



Impactanalyse bedrijfsvoering Wijdmeren – Hilversum

14 mei 2024 - Definitief

Afbeelding: de Pumptrack 'Bibi Mentel Playground' is een maatschappelijk initiatief dat werd gerealiseerd met behulp van de gemeenten Wijdmeren en Hilversum

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	3
1. Aanleiding.....	4
2. Scope, doel en resultaat	4
3. Onderzoeksopzet	6
4. Uitgangspunten/aannames toekomstige situatie	6
5. Analyse per onderwerp	8
5.1 Dienstverlening.....	8
5.2 Personeel	13
5.3 Informatie en automatisering.....	15
5.4 Huisvesting.....	16
6. Bevindingen	17
Doorkijk naar een volgende stap.....	18
 Bijlage 1: Onderzoek impact herindeling Leidse regio	19
Bijlage 2: Betrokken medewerkers	20

Managementsamenvatting

De organisatie van een heringedeelde gemeente Wijdmeren-Hilversum is bij gelijkblijvende omstandigheden 970 fte groot. De organisatie verleent diensten aan zo'n 120.000 inwoners en zo'n 20.000 bedrijven. Zij bevinden zich in een uitgestrekte gemeente van 123 km², die naast water (30 km²), bos en heide bestaat uit een stedelijke kern met woonwijken en zeven omliggende kernen met een grote verscheidenheid in woongebieden, winkelgebieden, bedrijven- en kantorenlocaties, cultuur- en sportinstellingen en andere voorzieningen.

Dit rapport is een eerste verkenning van de impact van een herindeling op de bedrijfsvoering: de gemeentelijke organisatie(s). Er is gekeken naar dienstverlening, personeel, informatie en automatisering en huisvesting. De verkenning is gemaakt door ambtenaren van Wijdmeren en Hilversum.

Een herindeling betekent dat de huidige organisaties bij elkaar gebracht worden. De belangrijkste conclusie is dat verschillen te overbruggen zijn. Het samenvoegen van de twee organisaties zal een stevige inspanning vragen, die effect zal hebben op de mate waarin bestuurlijke ambities gerealiseerd kunnen worden. Dit effect kan worden verzacht door het inrichten van een goede projectorganisatie.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Beide organisaties winnen in een nieuwe setting aan robuustheid en expertise / er ontstaat meer ruimte voor specialisatie.
- We delen veel uitgangspunten en waarden, zoals nabijheid, een open houding, en de wijk aanpak van Hilversum sluit bijvoorbeeld goed aan op het dorpen en kernenbeleid van Wijdmeren.
- Het dienstverleningsmodel en -aanpak zijn vergelijkbaar. De verschillen lijken overbrugbaar.
- Het sociaal domein kent, mede door samenwerking in de regio, al veel overeenkomsten in wijze van werken en organiseren.
- Verschillen in onderhoudsniveau beheer openbare ruimte tussen Wijdmeren en Hilversum vergen bestuurlijke keuzes (onderwerp rapport financiën).
- Personeel zullen we vooral moeten behouden. Belangrijk dat we snel duidelijkheid geven en een zorgvuldig proces doorlopen. Er is voor iedereen ruimte.
- ICT Wijdmeren en Hilversum zetten al stappen die integratie / samenvoeging vergemakkelijken.
- Huisvesting vraagt om nadere uitwerking, maar biedt kansen.
- Er zal frictiebudget nodig zijn, dat deels gecompenseerd zal worden vanuit de algemene uitkering. De hoogte daarvan is nog niet goed in te schatten.

Indien de gemeenteraden besluiten tot een volgende fase, zullen we deze verkenning verder verdiepen. Over wat daarvoor nodig is, adviseren we onze colleges separaat.

1. Aanleiding

Begin 2024 zijn in respectievelijk Wijdmeren en Hilversum de volgende raadsbesluiten over de verkenningfase voor de voorgenomen herindeling van Wijdmeren genomen:

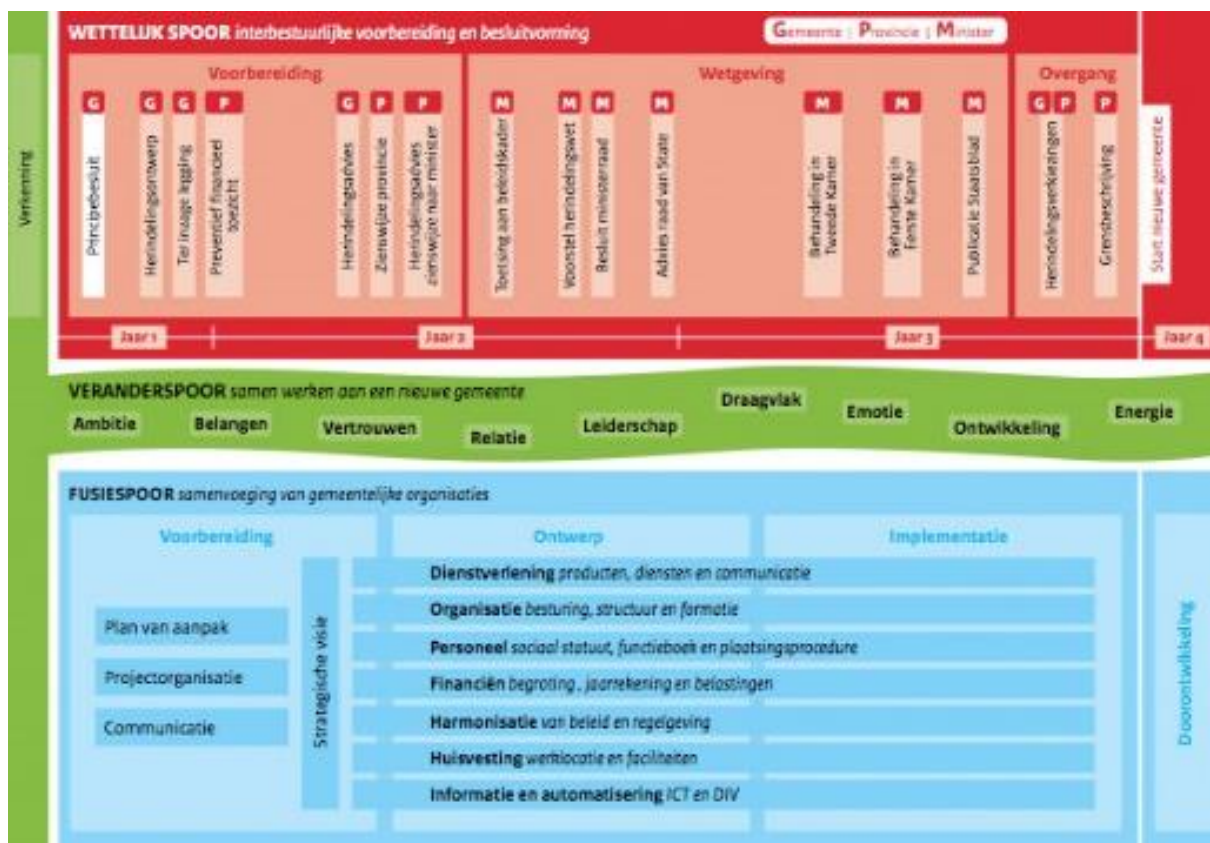
- Besluit gemeenteraad Wijdmeren van 15 januari 2024 tot [verkenning naar een herindeling](#) met één of meerdere van (op dat moment) drie gerede partners
- Besluit gemeenteraad Hilversum van 31 januari 2024 tot het uitvoeren van [verkenningen naar verschillende herindelingsvarianten](#)

Volgend op deze raadsbesluiten doen deze gemeenten diverse onderzoeken, bijvoorbeeld naar financiën of bestuurskracht.

In opdracht van de ambtelijke stuurgroep herindeling van Wijdmeren en de concerndirecteur van Hilversum hebben medewerkers en managers van Wijdmeren en Hilversum (hierna geduid met 'we') met elkaar een eerste, bondige verkenning gedaan naar *de impact op de bedrijfsvoering*, uitsluitend voor de herindelingsvariant 'een ongedeelde lichte samenvoeging Wijdmeren-Hilversum'. Deze afbakening is gemaakt om een bondige verkenning binnen de beperkt beschikbare tijd te kunnen doen en loopt niet (impliciet) vooruit op te maken bestuurlijke afwegingen. We motiveren dit verder in hoofdstuk 4. De bevindingen in dit rapport zijn op ambtelijk niveau samen geformuleerd.

2. Scope, doel en resultaat

De impactanalyse is behoorlijk abstract en beknopt, passend bij de verkennende fase. De analyse geeft gemeenteraden en colleges een eerste indruk wat er komt kijken bij het bij elkaar brengen van twee organisaties. De analyse gaat over een aantal onderwerpen uit het 'fusiespoor' uit de bekende figuur uit het Handboek Herindeling (VNG): dienstverlening, personeel/ organisatie, huisvesting en informatie & automatisering.



De feiten die we in deze impactanalyse in beeld brengen dienen primair het doel van het ondersteunen van een principebesluit van de gemeenteraden van Wijdmeren en Hilversum: zijn er voldoende aanknopingspunten om te veronderstellen dat in een volgende fase deze verkenning op het gebied van bedrijfsvoering succesvol verdiept en verbreed kan worden? De voorliggende verkenning schetst daarom een beeld van:

- De grootste overeenkomsten en in algemene zin mogelijke kansen (beter, sneller, goedkoper) en risico's in de bedrijfsvoering.
- De onderwerpen die we in een volgende fase verder met elkaar onderzoeken/uitwerken.

Het rapport bevat gezamenlijke, feitelijke constatering. We maken duidelijk welke overeenkomsten en verschillen er zijn, maar formuleren nog geen oplossingen. Het duiden van/adviseren over deze constatering is onderdeel van de besluitvorming in de afzonderlijke colleges en gemeenteraden. Het vinden van oplossingen is onderdeel van een volgende fase. De financiële impact van de integratie van de bedrijfsvoering maakt onderdeel uit van het onderzoek naar financiën, dat in dezelfde periode extern wordt uitgevoerd.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken beschrijven we de onderzoeksopzet (3), de uitgangspunten en aannames over de toekomstige situatie (4), de analyses voor Dienstverlening, Personeel/Organisatie, Huisvesting, Informatie & Automatisering (5). Ten slotte staan in hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen.



3. Onderzoeksopzet

Voor de impactanalyse zijn deze kaders meegegeven:

- Het onderzoek wordt gedaan door management en medewerkers van beide gemeenten en niet door een extern bureau.
- De doorlooptijd vanaf de start in maart 2024 is acht weken, inclusief het meireces.
- Er is geen budget voor gereserveerd.

Ambtelijk opdrachtgevers zijn Else Ruizeveld de Winter (directeur bedrijfsvoering Wijdmeren) en Thomas Meester (concerndirecteur Hilversum). Opdrachtnemers zijn Stan van der Laar (Wijdmeren) en Eric Bakker (Hilversum).

De volgende stappen zijn doorlopen:

- Voorwerk (inventarisaties onderwerpen in beide gemeenten)
- Beeldvormend overleg Wijdmeren en Hilversum over de opdracht op 2 april 2024
- Opstellen eerste versie conceptrapport
- Reflectie in beide gemeenten (15 april 2024)
- Oordeelsvormend overleg Wijdmeren en Hilversum op 6 mei 2024 (toetsen en verrijken conceptrapport)
- Afronden rapport

4. Uitgangspunten/aannames toekomstige situatie

Voor deze analyse is het nodig ons een voorstelling te maken van een toekomstige, heringedeelde situatie. Zoals aangegeven, beschouwen we één variant: een ongedeelde lichte herindeling Wijdmeren-Hilversum. Bij een lichte herindeling blijft één gemeente bestaan en sluit een andere gemeente aan. De lichte herindeling is een minder complexe vorm dan een reguliere herindeling, waarin twee gemeenten zich opheffen en een geheel nieuwe gemeente vormen. Er zijn minder administratieve en incidentele lasten dan bij een reguliere herindeling, omdat er geen volledig nieuwe ambtelijke organisatie hoeft te worden gebouwd. Omdat de beleids- en administratieve processen van Hilversum al beter passen bij de omvang van de heringedeelde gemeente, ligt het eerder voor de hand dat de organisatie van Wijdmeren bij Hilversum aansluit, dan andersom. Een lichte herindeling vereist dat voor de datum herindeling afspraken moeten zijn gemaakt over personeel. Medewerkers gaan met elkaar een jarenlang proces van harmonisatie door. De organisatie van de heringedeelde gemeente zal naar verwachting voor de medewerkers van beide organisaties als 'nieuw' voelen.

Na datum herindeling besluit de nieuwe gemeenteraad binnen twee jaar over harmonisering van beleid en regelingen, als er aanmerkelijke verschillen zijn. De samenvoeging van de bedrijfsvoering krijgt vorm tussen de raadsbesluiten over het herindelingsadvies en datum herindeling, maar zal in de praktijk nog vele jaren na datum herindeling doorlopen. De term 'licht' dekt in dat opzicht niet helemaal de lading.

Bij gelijkblijvende omstandigheden en doorgevoerde taakstellingen op bedrijfsvoering is de samengevoegde ambtelijke organisatie Wijdmeren-Hilversum circa 970 fte groot, met een inhuurschil tot 20%.

De heringedeelde gemeente verleent diensten aan zo'n 120.000 inwoners en zo'n 20.000 bedrijven. Die zijn onderdeel van een uitgestrekte gemeente van 123 km² groot, die naast water (30 km²), bos en heide bestaat uit een stedelijke kern met woonwijken en zeven omliggende kernen met een grote verscheidenheid in woongebieden, winkelgebieden, bedrijven- en kantorenlocaties, cultuur- en sportinstellingen en andere voorzieningen.

We onderscheiden de volgende kernen en wijken:

Kernen

Wijdmeren Nieuw-Loosdrecht (6.950)
Wijdmeren Kortenhoef (6.645)
Wijdmeren Nederhorst den Berg (5.545)
Hilversumse Meent (4.150)
Wijdmeren Oud-Loosdrecht (2.290)
Wijdmeren Ankeveen (1.535)
Wijdmeren 's-Graveland (1.330)
Wijdmeren Breukeleveen (200)

Stedelijk gebied

Hilversum Oost (21.710)
Hilversum Zuid (17.610)
Hilversum Noordoost (11.320)
Hilversum Zuidoost (10.215)
Hilversum Centrum (9.920)
Hilversum Zuidwest (9.245)
Hilversum Noordwest (8.220)
Hilversum Noord (7.560)



5. Analyse per onderwerp

Voor deze verkenning hebben we ons geconcentreerd op de onderwerpen Dienstverlening, Personeel, Informatie en Automatisering en Huisvesting. Per onderwerp beschrijven we in dit hoofdstuk de impact. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies.

5.1 Dienstverlening

Elke gemeente voert in beginsel dezelfde taken uit. Wijdmeren en Hilversum hebben op dit moment elk hun uitdagingen. Vanwege de schaalgrootte zijn er (evidente) verschillen tussen Wijdmeren en Hilversum. Hilversum verzorgt sinds 2019 al op verzoek van de gemeente Wijdmeren 'gasheerschappen' voor een aantal bedrijfsvoeringstaken, zoals BAG/BGT/Geoinformatie en belastingen (bijvoorbeeld het uitsturen van woonlastennota's).

De verwachting is dat in een grotere gemeente de kwetsbaarheid vermindert, beleid vaak actueler is, de uitvoeringskracht vergroot en dat daardoor het kwaliteitsniveau constanter is¹.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten hanteert vijf [serviceformules](#). Dit is een bruikbare manier om in het algemeen over gemeentelijke dienstverlening te praten. In onze analyse hebben we vooral gekeken naar een combinatie van de snelservice- en ontwerpformule, de ontwikkelformule en de beheerformule. De toezichtformule bekijken we in een mogelijke volgende fase, waarbij we verwachten dat er verschillen zullen zijn in toezicht in stedelijk gebied en in landelijk gebied.



Het overall beeld voor deze formules is dat op uitgangspunten/visieniveau de gemeenten dicht bij elkaar liggen. Er is een vergelijkbaar beeld over wat van belang is. Voor beide gemeenten staan centraal:

- Nabijheid, van dienstverlening en van het bestuur
- Identiteit/eigenheid van buurten, wijken, dorpen en kernen. De kernen van Wijdmeren verschillen net zoveel als de wijken van Hilversum. Beide gemeenten omarmen verschillen
- Een open houding richting inwoners en het belang van (inwoners-)participatie

Beide organisaties hanteren vergelijkbare kernwaarden en principes:

- Hilversum: professioneel, inclusief, betrokkenheid, vertrouwen, eenvoud en duurzaam
- Wijdmeren: professioneel, inclusief, eigenaarschap, benaderbaar, eigentijds en vernieuwend

¹ Bron: onderzoek [Necker van Naem](#) (2016) voor BZK

5.1.1 Snel service en ontwerp-formules (standaard en samengestelde producten en diensten)

We beginnen met een aantal kengetallen om een beeld te krijgen van de omvang van de dienstverlening van de organisatie van de heringedeelde gemeente.

	Hilversum	Wijdmeren	Totaal
Baliebezoeken	47.000	5.000	52.000
Telefonisch contact met KCC	62.000	22.000	84.000
Bezoekers website	678.000	125.000	803.000
Meldingen openbare ruimte	12.000	3.000	15.000

Beide organisaties hebben nu een vergelijkbaar dienstverleningsconcept met een centrale baliefunctie in gemeentehuis/kantoren, een eigen klantcontactcentrum en een eigen digitaal portaal (één-loketgedachte). De backoffice (interne werkwijze) verschilt, maar deze verschillen lijken overbrugbaar.

Hilversum en Wijdmeren toetsen de kwaliteit van dienstverlening bij inwoners door het houden van klanttevredenheidsonderzoeken. Beide organisaties scoren nu op klanttevredenheid een voldoende (Hilversum 6,9, Wijdmeren 6,0). Beide gemeenten vinden verbetering van dienstverlening belangrijk en hebben op verschillende onderdelen ontwikkelpunten. Hilversum heeft daarvoor in 2022 een visie op dienstverlening opgesteld. Er is een financiële impuls gegeven voor een verbeterprogramma met concrete doelen en resultaten. Wijdmeren ontwikkelt nu een plan om de dienstverlening te verbeteren en noemt verbetering dienstverlening als een van de belangrijkste resultaten van een herindeling. Bij herindeling verwachten we voor dienstverlening eerst een meerjarige harmonisatie van beleid, werkwijze/processen, digitalisering en de interne organisatie. Bij samenvoeging zal sprake zijn van een groter volume, dat niet als problematisch wordt gezien. Voor Wijdmeren zal sprake zijn van schaalvoordelen, voor Hilversum waarschijnlijk niet of beperkt. De complexiteit van het samenvoegen van producten en processen is nog onbekend. Wel is duidelijk dat ICT voor digitale dienstverlening en huisvesting voor balie-dienstverlening kritische succesfactoren zijn. Beide gemeenten zoeken daarin op dit moment naar een goede balans. Verwacht wordt dat inwoners positieve effecten van samenvoeging op dienstverlening na enkele jaren zullen merken: uit eerdere herindelingen is dat een bekend effect.



5.1.2 Ontwikkelformules (gebieds-, beleids- en maatschappelijke ontwikkeling)

In de verkenning hebben we verschillende ontwikkelformules bekeken: het dorpen- en buurtenbeleid en (uitvoerings-)beleid in het fysiek en sociaal domein.

Dorpen- en buurtenbeleid

Inwoners in kernen, dorpen, wijken en buurten vragen aandacht voor behoud en versterking van identiteit/eigenheid, zeggenschap/representativiteit, een goede en bereikbare dienstverlening en (versterking) van het voorzieningenaanbod op het niveau van het dorp/de wijk en de gemeente. In Wijdmeren zien we dat in het dorpenbeleid en in de inwonerspeiling voor de herindeling. In Hilversum zien we dat in de Hilversum Monitor en bijvoorbeeld de participatie/inspraak voor de Omgevingsvisie.

Hilversum en Wijdmeren hebben vastgesteld beleid, dat in elkaars verlengde ligt. Hilversum heeft het buurtenbeleid, Wijdmeren het dorpenbeleid. Beide spreken min of meer dezelfde taal en hebben overeenkomsten in visie, opgaven, werken met wijk-/dorpscoördinatoren en gebieds-/wijkwethouders en cofinanciering uit wijk/dorpsbudgetten van initiatieven. Ook de diversiteit in de gebieden in Wijdmeren (kernen) en Hilversum (wijken) is vergelijkbaar.

Wijdmeren heeft naast het dorpenbeleid ook een agenda/akkoord met maatschappelijke partners over het organiseren van leefbaarheid in de wijken en een participatienota. Hilversum heeft zo'n akkoord nog niet, maar werkt het beleid steeds gebiedsgericht uit, zowel in het fysiek domein (gebiedsagenda's Omgevingsvisie) als in sociaal domein (Wmo, jeugd). Steeds meer budgetten worden wijkgericht ingezet.

Een bekend effect van herindelingen is dat de politiek voor inwoners wat meer op afstand komt te staan. Verder kunnen er tussen gemeenten verschillen bestaan als het gaat over verwachtingen van inwoners en gemeenteraad wat de gemeente wel en niet doet voor inwoners. Duidelijk is in ieder geval dat herindeling iets extra's van het dorps- en wijkgericht werken en de gebiedsregisseurs gaat vragen. Het is belangrijk om met elkaar in de fase van herindelingsontwerp verdere contouren te schetsen van een gezamenlijk buurten- en kernenbeleid. Hilversum maakt in 2024 een startnotitie participatiebeleid: dit kan een goede mogelijkheid zijn om daar samen invulling aan te geven en met elkaar na te denken over moderne vormen van participatie en representativiteit.

Sociaal domein

De financiële analyse van BMC geeft een eerste inzicht in demografie en financiën in het sociaal domein. Het beeld in dat rapport is dat het sociaal domein niet zozeer een financieel vraagstuk is, maar eerder afstemming van werkwijzen vraagt.

In termen van uitvoering is positief dat al veel in de regio wordt samengewerkt. Voor sociale onderwerpen als inburgering, handhaving, werken aan werk, leerlingzaken, leerlingenvervoer, jeugdbeleid, toezicht op kinderopvang, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, samenwerkingsagenda jeugd en onderwijs en regionale inkoop jeugdhulp is de uitvoering in Wijdmeren en Hilversum dezelfde. Een verbindend thema lijkt de bereikbaarheid/beschikbaarheid van voorzieningen te zijn.

In de fase van herindelingsontwerp moet goed gekeken worden naar te harmoniseren verschillen. Zo heeft Wijdmeren een zwaarder accent op wijkgericht werken en sociale verbinding en Hilversum een zwaarder accent op centrale dienstverlening en ruime subsidiëring van voorliggende/algemene voorzieningen. Het eerste is voor Hilversum interessant, het tweede voor Wijdmeren. Gemiddeld genomen heeft Hilversum meer en ruimere regelingen. Hilversum heeft een relatief groter

bijstandsbestand, terwijl Wijdmeren relatief veel mensen in de WW heeft. Bij sommige onderwerpen verschilt de toegang, bijvoorbeeld tot de jeugdhulp. Ook zijn niet in elke gemeente dezelfde uitvoeringsorganisaties aan het werk: het jongerenwerk in Wijdmeren wordt bijvoorbeeld door Jeugd-Punt uitgevoerd, in Hilversum door Versa.

Wijdmeren is momenteel bezig met het actualiseren van het sociaal beleid, gericht op besluitvorming voor de zomer van 2024. Hilversum heeft dat beleid al vastgesteld en in 2024 bereidt concrete uitvoeringsplannen voor. Afstemming kan na de zomer plaatsvinden, waarbij ook gekeken kan worden of meer uniformiteit van zorgaanbieders kan worden georganiseerd (i.v.m. op- en afschaling).



Fysiek domein

Ook in het fysiek domein zijn er (evidente) verschillen en overeenkomsten. Beide gemeenten hebben recent de Omgevingswet geïmplementeerd, hebben beschermde stads/dorpsgezichten en worden omringd door een natuurcontour, die beperkend is voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hilversum staat op zand, wordt omringd door bos en hei, heeft stadse en dorps kenmerken en de fiets en trein zijn belangrijk. Wijdmeren bestaat uit veel veengrond en water, heeft kernen en linten die op afstand van elkaar liggen, is omringd met Natura2000 gebied en Bijzonder Provinciaal Landschap en is meer auto-afhankelijk.

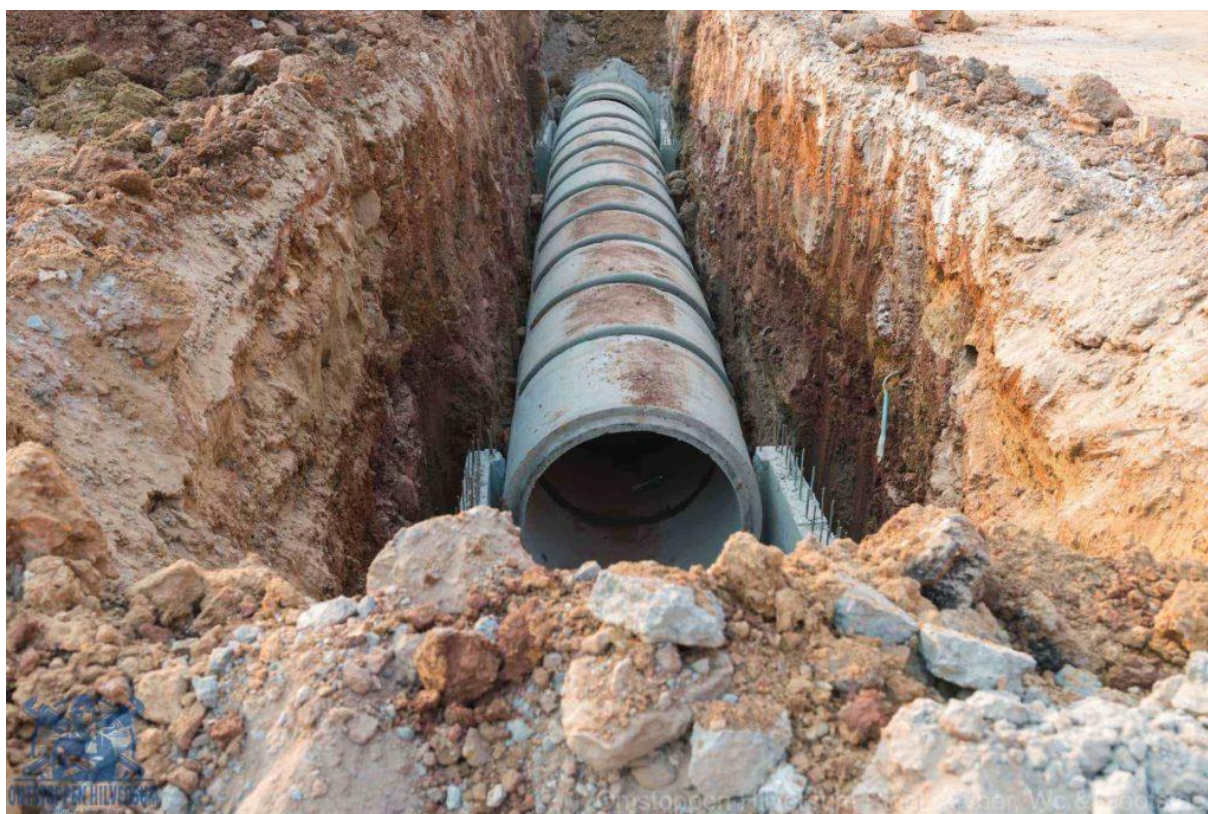
Desondanks en voor zover te overzien, kunnen Wijdmeren en Hilversum elkaar op veel beleidsterreinen aanvullen, denk aan economisch beleid voor een bijzondere economische sector (toerisme en media), woonbeleid en duurzaamheidsbeleid (energietransitie en verduurzaming). Water is een opgave die beide gemeenten delen, al is het maar omdat er veel water van de Utrechtse Heuvelrug naar Wijdmeren stroomt. De nieuwe gemeente heeft een aantrekkelijke groenblauwe propositie en biedt enorme diversiteit. Wellicht dienen zich vanwege de massa en het beter kunnen leggen van ruimtelijke puzzels nieuwe mogelijkheden aan voor wonen, werken, mobiliteit en voorzieningen. Denk aan een samenhangende aanpak van gemeentegrens overschrijdende opgaven, zoals het fietsnetwerk en de energietransitie. Het te zijner tijd in aansluiten van Omgevingsplannen is een goede aanleiding om zaken te harmoniseren.

5.1.3 Beheersformule (collectieve dienstverlening in de openbare ruimte)

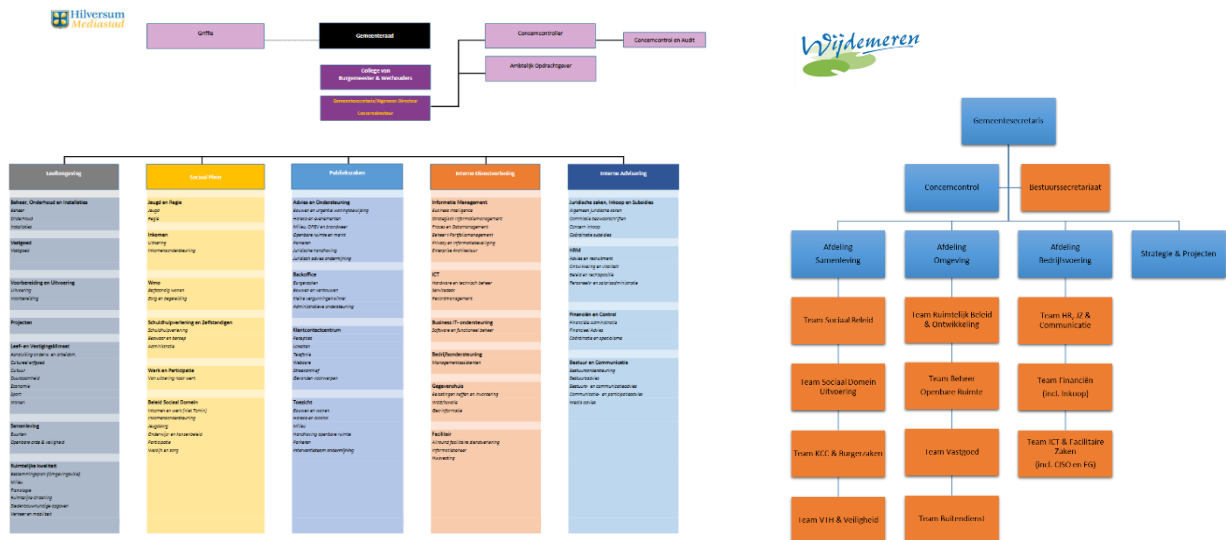
Ook dit onderwerp komt al uitgebreid in de financiële analyse aan de orde (grondexploitaties, beheer en onderhoudslasten, grondposities, vastgoed): wat is in beeld en wat nog niet?

We volstaan hier met een aantal generieke constatering:

- In de nieuwe gemeente is specifieke gebiedskennis (landschap, water, legakkers, laagveenmoeras, erfgoed) cruciaal.
- Er is een verschil tussen kwaliteitsniveaus voor onderhoud (Hilversum B, Wijdmeren C). Dit is vooral een financiële vraag die in het financiële onderzoek verder wordt bekeken.
- De toekomstige gemeente is zeer groot (123 km²). Het is de vraag of er marktpartijen zijn die het hele gebied kunnen bedienen, of dat gewerkt moet worden met meerdere kavels.
- Hilversum doet veel projecten zelf. Wijdmeren werkt voor grotere gebiedsontwikkelingen vaker samen met andere organisaties zoals provincie, regio en uitvoeringsorganisaties. Denk aan de Oostelijke Vechtplassen, Horstermeerpolder, Plassenschap.



De samengevoegde ambtelijke organisatie zal zo'n 970 fte groot zijn, met een inhuurschil tot 20%. Een lichte samenvoeging betekent waarschijnlijk aanpassing van de organisatiestructuur, het sturingsconcept en het formatieplaatsenplan. Zie ter informatie hieronder de organogrammen van de huidige gemeentelijke organisaties.



Beide organisaties bestaan uit een beperkt aantal afdelingen met meerdere teams, met aan het hoofd een directie. Het aantal niveaus is dus gelijk. Beide organisaties hebben anno 2024 oog voor de span of attention van het management.

Enkele specifieke aandachtspunten zijn belangrijk bij het nadenken over samenvoegen van de twee organisaties:

- Medewerkers van Wijdemeren gaan van een kleine naar een veel grotere organisatie. Voor medewerkers van Hilversum geldt meer: van een grote naar een nog grotere organisatie. De verandering is dus niet voor iedereen hetzelfde. Beide organisaties kennen een ‘familiecultuur’, waarbij het bij een herindeling onvermijdelijk is dat die een beetje wordt opgeschud. Voor iedereen zal het in een nieuwe familie een beetje aanpassen zijn.
- In beide organisaties gaat tot 2027 een deel van het personeel met pensioen en is er reguliere uitstroom. Voor een herindeling is het belangrijk kennis en expertise te borgen. Dit betekent bewust inzetten op het behoud, benutten en overdragen van kennis en expertise voor continuïteit en toekomstbestendigheid. Wanneer dat niet gebeurt, zijn we afhankelijker van externe leveranciers en zullen er meer kosten zijn.
- Wijdemeren heeft een buitendienst (groen, stratenmakers, begraafplaatsen) en Hilversum niet.

In deze fase hebben we verder in algemene zin naar intenties en bedoelingen gekeken, om van daaruit een beeld te krijgen: waar lopen we tegenaan? Voor personeel geldt dat al veel bij wet geregeld is, zowel qua waarborgen als in de techniek/proces. De techniek is in deze verkennende fase dus minder relevant. De frictiekosten (en compensatie daarvan vanuit de Algemene Uitkering) zijn onderdeel van het financiële onderzoek. Er geldt bij herindeling een stevig adviestraject van de Ondernemingsraden van beide gemeenten en de betrokkenheid van de Lokale Overleggen is van groot belang. Gedurende lange tijd is er een duale situatie: er moet samengevoegd worden en

tegelijk moeten twee organisaties blijven functioneren. Dit zal impact hebben op de te leveren prestaties. De effecten kunnen worden gedempt door het inrichten van een goede projectorganisatie en het tijdelijk waar nodig inhuren van extra capaciteit en kwaliteit. Hilversum en Wijdmeren versterken waar nodig in aanloop naar de herindelingsdatum hun organisaties en willen die voorbereiden op een nieuwe organisatie: 'schoon door de poort'.

Er is plek voor iedereen en we houden het zo simpel mogelijk. Als uitgangspunt geldt: mens volgt werk. Als waarborg voor onze medewerkers stellen we: behoud van personeel en talenten. Iedereen is nodig in de nieuwe situatie. Als gevolg van de herindeling nemen we van niemand gedwongen afscheid. In de transitieperiode wordt tijdig gewerkt aan de nieuwe organisatiestructuur en het nieuwe formatieplaatsenplan en de plaatsing van medewerkers in de nieuwe organisatie. De personele inpassing moet voor de herindeling geregeld zijn: alle medewerkers weten (ruim: circa 6 maanden) voor datum herindeling hun plek in de organisatie. Dit traject vraagt zorgvuldige voorbereiding en uitwerking. Dan wordt inzichtelijk of er knelpunten zijn en wat de oplossingen zijn. We zien allebei de spanning op de arbeidsmarkt en de noodzaak om gebiedseigen kennis van Wijdmeren en Hilversum te behouden. Dat zijn extra argumenten om zorgvuldig met de mensen in onze organisaties om te willen gaan. Mede daarom stellen wij voor:

- Om tijdens de transitieperiode, vanaf het besluit op het herindelingsadvies tot datum invoering nieuwe herindeling, te werken met een 'interne arbeidsmarkt Wijdmeren-Hilversum. Dit impliceert dat vacatures in beide gemeenten eerst en direct worden opengesteld (met gelijke kansen) voor medewerkers uit beide organisaties, alvorens deze extern worden opengesteld. Uiteraard zullen we dit ook voorleggen aan de Ondernemingsraden.
- Geen vacaturestop – zoals bij herindelingen wel gebruikelijk is – in te voeren. Die is niet doelmatig en kan ertoe leiden dat tijdens de 'duale situatie' een te fors aantal openstaande vacatures ontstaat. Dat leidt op zijn minst tot hogere inhuurkosten en mogelijk tot een gemankeerde start van de organisatie van na datum herindeling.

In het eindbeeld zien we dat een grotere organisatie voor alle medewerkers meer ontwikkelmogelijkheden zal bieden (meer differentiatie, specialisatie en doorgroeikansen). De nieuwe gemeente kan een aantrekkelijke werkgever blijven/worden, die minder kwetsbaar is.



5.3 Informatie en automatisering

De nieuwe gemeente ondersteunt ca. 970 fte, alle inwoners en ondernemers door digitale dienstverlening via één IT architectuur.

Infrastructuur en Applicaties (I&A) vormen een complex vraagstuk met potentieel hoge eenmalige kosten voor harmonisatie techniek/software en migratie van data. In het algemeen geldt: hoe korter de transitieperiode, hoe beter. Beide gemeenten hebben een i-visie. Hilversum is bezig deze te actualiseren. Er zijn op onderdelen overlappen en verschillen in hardwarconcept en kernsystemen. We zien op voorhand in het eindbeeld meer kansen dan risico's, zoals kansen voor synergie, robuust beheer en een stabiele omgeving, schaalvoordelen en minder contractbeheer, aandacht voor kwaliteit van dienstverlening op werkplekken en techniek. De aantallen zijn goed werkbaar/schaalbaar. De gezamenlijke verwachting is dat vooral de dienstverlening aan medewerkers verbetert (efficiëntie en effectiviteitsverbeteringen binnen de organisatie). Er zijn meer mogelijkheden voor specialisaties, waardoor we beter aan de wettelijke eisen kunnen voldoen. Het effect op dienstverlening aan inwoners zal niet significant veranderen.

Wanneer beide gemeenten samen verdergaan, sluit Wijdmeren aan op de infrastructuur van Hilversum. In beide gemeenten worden al voorwaarden gecreëerd voor een soepele integratie:

- Wijdmeren heeft een ICT-plan van aanpak opgesteld voor de periode tot aan de fusie. Dit plan heeft als doel de huidige systemen operationeel te houden, achterstanden in te halen en een soepele overgang naar de nieuwe organisatie te realiseren. Dit plan is in 2024 afgerond. Er worden geen grote investeringen (langer dan 3 jaar te doen) gedaan. Een belangrijk onderdeel is de migratie van de meeste applicaties naar de cloud, waardoor de on-premises infrastructuur wordt geminimaliseerd. Hierbij hoort ook het trainen van personeel in het gebruik van MS365. Deze uitgangspunten sluiten goed aan bij die van Hilversum.
- Hilversum investeert in datagedreven werken, met focus op data-interpretatie en -kwaliteit. Dit creëert een sterk fundament voor integratie van data in de nieuwe omgeving. Data is een versneller voor beleidsvorming, besluitvorming en uitvoering in de grote opgaven zoals energietransitie, Omgevingswet, sociaal domein ambities en beheer in de openbare ruimte.

Ondanks de overlap in de kern van het applicatielandschap en infrastructuur is een diepgaande analyse nodig om de volledige impact te bepalen. Alleen een vergelijking van applicatielijsten volstaat niet. De kernverschillen zitten in de inrichting van de processen die door de applicaties worden ondersteund. Eenzelfde proces kan bij de ene gemeente met één applicatie worden uitgevoerd, terwijl bij de andere meerdere applicaties nodig zijn. Er is in deze fase nog geen volledig beeld. Dit geldt ook voor data, waarvoor we op voorhand vermoeden dat er significante overlap is in definities, werkwijzen en processen.

In het vervolgproces zullen de ICT-portfolio's van Wijdmeren en Hilversum verder worden bekeken op overlap en impact. Per domein zal een gedetailleerde analyse worden uitgevoerd om zicht te krijgen op de transitieperiode, de doorlooptijden per applicatie en prioritering van applicaties, of een migratie- of conversietraject voor data nodig is en of er impact is op de dienstverlening aan de inwoners. Wijdmeren wordt al zoveel mogelijk betrokken bij de ontwikkeling van ICT-beleid in Hilversum, bijvoorbeeld door input te leveren in beleidsstukken. Opleidingsprogramma's kunnen worden geharmoniseerd. De impact op uren, inzet van kennis van verschillende mensen en (kosten voor) externe inzet zal groot zijn. Een voorbeeld is dat gebruikers en inwoners pas kunnen overstappen van twee systemen naar één systeem nadat de data is gemigreerd. Deze dubbele periode kan leiden tot substantiële frictiekosten. Ook voor informatievoorziening moet er in een volgende fase het nodige worden onderzocht (voldoen aan wetgeving privacy, archief, zaakgericht werken, informatieveiligheid) etc.



5.4 Huisvesting

De nieuwe gemeente omvat zo'n 120.000 inwoners met in totaal circa 970 fte (Hilversum: 750 fte en Wijdmeren 220 fte) en daarbij een inhuurschil van tot 20%.

Wijdmeren heeft het hoofdkantoor uit 1981 van ongeveer 9.500 m² bvo (2 x 4.826 m²) – eigendom - aan de Rading 1 voor de huisvesting van 100-120 fte en College. De Raadszaal is ook hier. Wijdmeren houdt dit pand in status quo. Tevens is er een gemeentewerf aan de Kwakel 40 in Kortenhoef. Deze is 15.500 m² groot waarvan ongeveer 1.700 bvo m² bebouwd is. Hilversum heeft een versnipperde huisvesting in vijf panden. Deze bestaat uit het Dudok raadhuis (eigendom) 8.909 m² is het bestuurlijke hart, het Stads kantoor (eigendom) 5.158 m², de villa (eigendom) 371 m² bvo, Wilhelminastraat (huur) 3.638 m² en de gemeentewerf (eigendom) 2.193 m². Publieke dienstverlening en backoffice zijn gevestigd in het Stads kantoor aan de Oude Enghweg en de Wilhelminastraat (huurcontract t/m 2025).



Hilversum en Wijdmeren hebben vergelijkbare opgaven, waarbij huisvesting sterk samenhangt met (interne) facilitaire dienstverlening en digitalisering. De visie op werkplekconcept komt behoorlijk overeen (Hilversum: hybride, Wijdmeren 50/50). Beiden hebben een opgave op goed werkgeverschap, een opgave om huisvestingskosten naar beneden te brengen en beiden denken na over een goed verhouding tussen centrale dienstverlening en werken in de wijk. De huisvesting en de verdeling van het personeel over de locaties is een aandachtspunt, maar lijkt oplosbaar. Integratie geeft kansen. Wijdmeren zou op de scenariostudie van Hilversum kunnen aanhaken. Het is zinvol dit in een volgende fase verder te onderzoeken, waarbij we op voorhand geen belemmeringen zien. Hoe eerder samengewerkt kan worden in onderzoek en dienstverlening (bodediensten, vergadertooling, contractmanagement), hoe lager de kosten van de duale fase zijn (2 organisaties in de lucht houden terwijl de nieuwe gebouwd wordt). Dit vergt wel een stevige projectorganisatie.



Wijdmeren en Hilversum doen ook mee met regionale inkoop trajecten zoals duurzame energie, printers en drukwerk. Er zullen ongetwijfeld verschillende facilitaire PDC (producten en diensten catalogus) zijn. Die verschillen moeten uitgezocht worden in een 2e verkenningronde maar het in elkaar schuiven ervan lijkt niet onmogelijk maar vergt meerdere jaren i.v.m. afbouw van bestaande contracten. Harmonisatie leidt op termijn mogelijk tot exploitatie- of kwaliteitsvoordelen.

6. Bevindingen

Voor ons (medewerkers en management van beide organisaties) was deze verkenning een eerste oefening in het samen nadenken over de organisatorische impact van een herindeling. Wij hebben ons gericht op zowel onze overeenkomsten en kwaliteiten als onze (evidente) verschillen. Wij constateren op basis van dit onderzoek dat de verschillen goed te overbruggen zijn.

Tegelijkertijd zijn wij ons bewust dat samenvoeging een intensief proces zal zijn. Er is veel ambtelijke inzet voor nodig, wat bestuurlijk merkbaar zal zijn: de inzet voor de samenvoeging kan ergens anders niet gedaan worden. Zo zal er gedurende enkele jaren sprake zijn een 'duale' fase, waarin wordt gebouwd aan de organisatie van de heringedeelde gemeente, terwijl er twee 'winkels' openblijven. Een samenvoeging is dus een stevige en merkbare belasting op de organisaties van beide gemeenten na en voor datum herindeling. Uiteraard willen we gedurende de herindeling kwaliteit leveren in dienstverlening en het realiseren van bestuurlijke ambities. Maar meer dan ooit zal gelden: niet alles kan en zeker niet tegelijk. Een mooi streven is de duale fase zo kort mogelijk te laten zijn. Zo'n streven brengt wel spanning met zich mee. Een te snel proces zorgt mogelijk voor te weinig aandacht/borging van organisatorische kwaliteit, wat in de toekomst tot problemen kan leiden. Een te traag proces leidt mogelijk tot meer onzekerheid, verlies van kennis en afnemende productiviteit. Wij denken dat een duidelijk commitment, realistische verwachtingen, een goed plan en een stevige projectorganisatie zulke effecten voor een groot deel kunnen dempen.

Verder is ons beeld dat de heringedeelde gemeente niet alleen een 'grotere winkel' is; die winkel voert ook een ruimer assortiment. Na datum herindeling zullen binnen twee jaar na fusiedatum het beleid en de regelingen geharmoniseerd moeten zijn. Het zal daarna nog enkele jaren duren voordat sprake is van een eenduidige werkwijze en alle zaken goed zijn overgedragen en ingeregeld.

Het eindbeeld schetst perspectief. Beide organisaties winnen in een nieuwe setting aan expertise, die we hard nodig zullen hebben. Uit ervaringen van heringedeelde gemeenten blijkt dat er op termijn een meer robuuste organisatie staat en dat inwoners en ondernemers van beide gemeenten profiteren van toegenomen aandacht voor dienstverlening. Er zal meer grip zijn op samenwerkingsverbanden en er ontstaan kansen wanneer opgaven in een groter verband worden gezien. [Bijlage 1](#) geeft een indruk van mogelijke positieve en negatieve effecten, afkomstig uit onderzoek van Berenschot naar [effecten van een bestuurlijke fusie in de Leidse regio](#) uit 2020.

Voor een succesvol traject is het van belang dat Wijdmeren en Hilversum elkaar zien en waarderen. Dat kan door het delen van waarden, het zien van perspectief en het uitspreken van de wens om als gelijkwaardige partners dat perspectief te willen invullen. Heel bewust hebben we ons in dit rapport daarom niet verloren in een overmaat aan feiten die evidente verschillen onnodig benadrukken. Wijdmeren is ervan overtuigd dat Hilversum 'het kan', Hilversum is zich bewust dat er ruimte nodig is voor de eigenheid van Wijdmeren. Tegelijk is het van belang de grootste uitdagingen te benoemen voor risico's waar de gemeenten vaak allebei al individueel voor staan, om in een volgende fase te onderzoeken.

Als belangrijkste perspectieven zien we:

- Dat we elkaar zien als gelijkwaardige partners die benieuwd zijn naar elkaar en die elkaar vinden de ambitie kwaliteit te willen leveren.
- Dat we veel uitgangspunten en waarden delen, zoals nabijheid, een open houding en waardering van de verschillende identiteiten in buurten, wijken, dorpen en kernen.
- Dat er op veel terreinen de nodige kansen zijn. Er is behoorlijk wat beleid dat goed met elkaar 'praat'. Een herindeling is een goede mogelijkheid om op elkaars initiatieven, onderzoeken en beleidsactualisaties aan te sluiten.

Als belangrijkste uitdagingen zien we:

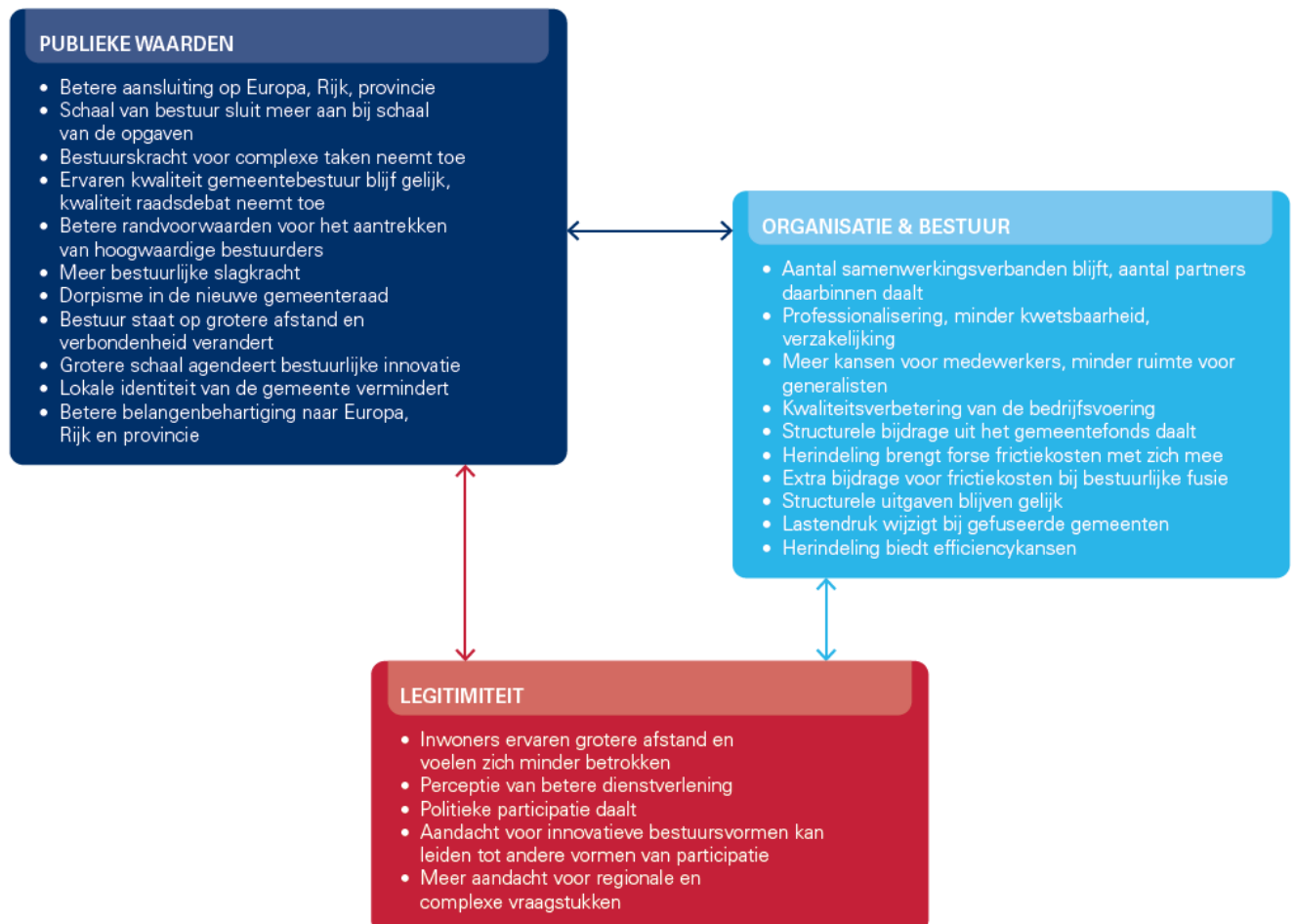
- De doorlooptijd en complexiteit van het proces, zoals hiervoor beschreven.
- Desintegratiekosten voorkomen. Dat wil zeggen dat we investeringsbeslissingen de komende jaren steeds in de context van herindeling bekijken. Wijdmeren hanteert hiervoor al een bruikbare 3-trapsafweging: rendeert de investering alleen nu, is het met een partner verder te onderzoeken/ontwikkelen of rendeert dit sowieso in de definitieve situatie?
- Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de nieuwe gemeente moet het beleid geharmoniseerd zijn. In de fase van herindelingsontwerp moeten alle discrepanties in beeld zijn en van oplossingen worden voorzien. Op onderdelen vergen ook verschillen werkwijzen, zoals in het sociaal domein, de nodige harmonisatie.

[Doorkijk naar een volgende stap](#)

We hebben dit rapport gemaakt met eigen inzet en tussen ons 'gewone' werk door. In een volgende fase, waarin er verder verdiept moet worden, is die werkwijze niet mogelijk. Een stevige projectorganisatie – al dan niet gezamenlijk – is nodig om voldoende tempo te kunnen maken en tegelijk de winkel open te houden. Wij adviseren onze colleges separaat over wat daar voor nodig is.

Bijlage 1: impact herindeling

Algemeen beeld uit onderzoek van Berenschot, [Verkenning fusie vijf gemeenten in Leidse regio](#) (2020): op welke aspecten heeft een herindeling impact?



Bijlage 2: betrokken medewerkers

Wijdmeren

Plenaire gesprekken: Johan Kinnegin (HR), Bianca Terpstra (Inwoners), Jos Lindhout (beheer en I&A), Judith Vermaas-Laurijsen (Ruimte), Else Ruizeveld de Winter, Stan van der Laar, Dyone Dedden

Hilversum

Plenaire gesprekken: Joram Grunfeld (Ruimte), Hinke Stallen (Inwoners) Willem Bulsink (I&A), Sigrid de Muinck Keizer (HR), Jan Willem de Wit (facilitair), Eric Bakker en Thomas Meester

Werkgroepen: Rinse Buijs, Jan Braat, Jaap Huib van der Knaap, Remco Hooijmans, Ruben Stolk, Emile Elsbeek, Sylvia Kort, Bibian Otten