Krachtig & Robuust

Een variantenanalyse en advies van het best passende moment van integratie van de ambtelijke organisatie Wijdemeren in de gemeente Hilversum.



Auteur(s) & Van de Laar B.V.

Versie Ten behoeve van voorgenomen besluit colleges, 8 oktober 2024
Plaats Eindhoven/ Loosdrecht, Hilversum

1. Nog circa 2,5 jaar tot herindeling, reden voor een analyse

Uiterlijk 1 januari 2027 bestuurlijke én ambtelijke integratie

- Op 10 juli 2024 hebben de gemeenteraden van Hilversum en Wijdemeren het principebesluit genomen tot een lichte samenvoeging van beide gemeenten, met als beoogde herindelingsdatum 1 januari 2027. Daarmee hebben de gemeenteraden opdracht verleend aan hun colleges een herindelingsontwerp en -advies op te stellen en dit herindelingsadvies uiterlijk 1 april 2025 aan de gemeenteraden ter finale lokale besluitvorming voor te leggen.
- De keuze voor een lichte samenvoeging betekent dat de gemeente Wijdemeren wordt opgeheven en de gemeente Hilversum blijft bestaan. Dit impliceert dat het ambtelijk apparaat van de op te heffen gemeente Wijdemeren wordt geïntegreerd binnen de staande ambtelijke organisatie van Hilversum (conform artikel 61 van de wet Arhi). We spreken in lijn hiermee daarom in voorliggend document nadrukkelijk van een ambtelijke *integratie* en niet van een ambtelijke *fusie*.
- De datum van een afgeronde ambtelijke integratie ligt uiterlijk op de datum van bestuurlijke fusie. Ervan uitgaande dat het herindelingsadvies in maart 2025 wordt vastgesteld in beide gemeenteraden, moet derhalve de ambtelijke integratie op 1 januari 2027 hebben plaatsgevonden. Uiterlijk op die datum is sprake van één gemeentebestuur (gemeenteraad en college van B&W) met ondersteuning vanuit één ambtelijke organisatie. Allen werkzaam voor het gehele gebied van de huidige gemeenten Wijdemeren en Hilversum en haar inwoners en ondernemers.

Tijd tot aan datum herindeling, wordt bestuurlijk als risicovol geduid

- In met name het college van B&W van Wijdemeren, maar ook in dat van Hilversum, zijn zorgen geuit over de tijd die resteert tussen het genomen principebesluit van juli 2024 en de beoogde datum van herindeling: 1 januari 2027. Ook onder raadsfracties en binnen de ambtelijke organisaties klinken zorgen over de 'overbruggingsperiode' van circa 2,5 jaar door.
- Deze zorgen zijn met name gericht op de kwetsbare situatie waarin de ambtelijke organisatie van Wijdemeren verkeert. De beperkte realisatiekracht (kwaliteit en kwantiteit) van de ambtelijke organisatie in relatie tot de kerntaken, opgaven en ambities was één van de aanleidingen om de bestuurlijke zelfstandigheid in Wijdemeren ter discussie te stellen. En ondanks het doorvoeren van een organisatieherstelplan, wordt vooral naar de komende 2,5 jaar toe de (dis)continuïteit van dienstverlening richting inwoners en ondernemers in Wijdemeren en de bediening van het gemeentebestuur in de realisatie van haar bestaande ambities richting fusiedatum als risicovol geduid.
- Deze zorgen worden versterkt doordat bij iedere fusie/ reorganisatie een regulier patroon optreedt van verhoogde uitstroom en verminderde instroom naarmate de fusiedatum dichterbij komt. Indien dit patroon zich in Wijdemeren voor gaat doen, zet dit de continuïteit van dienstverlening direct onder nog grotere druk.

Drie varianten in momentum van ambtelijke integratie nader bezien

- Met vaststelling van het plan van aanpak voor het herindelingsontwerp en -advies heeft het Bestuurlijk Overleg Wijdemeren-Hilversum besloten om regie te voeren op voornoemd risico van discontinuïteit.
- Het Bestuurlijk Overleg heeft daarom de opdracht gegeven aan de projectorganisatie (in casu bureau & Van de Laar) om een analyse uit te voeren en advies te geven aan het Bestuurlijk Overleg inzake drie varianten van ambtelijke integratie. Deze varianten onderscheiden zich in hoofdlijn van elkaar in momentum van integratie:
    1. Gefaseerde ambtelijke integratie vooruitlopend op herindelingsdatum.
    2. Ambtelijke integratie én bestuurlijke fusie per 1 januari 2027.
    3. Ambtelijke integratie op één moment, vooruitlopend op herindelingsdatum.
- & Van de Laar heeft deze drie varianten nader geduid en iedere variant geconfronteerd met dezelfde set toetsingscriteria. Een eerste versie van deze confrontatie is besproken met en verrijkt door de MT/teamleiders in Wijdemeren en het CMT van Hilversum.

Leeswijzer en status analyse

- In hoofdstuk 2 nemen wij de lezer direct mee in een duiding per variant en onze redeneerlijn over de sterkten en zwakten van iedere variant, resulterend in een conclusie per variant.
- Hoofdstuk 3 bevat ons onafhankelijke advies voor het Bestuurlijk Overleg over de in te zetten variant voor ambtelijke integratie, voorzien van een aantal randvoorwaarden om deze variant goed tot uiting te laten komen.
- Bijlage A bevat een analysekader, waarin iedere variant is afgezet tegen de vier toetsingscriteria. Het analysekader bevat elementen die ter onderbouwing zijn gebruikt in de redeneerlijn onder hoofdstuk 2.
- Het advies in deze variantenanalyse (hoofdstuk 3) geldt als advies aan het Bestuurlijk Overleg Wijdemeren-Hilversum. Zij maakt een bestuurlijke afweging op grond van deze analyse en legt haar bestuurlijke voorkeur (eenduidig) voor aan de beide colleges van B&W voor een voorgenomen besluit. Vervolgens treedt de adviestermijn van beide ondernemingsraden in werking en worden deze adviezen betrokken bij de definitieve besluitvorming in beide colleges.
- Op grond daarvan zal een bestuurlijke opdracht aan de ambtelijke organisaties worden gegeven om de ambtelijke integratie voor te gaan bereiden. In geen geval kan deze voorbereiding tot aan eind maart 2025 leiden tot onomkeerbare stappen, die vooruitlopen op het politieke primaat tot besluit over herindeling.
- Op voorhand benadrukken wij dat deze variantenanalyse voldoende houvast aan bestuurders moet geven om een gefundeerde keuze te maken uit één van de drie voorliggende varianten. Niet meer en niet minder. Daarbij kunnen bestuurlijk randvoorwaarden/ kaders meegegeven worden voor de implementatie van de voorkeursvariant. Pas daarna vindt pas de gehele uitwerking en uitvoering van de voorkeursvariant plaats. Deze variantenanalyse beoogt dan ook geen doorkijk te geven op het daadwerkelijke integratieproces en de daarin nog vele te maken keuzes, maar heeft tot doel om bestuurders op de kansen en risico's te wijzen van de drie voorliggende varianten en hen handelingsperspectief te bieden bij de best passende variant.

2. Drie varianten nader bezien: redeneerlijn en conclusies

Variant 1: gefaseerde ambtelijke integratie, vooruitlopend op herindelingsdatum

- Deze variant impliceert dat er niet één moment van ambtelijke integratie van alle medewerkers Wijdemeren in Hilversum plaatsvindt, maar dat het moment van integratie situationeel per team/ taakveld wordt bepaald, afhankelijk van de urgentie per team om de kwaliteit/ kwantiteit van dienstverlening overeind te houden c.q. een impuls te geven.
- Feitelijk houdt dat in dat taken, teams en dus mensen in de periode tussen 1 april 2025 (na politieke besluitvorming op herindelingsadvies) en 1 januari 2027 stapsgewijs worden overgeheveld van de ambtelijke organisatie Wijdemeren naar de ambtelijke organisatie Hilversum.

Variant 1: complex veranderproces, daardoor zeer onwenselijk

- Een gefaseerde integratie van de ambtelijke organisatie Wijdemeren beoordelen wij als complex en risicovol, met name als het gaat om het te doorlopen veranderproces. We duiden deze complexiteit en risico's hieronder puntsgewijs:
  - Beide organisaties komen in een periode van voortdurende reorganisatie over een periode van circa 2 jaar. Er is sprake van een telkens verder krimpende latende organisatie (Wijdemeren) en een steeds verder groeiende ontvangende organisatie (Hilversum).
  - Onder medewerkers van beide organisaties kunnen zorgen en onzekerheden ontstaan over toekomstige veranderingen. Bij medewerkers ontstaat potentieel een gevoel van 'wanneer mag/ moet ik?', waarbij het eerder of later 'aan de beurt' zijn met integreren iets kan doen met het gevoelen van meer of minder gezien worden.
  - Voor met name management in Wijdemeren biedt deze veranderaanpak geen gelijke kansen bij de inpassing in de (management)structuur van de organisatie Hilversum. Zij die eerder integreren hebben veranderkundig gezien meer/ eerder kans op beschikbare managementposities. Een situatie die ongewenst is en strijdig met uitgangspunten vanuit het sociaal plan.
  - We duiden deze variant als bestuurlijk risicovol, omdat de 'looplijnen' vanuit portefeuillehouders in met name Wijdemeren naar de ambtelijke organisatie voortdurend in beweging zullen zijn. Daarnaast zijn (onderdelen van) de ambtelijke organisaties van beide gemeenten over een periode van circa 2 jaar druk met integratie-/ reorganisatievraagstukken, waardoor de interne gerichtheid lang aanhoudt wat afleidt van de focus op de realisatie van de bestuurlijke ambities in beide gemeenten.
- Omwille van voorgaande argumentatie adviseren wij de beide colleges van B&W nadrukkelijk niet te opteren voor deze variant van ambtelijke integratie.

Variant 2: ambtelijke integratie én bestuurlijke fusie per 1 januari 2027

- Zowel de integratie van de ambtelijke organisatie Wijdemeren in Hilversum, als de bestuurlijke fusie van beide gemeenten vindt plaats op één en dezelfde datum: 1 januari 2027.
- Op één en hetzelfde moment is in dit geval sprake van één gemeentebestuur (gemeenteraad en college), met ondersteuning vanuit één ambtelijke organisatie. Allen werkzaam onder de entiteit en naam Hilversum en allen werkzaam ten dienste van het gehele gebied van de voormalige gemeente Wijdemeren én de gemeente Hilversum en haar inwoners en ondernemers.

Variant 2: wenselijk omwille van helder veranderproces, maar té risicovol

- De integratie van de ambtelijke organisatie Wijdemeren op één en hetzelfde moment als de bestuurlijke fusie beoordelen wij, in het geval geen sprake is van 'bijzondere omstandigheden', als het meest wenselijke scenario, omdat:
  - Er sprake is van een helder veranderproces voor alle betrokkenen. Er kan ruim de tijd worden genomen (circa 2 jaar) om de integratie van de organisatie Wijdemeren in de organisatie Hilversum voor te bereiden, op zowel het vlak van personele integratie als ook op het gebied van systemen, processen en zelfs waar gewenst beleid.
  - Alle medewerkers zijn reeds bekend met de datum 1 januari 2027 als fusiedatum en een keuze voor deze variant past geheel in hun gedachtelijn van moment van

overgang. Zij kunnen zich rustig voorbereiden op moment van overgang, dan wel ontvangst, en met name medewerkers van Wijdemeren hebben de kans om nog ruim 2 jaar te werken aan 'fit for the job en voor de fusie', wat hun positie op moment van integratie kan versterken.

- Management van Wijdemeren gaat op één moment over naar organisatie Hilversum en zal conform sociaal plan op één moment worden ingepast, met gelijke kansen voor alle betrokkenen.
- Bestuurlijk is het moment van ambtelijke integratie per 1 januari 2027 voor beide gemeentebesturen het meest helder: ieder doet tot aan herindelingsdatum een beroep op haar eigen ambtelijke organisatie voor de uitvoering van haar kerntaken, opgaven en ambities. Daarin blijven de looplijnen voor portefeuillehouders helder. Er is geen 'overbruggingsperiode' waarin één ambtelijke organisatie (of onderdelen daarvan) nog twee autonome gemeentebesturen hoeven te bedienen.

- Echter, daartegenover staat dat wij een aantal risico's bij deze variant identificeren:
  - De organisatie Wijdemeren is kwetsbaar in haar taakuitvoering (kerntaken, opgaven en ambities), in termen van kwaliteit en kwantiteit. Deze kwetsbaarheid was één van de redenen voor herindeling en is, ondanks een organisatieherstelplan waaraan met veel betrokkenheid wordt gewerkt, niet weggenomen. Sterker nog: de ervaring leert dat uitstroom richting fusiedatum oploopt en instroom richting fusiedatum afneemt, wat de kwetsbaarheid van de organisatie Wijdemeren in de jaren 2025 en zeker 2026 kan doen toenemen. De continuïteit van dienstverlening richting inwoners en ondernemers én richting het gemeentebestuur Wijdemeren kan in deze variant onder druk komen.
  - De ambtelijke organisaties van beide gemeenten zullen in deze variant met name in het laatste jaar van deze bestuursperiode (2026) druk zijn met de ambtelijke integratie. Dat betekent dat in 2026 het realiseren van bestuurlijke ambities onder druk zal komen te staan.
  - Voornoemde betekent ook dat de realisatiekracht van de organisatie met name in het eerste jaar van de nieuwe bestuursperiode (2027), van de 'nieuwe' gemeente Hilversum, naar verwachting een dip zal krijgen. Juist in een periode waarin een nieuw gemeentebestuur met energie en ambities aan de slag wil. Een net geïntegreerde organisatie zal zich nu eenmaal een flinke periode moeten 'zetten' en haar weg moeten vinden in het goed bedienen van inwoners, ondernemers en gemeentebestuur.
- Omwille van voorgaande argumentatie adviseren wij het Bestuurlijk Overleg, ondanks de ogenschijnlijke voorkeur voor deze variant in eerste aanleg, niet te opteren voor deze variant van ambtelijke integratie. We schatten het risico te hoog in dat eind 2025 en in 2026 (op onderdelen) in Wijdemeren sprake zal zijn van discontinuïteit van dienstverlening, met bestuurlijk discomfort van dien. Op het moment dat deze situatie zich aandient zal alsnog naar (nood)variant 1 worden gegrepen door gefaseerd te gaan integreren op de meest kwetsbare organisatieonderdelen. Een variant die wij als zeer onwenselijk hebben betiteld.

Variant 3: ambtelijke integratie op één moment, vooruitlopend op herindelingsdatum

- De integratie van de ambtelijke organisatie van Wijdemeren in de ambtelijke organisatie van Hilversum vindt in deze variant plaats op één moment, voorafgaande aan de datum van bestuurlijke fusie.
- Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat er géén separate entiteit (GR) gevormd waarin beide ambtelijke organisaties (tijdelijk) worden ondergebracht om diensten te verlenen aan twee autonome gemeentebesturen. Er is namelijk ook in deze variant geen sprake van een ambtelijke fusie, maar van een ambtelijke integratie. De ambtelijke organisatie Hilversum verleent in dit geval voor een 'overbruggingsperiode' tot aan herindeling haar diensten aan beide autonome colleges en gemeenteraden.
- Als we deze variant praktisch doorvertalen dan betreft het 'ene moment, voorafgaande aan datum herindeling', de datum van 1 januari 2026 als datum van ambtelijke integratie.
- Uit ervaringen elders van ambtelijke integraties/ fusies blijkt namelijk dat een datum niet zijnde 1 januari van enig jaar administratief zeer onwenselijke effecten (administratieve lasten) met zich meebrengt. Een ambtelijke integratie op 1 januari van enig jaar past goed binnen de context van de begrotingscycli van beide gemeenten. De administratieve inrichting is namelijk op een kalenderjaar ingericht. Bovendien is de verantwoordingscyclus richting de provincie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken

en Koninkrijksrelaties ook ingericht op jaarschijven. Het is daardoor niet aan te raden om met gebroken boekjaren te werken, in aanloop naar de herindelingsdatum.

- Uitgaande van 1 januari in enig jaar als momentum van ambtelijke integratie, resteert in deze variant dan enkel de datum van 1 januari 2026, omdat 1 januari 2025 praktisch onhaalbaar is en 1 januari 2027 is uitgewerkt in variant 2.
- Deze variant impliceert derhalve een ambtelijke integratie per 1 januari 2026, vooruitlopend op datum bestuurlijke fusie 1 januari 2027. In het jaar 2026 is in dit geval sprake van het feit dat één ambtelijke organisatie (Hilversum) nog twee autonome gemeentebesturen moet bedienen.

Variant 3: noodzakelijke variant, omwille van continuïteit dienstverlening

- De integratie van de ambtelijke organisatie Wijdemeren één jaar voorafgaand aan de bestuurlijke fusie beschouwen wij als het noodzakelijke scenario, omdat:
  - Er sprake is van een helder veranderproces voor alle betrokkenen. Het tijdpad is weliswaar krap (ruim een jaar) om de integratie van de organisatie Wijdemeren in de organisatie Hilversum voor te bereiden, maar ook realistisch te noemen. Met name ook door de focus te leggen op een zorgvuldige personele integratie, met oog voor de integratie van systemen en processen. Harmonisatie van beleid is in dit tijdpad en deze omstandigheid (twee autonome gemeentebesturen) zeker nog geen vereiste.
  - Er zal geïnvesteerd moeten worden in de communicatie richting management en medewerkers van zowel Wijdemeren als Hilversum. Zij zijn tot heden bekend met en uitgegaan van de datum 1 januari 2027 als fusiedatum. Het moment van overgang/ ontvangst komt in deze variant snel(ler) dichterbij.
  - De organisatie Wijdemeren is kwetsbaar in haar taakuitvoering (kerntaken, opgaven en ambities), in termen van kwaliteit en kwantiteit. Deze kwetsbaarheid was één van de redenen voor herindeling en is, ondanks een organisatieherstelplan waaraan met veel betrokkenheid wordt gewerkt, niet weggenomen. Sterker nog: de ervaring leert dat uitstroom richting fusiedatum oploopt en instroom richting fusiedatum afneemt, wat de kwetsbaarheid van de organisatie kan doen toenemen. De continuïteit van dienstverlening richting inwoners en ondernemers én richting het gemeentebestuur Wijdemeren kan in deze variant beter worden geborgd, doordat de risico's beheerst kunnen worden door op korte termijn te werken aanéén robuuste en krachtige ambtelijke organisatie: de geïntegreerde ambtelijke organisatie Hilversum-Wijdemeren.
  - Management van Wijdemeren gaat in deze variant op één moment over naar organisatie Hilversum en zal conform sociaal plan op één moment worden ingepast, met gelijke kansen voor alle betrokkenen.
  - Bestuurlijk betekent het moment van ambtelijke integratie per 1 januari 2026 voor beide gemeentebesturen dat zij in het jaar 2026 moeten omgaan met één ambtelijke organisatie die haar diensten verleend aan twee autonome gemeentebesturen. Daarin treden complexiteiten op (capaciteitsinzet, prioriteitstelling, gevoelens van nabijheid en bekendheid met lokale context en wensen gemeentebesturen, bekostiging). Om deze complexiteiten te handelen als organisatie én als beide gemeentebesturen, in dat ene overgangsjaar met perspectief op herindeling, wordt enige flexibiliteit, begrip en vertrouwen gevraagd van alle betrokkenen.
  - De ambtelijke organisaties van beide gemeenten zullen in deze variant met name in het jaar 2025 van deze bestuursperiode druk zijn met de ambtelijke integratie. Dat betekent dat in 2025 met doorloop in 2026 het realiseren van de bestuurlijke ambities onder druk zal komen te staan. Echter, voordeel van deze variant is wel dat de geïntegreerde ambtelijke organisatie aan stevige aanloop heeft kunnen nemen richting de 'nieuwe' gemeente Hilversum. De 'dip' in ambtelijke realisatiekracht zal bij start van het nieuwe gemeentebestuur op 1 januari 2027 in deze variant naar verwachting grotendeels voorbij zijn.
  - Gezien de kortere aanloopperiode is bij deze variant randvoorwaardelijk dat beide organisaties gereed zijn voor de integratie én onder de voorwaarden beschreven in het sociaal plan.
- Voornoemde overwegingen bij deze variant overziend, adviseren wij de beide colleges van B&W, ondanks de complexiteiten in het jaar 2026 rondom het bedienen van twee autonome gemeentebesturen vanuit één ambtelijke organisatie (waarop beheersmaatregelen moeten worden getroffen), te opteren voor deze variant. Deze variant beheerst naar onze mening het meest het risico van discontinuïteit van dienstverlening, met bestuurlijk discomfort in Wijdemeren van dien. Het biedt de kans om op afzienbare termijn te werken aan één robuuste organisatie, die kan toewerken naar meer realisatiekracht richting die nieuwe gemeente per 1/1/2027.

3. Advies: integreer ambtelijke per 1/1/2026, onder condities

- Zoals in de slotparagraaf van hoofdstuk 2 geduid adviseren wij, zonder de argumentatie op deze plaats nog te herhalen, om te kiezen voor een volledige ambtelijke integratie van de ambtelijke organisatie Wijdemeren in Hilversum per 1 januari 2026.
- Daarbij gaan op dat ene moment álle managers en medewerkers van de gemeente Wijdemeren rechtspositioneel over naar de gemeente Hilversum. Uitzondering daarop vormt de griffie van Wijdemeren die in dienst is van de gemeenteraad van Wijdemeren en de rol van gemeentesecretaris.
- Zoals gezegd in hoofdstuk 2 heeft variant 3 ook een aantal risico's die met condities moeten worden ondervangen, welke na de bestuurlijke keuze voor deze variant nader moeten worden uitgewerkt. We noemen deze condities hieronder bondig:

1. Hilversum staat klaar als ontvangende partij

- De gemeente Hilversum doorloopt momenteel een organisatieontwikkeltraject. Het is van belang dat zij – als een van de eerste stappen in het fusiespoor (eerste kwartaal 2025) en daarmee onder regie van de projectleiding fusiespoor – komt tot een herontwerp van haar organisatiestructuur. Dit herontwerp houdt in kwantitatieve en kwalitatieve zin rekening met de inpassing van alle medewerkers Wijdemeren en de opgaven die ontstaan in de gefuseerde situatie.

2. Krachtige projectorganisatie voor integratie per 1 januari 2026

- Er wordt op korte termijn een krachtige projectorganisatie gevormd voor regie op het fusiespoor. Deze projectorganisatie werkt gestructureerd met heldere mijlpalen toe naar een volledige ambtelijke integratie per 1 januari 2026 van alle medewerkers Wijdemeren in de organisatie Hilversum. Zij heeft onder meer de volgende opgaven:
- Het opstellen van een plan van aanpak voor het fusiespoor om op 1 januari 2026 gereed te zijn voor de ambtelijke integratie. Dit plan van aanpak dient gereed te zijn bij definitieve besluitvorming in de colleges op het moment van ambtelijke integratie (december 2024).
    - Het zorgen voor een zorgvuldig proces van integratie (inpassing) van alle medewerkers Wijdemeren in Hilversum en daarin ook de belangen van medewerkers Hilversum in ogenschouw te houden (e.e.a. conform afspraken in sociaal plan).
- Uiterlijk in november 2025 alle medewerkers Wijdemeren te voorzien van een plaatsingsbrief, waardoor helderheid ontstaat over plaats van inpassing in nieuwe organisatie van de betreffende medewerkers.
    - Het waarborgen dat iedereen per 1 januari 2026 rechtspositioneel in dienst is van de gemeente Hilversum, ofwel sprake is van een nette administratieve en personele overgang. De griffie Wijdemeren (in dienst van raad Wijdemeren) en de functie van gemeentesecretaris vormen hierop een uitzondering. Uitwerken samenstelling en werking strategisch team Wijdemeren.
    - Uitwerken werking ambtelijk geïntegreerd model in bedienen twee autonome gemeentebesturen gedurende het jaar 2026.
    - Uitwerken van het huisvestingsconcept van de geïntegreerde organisatie, daarbij rekening houdend met eventuele verschillen in dit concept tussen het jaar 2026 en de periode daarna.
    - Harmoniseren (of tenminste voorbereiden ervan) van de voornaamste systemen en processen (niet zijnde beleidsharmonisatie). Daarmee wordt een stevige basis gelegd voor verdere integratie. Medewerkers kunnen al wennen aan de nieuwe organisatiestructuur, systemen en processen voordat zij één nieuw gemeentebestuur moeten bedienen per 1/1/2027.

3. Vorm een tijdelijk strategisch team Wijdemeren

- Zoals eerder benoemd kan variant 3 zorgen voor (tijdelijk) bestuurlijk discomfort in 2026, door het bestaan van één ambtelijke organisatie en twee autonome gemeentebesturen.
- Het organiseren van een 'strategisch team Wijdemeren' dient als beheersmaatregel tegen dit risico. Dit team is onderdeel van de gemeente Hilversum, maar focust op het

realiseren van de kerntaken, opgaven en ambities van het college van B&W van Wijdemeren. Het team bewaakt de bestuurlijke stabiliteit en comfort gedurende het overgangsjaar (2026). Het strategisch team vormt een schil rondom het college Wijdemeren en vormt de eerste ingang voor portefeuillehouders Wijdemeren richting de ambtelijke organisatie Hilversum, zonder dat wij-wij-verhoudingen optreden en een te scherp opdrachtgever-opdrachtnemerschap wordt geïntroduceerd.

- Het strategisch team Wijdemeren (administratief in dienst Hilversum) valt onder functionele aansturing van de gemeentesecretaris van Wijdemeren, maar onder hiërarchische sturing van de gemeentesecretaris Hilversum. Het team kan onder andere bestaan uit een bestuursadviseur, enkele strategen (op het gebied van fysiek domein en sociaal domein), een communicatieadviseur, een concerncontroller en bestuurssecretariaat. Nader uit te werken door de projectorganisatie fusiespoor.
- Het team bewaakt enerzijds de uitvoering van de going concern taken in Wijdemeren. Zo spelen de teamleden een essentiële rol in het waarborgen van de kwaliteit en kwantiteit van de essentiële diensten en daarmee de continuïteit van de dienstverlening aan de inwoners van Wijdemeren gedurende de overgangsperiode. Het team zorgt ervoor dat lokale kennis en expertise behouden blijft.
- Anderzijds zijn de teamleden de linking pins tussen de ambtelijke organisatie Hilversum en de portefeuillehouders Wijdemeren. Het bestuur van Wijdemeren behoudt hierdoor een zekere mate van invloed en controle gedurende de overgangsperiode. Dit zorgt ervoor dat de specifieke behoeften en prioriteiten van Wijdemeren niet over het hoofd worden gezien tijdens haar laatste bestuursjaar 2026.

4. Overige condities: tempo, samenwerkingsafspraken en noodscenario

- Het besluit over de best passende variant dient bestuurlijk (met advisering OR-en) in het najaar van 2024 genomen te zijn. Om tot goede inrichting/ overgang per 1 januari 2026 te komen, is er zeker een jaar van voorbereiding vanuit projectorganisatie nodig.
- In het jaar 2026 is sprake van het bedienen van twee autonome gemeentebesturen vanuit één ambtelijke organisatie Hilversum. Als onderlegger onder deze constructie wordt een dienstverleningsovereenkomst gesloten tussen de beide colleges van B&W, op basis van heldere afspraken voortkomend uit de begroting 2026 van Wijdemeren. Wij adviseren deze samenwerkingsafspraken (in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst) in te richten vanuit een grondhouding van vertrouwen tussen de aanstaande fusiepartners en vanuit de wetenschap dat per 1 januari 2027 sprake is van één gezamenlijke werkelijkheid. Daarbij achten wij het passend om afspraken over te leveren kwaliteit en kwantiteit en de prijs daarvan niet te gedetailleerd vast te leggen. Iedereen doet wat nodig is om beide gemeentebesturen het comfort te geven wat ze verdienen in 2026. Wel dient een escalatiemodel te worden ingericht in het geval discomfort optreedt bij het college van B&W van Wijdemeren, in haar bediening vanuit de ambtelijke organisatie Hilversum. Waarbij de realiteit zal zijn dat na het zomerreces van 2026 de pijlen vooral worden gericht op de herindelingsverkiezingen van november 2026, waarmee de lokale ambities (mede onder preventief toezicht) terug kunnen lopen.
- In het geval dat organisatieonderdelen van Wijdemeren eerder dan 1/1/2026 kwalitatief dan wel kwantitatief ‘door het ijs zakken’, zal ruimte geboden moeten worden los van variant 3 om tot ambtelijke robuustheid te komen. Omwille van een zuiver plaatsings- en integratieproces van personeel zal in die gevallen geen sprake zijn van rechtspositionele overgang van medewerkers, wel kan informeel worden bijgesprongen en samengewerkt tussen teams.

A. Analysekader: varianten geconfronteerd met vier criteria

	Variant 1: gefaseerde ambtelijke integratie vooruitlopend op herindelingsdatum	Variant 2: ambtelijke integratie én bestuurlijke fusie per 01-01-2027	Variant 3: ambtelijke integratie op één moment (1/1/2026), vooruitlopend op herindelingsdatum
Impact op de medewerkers *De invloed van de timing van de ambtelijke integratie op de kansen en zorgen voor medewerkers.*	De complexe aanloopperiode kan onzekerheid en onrust veroorzaken bij medewerkers. Medewerkers kunnen zich zorgen maken over toekomstige veranderingen en hun positie binnen de organisatie. Medewerkers van Wijdemeren kunnen het gevoel krijgen van 'wanneer ben ik aan de beurt?'.	Medewerkers kunnen zich door de lange aanloopperiode zorgen (gaan) maken over toekomstige veranderingen en hun positie binnen de organisatie. Dit kan onzekerheid en onrust veroorzaken bij medewerkers.	De aanloopperiode van deze variant is korter dan die van de andere varianten. Dit voorkomt mogelijk onzekerheid en onrust bij medewerkers over toekomstige veranderingen en hun positie binnen de organisatie.
	De gefaseerde aanloopperiode compliceert het proces om medewerkers van Wijdemeren fit voor de fusie te maken. Medewerkers kunnen minder 'rustig toeleven' naar één specifiek integratiemoment.	De lange aanloopperiode biedt ruimte voor medewerkers om zich voor te bereiden voor de integratie. Deze variant biedt met name medewerkers uit Wijdemeren de mogelijkheid om fit voor de fusie te worden.	Door de korte aanloopperiode hebben medewerkers van Wijdemeren minder lang de tijd om zich voor te bereiden. Deze variant verkort de tijd om fit voor de fusie te worden.
	Door het continue verandertraject kunnen medewerkers een constante hoge werkdruk ervaren. Medewerkers moeten zich telkens aanpassen aan nieuwe veranderingen. Dit kan leiden tot 'veranderingsmoeheid'.	De verandering van nieuwe werkomgeving/ samenwerkingen én bedienen van een nieuw gemeentebestuur ligt op hetzelfde moment. Met name de medewerkers van Wijdemeren hebben minder tijd om te wennen aan de nieuwe situatie. Hierdoor kunnen de medewerkers hogere werkdruk ervaren.	Medewerkers krijgen de kans om zich vroegtijdig aan te passen aan een nieuwe ambtelijke organisatie, en nieuwe bijbehorende samenwerkingen. Dit biedt met name de medewerkers van Wijdemeren de tijd om te wennen aan nieuwe werkwijzen en processen voordat de bestuurlijke integratie plaatsvindt.
	Met name het management van Wijdemeren krijgt geen gelijke kansen bij integratie van de (management)structuur in die van Hilversum. Zij die eerder integreren hebben veranderkundig gezien meer/ eerder kans op beschikbare managementposities.	Het management van Wijdemeren krijgt gelijke kansen bij de integratie van de (management)structuur in die van Hilversum. Zo hebben zij gelijke kansen op beschikbare managementposities.	Het management van Wijdemeren krijgt gelijke kansen bij de integratie van de (management)structuur in die van Hilversum. Zo hebben zij gelijke kansen op beschikbare managementposities.

	Variant 1: gefaseerde ambtelijke integratie vooruitlopend op herindelingsdatum	Variant 2: ambtelijke integratie én bestuurlijke fusie per 01-01-2027	Variant 3: ambtelijke integratie op één moment (1/1/2026), vooruitlopend op herindelingsdatum
	Medewerkers kunnen onzekerheid ervaren over hun verantwoordelijkheden richting het bestuur: er is al een nieuwe, relatief complexe organisatiestructuur terwijl de oude bestuursstructuur nog in gebruik is.	Het is gedurende de aanloopperiode duidelijk voor de medewerkers welk bestuur zij bedienen en welke verantwoordelijkheden daarbij horen.	Er kan onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheden van medewerkers doordat er een nieuwe organisatiestructuur is, maar de oude bestuursstructuur ook nog aanwezig is.
Bestuurlijk comfort *Mate waarin de bestuurlijke organen van beide organisaties, de colleges en de gemeenteraden, zich ondersteund en zeker voelen in hun functioneren gedurende hun bestuursperiode tot aan datum herindeling.*	Een deel van de ambtelijke organisatie Wijdemeren is geïntegreerd binnen Hilversum en een ander deel valt nog onder de verantwoordelijkheid van Wijdemeren. Tegelijkertijd bedient de gehele ambtelijke organisatie het bestuur van zowel Hilversum als Wijdemeren. Dit maakt het complexer om beroep te doen op capaciteit van de ambtelijke organisatie om de eigen bestuurlijke wensen en prioriteiten te realiseren.	De ambtelijke organisaties blijven ieder tot 1 januari 2027 hun 'eigen gemeentebestuur' bedienen. Beide besturen hebben hierdoor meer grip op de colour locale en kunnen beroep doen op eigen ambtelijke capaciteit om bestuurlijke wensen en prioriteiten te realiseren tot aan datum herindeling.	Terwijl de ambtelijke organisatie van Wijdemeren gedurende 2026 onder de verantwoordelijkheid van Hilversum valt, moet ook het gemeentebestuur van Wijdemeren worden bediend. Dit maakt het complexer om beroep te doen op capaciteit van de ambtelijke organisatie om de eigen bestuurlijke wensen en prioriteiten te realiseren.
	De splitsing van de ambtelijke organisatie kan met name voor portefeuillehouders in Wijdemeren leiden tot aanzienlijke onduidelijkheid over de ambtelijke organisatiestructuur en bestuurlijke 'looplijnen'.	De structuur van de organisatie ('looplijnen') is helder voor het gemeentebestuur. De gemeentebesturen kunnen hun werkzaamheden zonder grote organisatorische veranderingen voortzetten tot het moment van herindeling.	Doordat de ambtelijke organisatie onder sturing van Hilversum valt, is het voor het autonome bestuur van Wijdemeren onduidelijker wat de structuur ('looplijnen') van de organisatie is.
	Beide ambtelijke organisaties zijn in 2025 en 2026 door de integratie-/reorganisatievraagstukken intern gericht. Dit heeft gedurende deze 2 jaar invloed op de realisatie van bestuurlijke ambities van beide gemeenten.	De ambtelijke organisatie is voornamelijk in het jaar voor de ambtelijke integratie gericht op integratie-/reorganisatievraagstukken. Dit betekent voor beide gemeenten dat in 2026 de realisatie van bestuurlijke ambities onder druk komt te staan.	De ambtelijke organisatie is voornamelijk in het jaar voor de ambtelijke integratie gericht op integratie-/reorganisatievraagstukken. Dit heeft dus voor beide gemeenten invloed op de realisatie van bestuurlijke ambities in met name 2025.
Complexiteit van veranderproces	Deze variant is een zeer complex veranderproces voor alle betrokkenen. De gefaseerde ambtelijke integratie	Bij deze variant ondergaan beide gemeenten een helder veranderproces voor alle betrokkenen. Er is, met betrekking tot o.a. integratie van processen en systemen,	Beide gemeenten ondergaan een helder veranderproces. De ambtelijke organisaties hebben echter wel relatief

	Variant 1: gefaseerde ambtelijke integratie vooruitlopend op herindelingsdatum	Variant 2: ambtelijke integratie én bestuurlijke fusie per 01-01-2027	Variant 3: ambtelijke integratie op één moment (1/1/2026), vooruitlopend op herindelingsdatum
De invloed van het moment waarop de integratie plaatsvindt op de snelheid, complexiteit en een soepel verloop van het veranderproces.	zorgt ervoor dat beide organisaties voortdurend in reorganisatie zijn.	voldoende voorbereidingstijd om beide ambtelijke organisaties voor te bereiden op de ambtelijke fusie.	minder voorbereidingstijd met oog op integratie van systemen en processen.
Continuïteit van dienstverlening *Voortgang van de essentiële diensten en de kwaliteit en kwantiteit hiervan gedurende het proces van ambtelijke integratie en tot het moment van herindeling.*	De complexe, onduidelijke gefaseerde integratie heeft als risico een verhoogde uitstroom en verminderde instroom. Hierdoor kan de kwaliteit en doorgang van essentiële diensten in 2025 en met name in 2026 minder goed worden gewaarborgd en komt de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang.	Door de lange aanloopperiode, met bijbehorende onzekerheid en onrust, is bij deze variant het risico op uitstroom groot en instroom laag. Hierdoor kan de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening in 2025 en met name in 2026 in het gedrang komen, waardoor alsnog 'onder druk' onbedoeld en (mogelijk) ongewenst sprake gaat zijn van variant 1.	Doordat de organisaties eerder starten met werken aan één robuuste en krachtige ambtelijke organisatie, worden de kwetsbaarheden (capaciteit en kwaliteit) in Wijdemeren sneller opgevangen en is er meer kans op continuïteit van dienstverlening.

& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities. Zo brengen wij beweging in organisaties. Zo dragen wij bij aan een weerbare en wendbare publieke sector. Wij helpen bij het ontwikkelen van organisaties en organisatieonderdelen. Door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. En door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag. Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En begeleiden de processen om deze organisaties te vitaliseren en om samenwerking of fusie tot stand te brengen. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

In onze analyses zijn we scherp. In onze advisering bieden we concreet handelingsperspectief voor ontwikkeling. Wij kijken waar gewenst ook met een juridische, financiële en/of personele blik naar uw organisatie- en samenwerkingsvraagstukken. Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie. Het is een greep uit de vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken én waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken. Het zijn thema's waarop wij via onze &VDL Academy graag onze kennis delen. Staat uw vraagstuk er niet tussen? Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

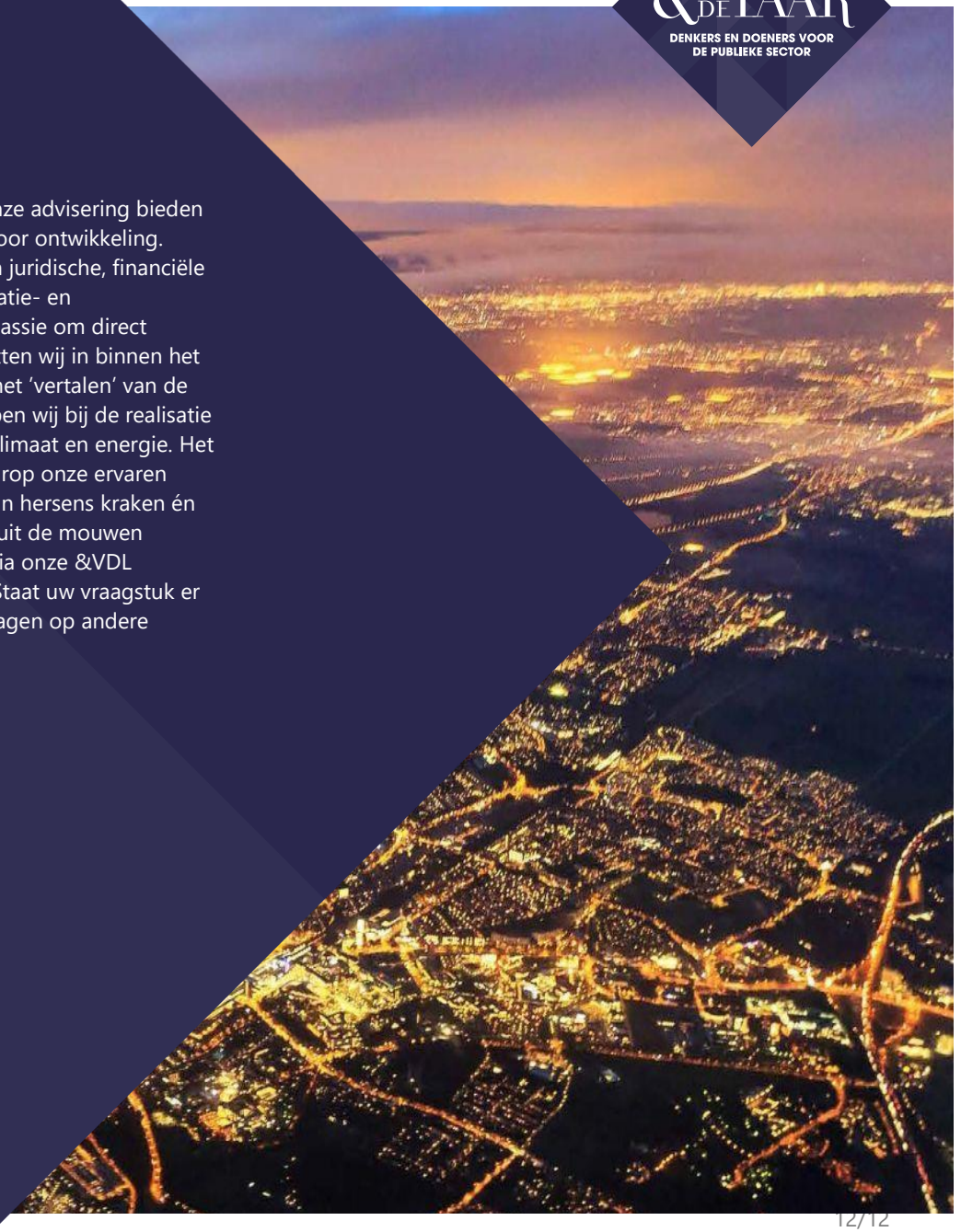
Onderzoek & Advies | Procesbegeleiding & Realisatie | Interim | &VDL Academy
& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor Interim-bemiddeling, Executive search & Werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar B.V. is lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus.



Raadsinformatiebrief

Van	Burgemeester en Wethouders	Zaak nr.	1590083
Aan	Gemeenteraad	RIB nr.	2024-62
Portefeuillehouder	B. Heller	Datum	9 oktober 2024
Informatie bij	Eric Bakker	Tel. nr.	(035) 629 2085

Onderwerp

Variantenanalyse integratie organisaties Wijdemeren - Hilversum

Kernboodschap

Op 8 oktober namen de colleges van B en W van Wijdemeren en Hilversum een *voorgenomen besluit* tot integratie van de organisatie van Wijdemeren in die van Hilversum op 1 januari 2026. De ondernemingsraden zijn daarna formeel om advies gevraagd.

Aanleiding

Op 10 juli 2024 hebben de gemeenteraden van Hilversum en Wijdemeren het principebesluit genomen tot een lichte samenvoeging van beide gemeenten, met als beoogde herindelingsdatum 1 januari 2027. Daarmee is er sprake van een 'overbruggingsperiode' van circa 2,5 jaar tot deze herindelingsdatum.

Deze periode brengt verscheidene risico's met zich mee. De beperkte realisatiekracht (kwaliteit en kwantiteit) van de ambtelijke organisatie van Wijdemeren in relatie tot de kerntaken, opgaven en ambities was namelijk één van de aanleidingen om de bestuurlijke zelfstandigheid in Wijdemeren ter discussie te stellen. Ondanks het doorvoeren van een organisatieherstelplan, zijn er de komende 2,5 jaar risico's op (dis)continuïteit van dienstverlening richting inwoners en ondernemers in Wijdemeren en het realiseren van de bestaande ambities richting fusiedatum.

Deze zorgen worden versterkt doordat bij iedere fusie/ reorganisatie een regulier patroon optreedt van verhoogde uitstroom en verminderde instroom naarmate de fusiedatum dichterbij komt. Indien dit patroon zich in Wijdemeren voordoet, zet dit de continuïteit van dienstverlening direct onder nog grotere druk.

Variantenanalyse

Om regie te voeren op dit risico heeft het 'Bestuurlijk Overleg Herindeling' de opdracht gegeven aan de projectorganisatie om een analyse uit te voeren en advies te geven inzake drie varianten van ambtelijke integratie van Wijdemeren bij Hilversum:

1. Gefaseerde ambtelijke integratie vooruitlopend op herindelingsdatum.
2. Ambtelijke integratie én bestuurlijke fusie per 1 januari 2027.
3. Ambtelijke integratie op één moment, vooruitlopend op herindelingsdatum.

De varianten kort toegelicht

Een gefaseerde integratie (variant 1) is een complex en risicovol veranderproces, waarbij beide organisaties over een periode van circa 2 jaar voortdurend in reorganisatie zijn. Hierdoor zijn beide organisaties gedurende deze periode intern gericht, wat afleidt van de focus op de realisatie van de ambities van beide gemeenten. Deze variant is zo bestuurlijk risicovol.

Bij een ambtelijke integratie per 1 januari 2027 (variant 2) is er sprake van een helder veranderproces. Doordat er voldoende voorbereidingstijd voor beide organisaties is, kunnen medewerkers hierdoor ‘fit for the job en voor de fusie’ worden. Bestuurlijk is deze variant bovendien het meest helder, aangezien beide gemeentebesturen beroep doen op eigen ambtelijke organisatie tot aan herindelingsdatum voor de uitvoering van haar kerntaken, opgaven en ambities.

Tegelijkertijd zijn de ambtelijke organisaties in 2026 en 2027 gericht op de ambtelijke integratie. Dit heeft effect op de realisatiekracht tijdens de start van het nieuwe gemeentebestuur (in 2027). Daarbij is deze variant op iets minder korte termijn risicovol. Door het risico op toenemende uitstroom en afnemende instroom richting de fusiedatum én de kwetsbare situatie waarin Wijdemeren zich bevindt, kan de continuïteit van de dienstverlening richting inwoners en ondernemers onder druk komen te staan, met bestuurlijk discomfort van dien. Op het moment dat deze situatie zich aandient, zal waarschijnlijk alsnog naar (nood)variant 1 worden gegrepen door gefaseerd te gaan integreren op de meest kwetsbare organisatieonderdelen.

Bij een ambtelijke integratie per 1 januari 2026 (variant 3) is er sprake van een helder veranderproces. Het tijdpad is weliswaar krap om de integratie voor te bereiden, maar wel realistisch. In het geval van deze variant zijn er in 2026 twee gemeentebesturen en één ambtelijke organisatie, wat bestuurlijke en ambtelijke complexiteiten met zich mee brengt. De ambtelijke organisaties van beide gemeenten zullen met name in 2025 en 2026 gericht zijn op de ambtelijke integratie. Desondanks heeft de geïntegreerde ambtelijke organisatie een stevige aanloop kunnen nemen richting het nieuwe gemeentebestuur in 2027. Daarbij komt dat deze variant het risico op bovengenoemde discontinuïteit van dienstverlening, en het daarmee samenhangende bestuurlijk discomfort, het meest beheerst.

Consequenties

Op 8 oktober hebben de colleges van B en W van Wijdemeren en Hilversum het *voorgenomen besluit* genomen tot ambtelijke integratie van de ambtelijke organisatie van Wijdemeren in de ambtelijke organisatie Hilversum op 1 januari 2026.

Vervolgtraject

Met het voorgenomen besluit van beide colleges treedt de adviestermijn van de ondernemingsraden van Hilversum en Wijdemeren in werking. De adviezen worden betrokken bij de definitieve besluitvorming in colleges Hilversum en Wijdemeren in december 2024. Op grond daarvan zal een bestuurlijke opdracht aan de ambtelijke organisaties worden gegeven om de ambtelijke integratie voor te gaan bereiden. In geen geval kan deze voorbereiding tot aan eind maart 2025 leiden tot onomkeerbare stappen, die vooruitlopen op het politieke primaat tot besluit over het herindelingsadvies.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

mr. C.P. Torres Barrera dr. ir. G.M. van den Top

Bijlage(n):
1. Variantenanalyse integratie organisaties Wijdemeren-Hilversum

Deze raadsinformatiebrief is digitaal beschikbaar op internet onder “Vergaderstukken”, B en W-vergadering van 16 juli 2024.