan op de eventuele vormgeving van de samenwerking en op de mogelijke participatie van andere gemeenten.

Doelstelling samenwerking

De doelstelling van de samenwerking is te omschrijven als: elkaar versterken en samen beter dan alleen in staat zijn om het steeds omvangrijker gemeentelijke takenpakket uit te voeren. Subdoelstellingen hierbij zijn behouden en waar nodig verbeteren van kwaliteit (elkaar assisteren en ondersteunen, van elkaar leren), bewaken van de continuïteit van de werkzaamheden (voorkomen van (te) kleine organisatie-onderdelen en 1- mansposities) en het vormen van een breder personeelsbestand (inzet van medewerkers bij schaarste, bieden kansen voor mobiliteit, gezamenlijke opleidingsprogramma's, etc.).

Door samen te werken zou het ook, beter dan alleen, mogelijk moeten zijn om de onvermijdelijke bezuinigingen van dit moment het hoofd te bieden. Het realiseren van bezuinigingen is als zodanig echter niet het belangrijkste doel van de samenwerking. Hoewel schaalvergroting en/of efficiënter en effectiever werken zonder twijfel tot besparingen leiden, zal het uitvoeren van de gemeentelijke taken namelijk altijd geld kosten.

Randvoorwaarden

In het voorafgaande werd geschreven dat het verkennen van de mogelijkheden tot samenwerking op diverse niveaus binnen de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel reeds onderwerp van gesprek is geweest. Aan beide kanten was en is daarbij het uitgangspunt, dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is om de gemeenten op enig moment te fuseren. Het gaat erom een samenwerkingsverband tussen zelfstandige gemeenten tot stand te brengen. Hierbij moet het ook mogelijk zijn dat andere gemeenten eventueel later in het gekozen samenwerkingsverband kunnen participeren.

Een tweede randvoorwaarde is, dat de samenwerking gaat plaatsvinden met behoud van de eigen identiteit van beide gemeenten.

Naast deze inhoudelijke randvoorwaarden, geldt voor het proces dat in beginsel moet leiden tot een samenwerkingsverband tussen beide gemeenten, dat dit volkomen transparant moet zijn. Zowel de besturen als de medewerkers van beide gemeenten zullen het een en ander kritisch volgen en de bestuurlijke besluitvorming alsmede de inbreng van Ondernemingsraden en Georganiseerd Overleg zijn belangrijke aandachtspunten.

Onderwerpen voor samenwerking

Naarmate onderwerpen gevoeliger zijn voor eigen politieke keuzes, is het moeilijker om - met behoud van de eigen identiteit van de gemeenten - op deze terreinen samen te werken. Dit neemt overigens niet weg, dat in de praktijk is gebleken dat er diverse meer beleidsrijke onderwerpen zijn die zich lenen voor samenwerking. De totstandkoming van het Werkplein IJsselgemeenten is een recent voorbeeld hiervan.

Een voor de hand liggende keuze is om het verder uitwerken van mogelijkheden tot samenwerking vooralsnog te richten op de bedrijfsvoering van de organisaties van Capelle aan en IJssel en Krimpen aan den IJssel. Uitgangspunt daarbij is wel, dat waar op bepaalde beleidsterreinen al door de gemeenten wordt samengewerkt, dit voortgezet moet worden. Bij het plan om te gaan samenwerken past daarnaast het voornemen van beide gemeenten om beleidslijnen zo veel mogelijk op elkaar af te gaan stemmen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt, dat er ook verschillen van opvatting bestaan over de inrichting van de bedrijfsvoering, over de in te zetten (administratieve) systemen, etc. Het in elkaar schuiven van onderdelen van de bedrijfsvoering zal daarom ook de nodige aandacht vragen.

Organisatie van de samenwerking

In grote lijn zijn er drie vormen te benoemen waarin de samenwerking tussen gemeenten kan worden gegoten. De eerste is het afnemen door de ene gemeente van diensten van de andere gemeente, dan wel het door gemeenten over en weer aan elkaar verlenen van diensten. Bij deze vorm van samenwerking komt het er vooral op aan de te leveren diensten, de service levels en de prijs te bepalen en de dienstverlening te coördineren.

Een tweede variant is de vorming van een shared service center ofwel een eenheid die voor verschillende afnemers dezelfde diensten verricht. Shared service centers kunnen bestaan binnen organisaties waarin zij werken voor verschillende organisatie-onderdelen, maar kunnen ook zelfstandige entiteiten zijn waarop door diverse afnemers een beroep wordt gedaan. Het creëren van een shared service center vereist het oprichten van een zelfstandige organisatie, het faciliteren daarvan (huisvesting, administratieve systemen), het (over-)plaatsen van personeel en tenslotte het maken van afspraken over de dienstverlening door het shared service center.

De meest vergaande vorm van samenwerking tussen gemeenten is het compleet samenvoegen van de ambtelijke organisaties. De daarvoor te ondernemen acties zijn vergelijkbaar met de stappen die moeten worden gezet om te komen tot een shared service center, met als extra aandachtspunt de aansturing vanuit de gemeenten die door de nieuwe ambtelijke organisatie zullen worden bediend.

Zodra in het kader van de samenwerking wordt gekozen het creëren van een eenheid buiten de eigen organisatie vraagt ook de rechtsvorm daarvan aandacht. Mogelijkheden zijn in dit kader het vormen van een gemeenschappelijke regeling of het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon (stichting of BV).

Het zal zaak zijn om op basis van de mate van samenwerking en de inhoud van de onderwerpen een keus te maken met betrekking tot de samenwerkingsorganisatie.

Participatie andere gemeenten

De praktijk wijst uit dat voor de keuze ten aanzien van de organisatie van de samenwerking de massa die de betrokken gemeenten kunnen vormen relevant is. Bij de keuze van de vorm waarin de gemeente Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel willen samen werken is het dan ook van belang om te inventariseren of ook andere gemeenten in het samenwerkingsverband willen participeren. Indien zich op voorhand geen andere gemeenten melden, dient de mogelijkheid open gehouden te worden dat andere gemeenten op een later moment gaan deelnemen.

Daarbij wordt volledigheidshalve opgemerkt dat de gemeenten Capelle en Krimpen zich beiden begeven in vele (regionale) samenwerkingsverbanden en netwerken die uiteraard zullen worden voortgezet als het komt tot een gestructureerd samenwerkingsverband tussen de twee gemeenten.

In dit kader past ook de aantekening dat heel wel denkbaar is, dat het Rijk op afzienbare termijn gemeenten zal gaan verplichten ten aanzien van bepaalde vakgebieden (zoals het werkteerrein van Sociale Zaken) te gaan samen werken.

Afronding en voorstel besluitvorming

Nadat in de vorm van een intentieverklaring van de colleges van B&W van Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel een eerste stap is gezet in de richting van een samenwerkingsverband, zal moeten worden onderzocht hoe daaraan vorm kan worden gegeven. In het kader van dit onderzoek zullen de doelstellingen verder uitgewerkt en SMART geformuleerd moeten worden. Vervolgens zal binnen de geschetste randvoorwaarden moeten worden nagegaan ten aanzien van welke onderwerpen samenwerking tussen beide gemeenten mogelijk is. Daarna is de keuze voor de vorm van de samenwerking aan de orde. Op basis hiervan kan vervolgens een business case worden opgesteld en kan een beschrijving worden gegeven van het proces dat tot de beoogde samenwerking moet leiden (inclusief de bestuurlijke besluitvorming), het tijdspad daarvoor nodig is, alsmede van de projectorganisatie. Het hier bedoelde onderzoek zal in het eerste kwartaal van 2012 afgerond worden.

Voorgesteld wordt om de gemeentesecretarissen van beide gemeenten opdracht te geven genoemd onderzoek te laten uitvoeren. Hoewel veel werk in eigen huis zal kunnen worden gedaan, is denkbaar dat binnen de organisaties van de gemeenten Capelle en Krimpen niet voldoende inhoudelijke expertise aanwezig is om het onderzoek waarop in deze notitie wordt gedoeld in alle facetten uit te voeren. Derhalve zal daar mogelijkwerwijs een externe deskundige bij worden betrokken. Er wordt wel naar gestreefd om zoveel mogelijk werkzaamheden zelf te verrichten.

Als het komt tot de inzet van een externe deskundige zullen de kosten daarvan door de beide gemeenten ieder voor de helft worden gedragen.

In artikel 25 van de Wet op de Ondernemingsraden is bepaald dat het advies van de Ondernemingsraad moet worden gevraagd over onder meer het aangaan van een duurzame samenwerking met een andere onderneming. Het uitspreken van de intentie om samen te werken en het verrichten van een onderzoek naar de mogelijkheden daartoe gaan vooraf aan het besluit om de facto tot een samenwerkingsverband te komen. Gezien het adviesrecht van de Ondernemingsraad in een eventuele latere fase van het proces wordt geadviseerd het onderhavige besluit ter kennisname aan de Ondernemingsraad aan te bieden. Omdat afhankelijk van de verder te maken keuze mogelijk ook het Georganiseerd Overleg een rol zal spelen bij het tot stand komen van de samenwerking geldt hetzelfde voor het Georganiseerd Overleg.

Op basis van het voorafgaande wordt voorgesteld te besluiten:

1. De intentie uit te spreken om op basis van de uitgangspunten verwoord in deze notitie te komen tot een vorm van samenwerking tussen de gemeente Capelle aan den IJssel en de gemeente Krimpen aan den IJssel.
2. De gemeentesecretarissen van beide gemeenten opdracht te geven een onderzoek te laten uitvoeren op basis van de vraag: *op welke beleidsterreinen en vakgebieden kunnen de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel samenwerken en hoe moet deze samenwerking georganiseerd worden?*

3. De raden van beide gemeenten over dit besluit te informeren.
4. Dit besluit ter kennisname aan de Ondernemingsraad en het Georganiseerd Overleg van beide gemeenten aan te bieden.