



Financiële spelregels gemeente Hilversum

1 december 2025

Rapport
Gemeente Hilversum

Classificatie
Intern gebruik

Projectnummer
PO056266

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Hoofdstuk 1 Opdracht gemeente Hilversum	2
1.1 Geformuleerde opdracht	2
Hoofdstuk 2 Gehanteerde aanpak	3
2.1 Stappenplan	3
Hoofdstuk 3 Spelregels gemeente Hilversum	4
3.1 Formele regels	4
3.2 Informele regels	4
3.2.1 Timing en proces	5
3.2.2 Dekking en budgetrecht	6
3.2.3 Definities en informatie	6
3.3 Cultuur	7
3.4 Aanvullende inzichten	8
Hoofdstuk 4 Aanbevelingen	11
Bijlage 1 Beslisboom afwijking exploitatiebudget	12
Bijlage 2 Matrix	13

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Inleiding

Binnen de gemeenteraad van de gemeente Hilversum is de behoefte ontstaan aan meer helderheid over de (in)formele financiële spelregels die gelden in de Hilversumse besluitvorming. Technische interpretatieverschillen of onduidelijkheden over de toepasselijkheid van afspraken blijken regelmatig het inhoudelijke debat te overschaduwen. De Audit- en Rekeningcommissie (verder ARC) heeft daarom gevraagd een set budgetspelregels te ontwikkelen, met instructieve hulpmiddelen, die de gemeenteraad helpen het budgetrecht effectief en transparant uit te oefenen.

Deze opdracht is verleend aan BMC. Een senior adviseur van BMC is in nauwe samenwerking met de concerncontroller en een raadsadviseur van de gemeente Hilversum met de opdracht aan de slag gegaan. In hoofdstuk 2 staat de gehanteerde aanpak beschreven. In hoofdstuk 3 komen de formele en informele spelregels van de gemeente Hilversum aan bod en geven we een aantal adviezen. Tot slot geven we in hoofdstuk 4 een aantal aanbevelingen.

Hoofdstuk 1 | Opdracht gemeente Hilversum

In de raadsvergaderingen komt het regelmatig voor dat er verschil van mening is over de regels die bij de behandeling van een voorstel gehanteerd moeten worden. Daarbij zorgen de informele regels vaak voor interpretatieverschillen, waardoor de verhouding tussen raad en college soms wat stroef wordt. De ARC heeft een opdracht geformuleerd om een stap te zetten in de verbetering van de samenwerking tussen de gemeenteraad en het college van B en W.

1.1 Geformuleerde opdracht

De ARC heeft de volgende opdracht geformuleerd:

- het in samenwerking met de ARC, concerncontrol en de griffie, op basis van bestaande regelgeving en werkwijzen, ontwikkelen van een set budgetspelregels en instructieve hulpmiddelen die de gemeenteraad helpen het budgetrecht effectief en transparant uit te oefenen.

Deze spelregels verhelderen óók de (in)formele afspraken en verwachtingen in het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Het project levert de volgende concrete producten op:

1. een overzichtelijke set financiële spelregels, gericht op de samenwerking binnen de gemeenteraad, en tussen de gemeenteraad en het college, waarin helder wordt:
 - welke formele en informele regels gelden voor begrotingswijzigingen, dekking, reserves en investeringen;
 - wat tot het budgetrecht van de raad behoort;
 - hoe en wanneer de raad formele beslismomenten heeft in de P&C-cyclus;
 - welke afspraken er gelden tussen de gemeenteraad en het college over afwegingsmomenten, informatiedeling en politieke relevantie;
2. praktische hulpmiddelen voor raadsleden, waaronder:
 - een beslisboom of stappenplan voor het doen van voorstellen met financiële gevolgen (zoals initiatiefvoorstellen, moties, amendementen en/of aanpassingen van de P&C-producten);
 - instructies over het omgaan met dekking (binnen of buiten programma's, via begrotingswijziging of integrale afweging);
3. een toelichtend document voor het college en de organisatie, waarin de spelregels worden verbonden aan bestaande interne werkwijzen en juridische kaders, zodat ook intern consistent gewerkt wordt aan voorspelbaarheid van de besluitvorming.

Hoofdstuk 2 | Gehanteerde aanpak

In dit hoofdstuk beschrijven we de gehanteerde aanpak. Deze aanpak heeft geleid tot de beschrijving van de formele en informele regels in hoofdstuk 3 en de aanbevelingen in hoofdstuk 4.

2.1 Stappenplan

Het onderzoek van BMC is volgens onderstaand stappenplan uitgevoerd.



BMC startte met een documentenanalyse. We hebben de volgende documenten van de gemeente Hilversum geanalyseerd:

- Financiële Verordening gemeente Hilversum 2024;
- Nota Financieel Beleid 2022;
- Memo Beleidswijzigingen Nota Financieel Beleid 2022;
- Verbijzonderde Interne Controleplan 2023-2026 Hilversum;
- Budgethouder regeling gemeente Hilversum;
- Bevoegdhedenregister Mandaatbesluit 2023;
- Aanbevelingen CCA n.a.v. controle jaarrekening 2024.

Daarna zijn er interviews gehouden met stakeholders van de gemeente Hilversum. We hebben gesproken met:

- wethouder Kalk en de concerncontroller;
- drie medewerkers van Finance & Control;
- de directeur Bedrijfsvoering;
- de heer Postma (voorzitter ARC) en de heer Bakker (voormalig lid ARC);
- de heer Westerneng (lid ARC);
- de heren Van Nistelrooij en Degives Más (leden ARC);
- de raadsadviseur (plv. griffier).

De uitkomsten van deze interviews zijn samengevat in een verslag. Vanuit deze verslagen hebben we conclusies getrokken en een advies voor de gemeente Hilversum opgesteld. De ARC heeft dit rapport besproken op 26 november.

Hoofdstuk 3 | Spelregels gemeente Hilversum

In dit hoofdstuk staan de bevindingen uit de documentenstudie en interviews beschreven. Eerst komen de formele regels aan bod, daarna de informele regels. Vervolgens beschrijven we de cultuur, in relatie tot het onderwerp, van de gemeente Hilversum. Tot slot benoemen we de aanvullende inzichten uit de interviews. Dit betreft een aantal onderwerpen die niet specifiek met de formele of informele regels te maken hebben, maar wel van invloed zijn op een goede samenwerking tussen de gemeenteraad en het college van B en W.

3.1 Formele regels

De formele regels tussen de raad en het college zijn vastgelegd in de Financiële Verordening gemeente Hilversum 2024. De raad heeft deze Financiële Verordening, die is gebaseerd op de modelverordening van de VNG, in november 2024 vastgesteld. De gemeente Hilversum heeft ervoor gekozen om naast de Financiële Verordening niet met aanvullende nota's over specifieke onderwerpen te werken, maar om deze onderwerpen ook in de Financiële Verordening op te nemen. In de Financiële Verordening zijn de spelregels rondom de P&C-cyclus beschreven. Ze zijn gebaseerd op de principes van transparantie, eenvoud, toekomstbestendigheid en voorzichtigheid. Ook de volgende onderwerpen staan in de Financiële Verordening beschreven: de documenten die het college aan de raad moet opleveren, het financieel beleid rondom waardering en afschrijving van vaste activa, het omgaan met reserves en voorzieningen, en de rechtmatigheidsverantwoording.

Naast de spelregels tussen raad en college zijn de afspraken tussen college en organisatie vastgelegd in de Nota Financieel Beleid 2022. Deze Nota Financieel Beleid stamt uit 2022 en beschrijft in detail de wijze waarop het college door de ambtelijke organisatie geïnformeerd wordt. In deze nota is de P&C-cyclus uitgewerkt, de autorisatie en uitvoering van de begroting, de kostentoe rekening, de werking van reserves en voorzieningen, het integraal weerstandsvermogen en risicoprofiel, de financiële organisatie en het financieel beheer, en de werking van de interne controle. De Nota Financieel Beleid is een opdracht van het college aan de ambtelijke organisatie binnen de kaders van de Financiële Verordening en overige wettelijke kaders op het gebied van de gemeentelijke financiën. De Nota Financieel Beleid is ondergeschikt aan de regels van de Financiële Verordening.

Uit de interviews komt naar voren dat de geïnterviewden nauwelijks onduidelijkheden ervaren rondom de formele regels. Wel maken ze duidelijk dat de bekendheid met de Financiële Verordening bij raadsleden verbeterd kan worden. Het gevoel is dat niet alle raadsleden goed op de hoogte zijn van de formele regels die in de Financiële Verordening vastgelegd zijn. Hierdoor ontstaan raadsvragen die eenvoudig beantwoord kunnen worden door verwijzing naar een artikel in de Financiële Verordening.

3.2 Informele regels

Informele regels worden ook wel ongeschreven regels genoemd. Het zijn gedragsnormen of afspraken die niet officieel zijn vastgelegd door de raad, maar die zich in de loop van de tijd hebben gevormd. Ze zijn vaak gebaseerd op:

- gewoonten en tradities: 'zo doen we dat in Hilversum';
- sociale verwachtingen: wat als 'normaal' of 'gepast' wordt beschouwd;
- cultuur: de gezamenlijke waarden en normen.

Hoewel ze niet formeel zijn, hebben ze vaak veel invloed op hoe raadsleden met elkaar omgaan en samenwerken. Het overtreden van informele regels kan leiden tot veel discussie. De informele regels worden inconsistent toegepast en soms als politiek wapen ingezet. Hierdoor kan de raad onvoldoende zijn budgetrecht

uitoefenen. De samenwerking tussen raad en college stagneert door ongeschreven regels en een gebrek aan vertrouwen.

Het beeld over het aantal ongeschreven regels verschilt overigens wel bij de geïnterviewden. Een aantal spreken over een mythe, die vooral voortkomt uit onbekendheid met formele regels en onduidelijke processen in de praktijk en voorvallen uit het verleden. Een aantal anderen daarentegen kunnen een aanzienlijk aantal ongeschreven regels opnoemen.

Voorstel: omdat de informele regels niet zijn vastgesteld en regelmatig tot discussie en verschil van interpretatie leiden, zou het goed zijn deze te bespreken, daarna formeel vast te stellen, en daarna toe te voegen als formele regel aan de Financiële Verordening. Omdat niet alle geïnterviewden deze regels hebben genoemd, is het **advies** deze regels eerst in de ARC te bespreken, om na te gaan of ze herkend worden, of de formulering juist is en of ze geformaliseerd moeten worden. Daarna kunnen ze worden verwerkt in de Financiële Verordening, die de raad daarna opnieuw moet vaststellen. Vanwege de aanstaande fusie met de gemeente Wijdereen wordt geadviseerd om in één keer een nieuwe Financiële Verordening op te stellen, inclusief het formaliseren van een aantal informele regels.

Hierna zijn de genoemde informele regels opgenomen. We hebben ze voor de duidelijkheid in drie categorieën ingedeeld: timing en proces, dekking en budgetrecht, en definities en informatie.

3.2.1 Timing en proces

- Motie/amendement aankondigen: de (informele) regel is dat een motie/amendement vooraf in de commissie aangekondigd moet worden. Bij voorkeur wordt de verantwoordelijk wethouder ook vooraf geïnformeerd. Dit gebeurt niet altijd. Hierdoor komt het voor dat een motie/amendement in de besluitvormende raad pas ingediend wordt. Dit leidt vaak tot onduidelijkheid. **Advies:** maak duidelijke werkafspraken over het indienen van moties en amendementen en kondig deze aan. De hieraan te koppelen termijnen kunnen in de ARC en/of het presidium met elkaar afgestemd worden. Daarnaast kan het goed werken om een standaard format voor moties/amendementen te ontwikkelen, waarbij voor de dekking uit een beperkt aantal mogelijkheden gekozen kan worden (bijv. 'nieuw voor oud'). Tot slot kan een 'checklist moties/amendementen' helpen om te voorkomen dat stappen of gremia worden overgeslagen.
- 'Tijdig' is politiek gekleurd: 'tijdig' aanleveren voor coalitiepartijen betekent iets anders (woensdagochtend) dan voor oppositiepartijen (maandag). **Advies:** maak duidelijke afspraken over een strakke deadline die voor iedereen gelijk is en wijk daar niet van af. Dat haalt alle schijn van ongelijkheid weg.
- Timing als argument: voorstellen worden afgewezen met het argument: 'dit had bij de voorjaarsnota moeten' of 'dit hoort bij de begroting'. Het 'juiste' moment is daarmee diffuus. Het **advies** is om af te spreken dat nieuw beleid alleen bij de kadernota en/of begroting ingebracht kan worden. Op die momenten is het mogelijk om een integrale afweging te maken. Een uitzondering hierop zou kunnen zijn dat het college de raad alleen tussentijds voorstellen kan doen om de begroting te wijzigen voor nieuw beleid, als dit nieuwe beleid voldoet aan de 3 O's: **o**nvermijdelijk, **o**nuitstelbaar en **o**nvoorzien.
- Timing behandeling integraal huisvestingsplan (IHP)/Meerjarig Programma Gebiedsontwikkeling (MPG): het is de (verkeerde) gewoonte om essentiële kaders zoals het IHP en MPG pas na de voorjaarsnota te behandelen. Dit staat een integrale afweging in de weg. **Advies:** bespreek wat het juiste behandel moment van het IHP en MPG is, en neem dat vervolgens op in de P&C-jaarkalender.
- De raad wordt niet op het juiste moment in de cyclus betrokken om nog echte invloed uit te oefenen. Concreet voorbeeld: het besluit om de OZB voor 2026 met 1,5% boven inflatie te verhogen. Probleem: dit besluit wordt in het voorjaar (in de kadernota) aan de raad voorgelegd. Op dat moment is het een 'fait

accompli'; het is in het college al besloten en is verwerkt in de voorgestelde begroting. Gevolg: een raadslid (zelfs van de coalitie) dat het hier politiek niet mee eens is, kan dit niet meer terugdraaien. Om de benodigde dekking (miljoenen) te vinden, zou men onrealistische tegenvoorstellen moeten doen (bijv. korten op jeugdhulp), wat politiek onhaalbaar is. Analyse: de echte invloed ligt veel eerder in het proces, vermoedelijk al bij de coalitievorming na de verkiezingen. De P&C-cyclus biedt daarna te weinig reële sturingsmomenten voor dit soort grote lijnen. **Advies:** neem in de voorjaarsnota (deel kadernota) als college een duidelijk voorstel op met daarin welke uitgangspunten de kaders zijn waarmee de begroting opgesteld wordt. Hierdoor kan de raad (mee)beslissen over welke kaders gebruikt worden bij het opstellen van de begroting en hoeft de raad zich niet voor een voldongen feit gesteld te voelen. Voorafgaand aan de kadernota kan een bijeenkomst met de raad worden belegd waarin het proces van de totstandkoming van de kadernota besproken wordt. De voorjaarsnota wordt zo nadrukkelijker hét document waarin de raad besluit over de richting van de begroting en over welk nieuw beleid aan de begroting wordt toegevoegd.

3.2.2 Dekking en budgetrecht

- Zonder dekking geen plan: de 'Beukennotjeswet' wordt erkend, maar de toepassing leidt tot frustratie. Men geeft aan dat de regel zelf niet zozeer het probleem is, maar het gebrek aan instrumenten voor raadsleden om deze regel toe te kunnen passen. Raadsleden missen de 'toolkits' om zelfstandig een realistische dekking te vinden. In principe heeft de raad het budgetrecht, dus als de raad een plan aanneemt, kan de raad het college opdragen hier dekking voor te zoeken. In de praktijk wordt dit echter niet zo gehanteerd. Ook wordt deze regel gebruikt als technisch argument om een inhoudelijk debat te blokkeren en het ontmoedigt daardoor raadsleden om voorstellen in te dienen. Het **advies** is ervoor te zorgen dat raadsleden die een plan in willen dienen, de mogelijkheid hebben om via de griffie ondersteuning te krijgen bij het schrijven van de financiële paragraaf bij het voorstel..
- Algemene-reserve-taboe: de regel dat de algemene reserve geen dekkingsmiddel is, zelfs niet voor incidentele uitgaven. Een aantal geïnterviewde raadsleden vinden dat dit wel mogelijk moet zijn, zolang de algemene reserve nog ruim boven de minimumnorm is. **Advies:** neem hierover een besluit en leg dit vast in de Financiële Verordening. Leg daarbij nadrukkelijk de relatie met de paragraaf weerstandsvermogen, waarin de minimumnorm is beschreven, en het sparen waar de gemeente recent toe besloten heeft.
- Geen 'potjes' zonder plan: er mogen geen (spaar)potjes worden gevormd zonder concreet plan. Als voorbeeld wordt het fietspad Gijsbrecht genoemd, waarbij wel duidelijk is dat er iets gedaan moet worden, maar nog niet concreet wat. Accepteer dat nieuw beleid op hoofdlijnen al in een kadernota wordt opgenomen en bij het vaststellen van de begroting nader uitgewerkt wordt.
- Schuiven tussen programma's en binnen programma's: er is binnen de raad grote onduidelijkheid over wie (raad of college) mag schuiven binnen en tussen programma's, terwijl dit duidelijk beschreven staat in artikel 6 lid 2 (tussen programma's) en lid 3 (binnen programma's) van de Financiële Verordening. Dit is dus geen informele regel, maar al een formele regel.

3.2.3 Definities en informatie

- Gebrek aan definities: er ontbreekt een definitielijst voor cruciale concepten (bijv. 'off-balance financiering', 'gelabeld geld'), wat leidt tot semantische discussies. **Advies:** voeg een lijst met definities als bijlage toe aan de Financiële Verordening.
- Onduidelijke kerntaken: het is niet duidelijk wat de kerntaken van de gemeente zijn, wat afwegingen bemoeilijkt. Immers, kerntaken moeten uitgevoerd worden, terwijl over niet-kerntaken een andere afweging kan worden gemaakt. Dat kan bijvoorbeeld door ze minder intensief uit te voeren of ermee te

stoppen, om zo financiële middelen vrij te maken voor de uitvoering van de kerntaken. **Advies:** stel een lijst met kerntaken van de gemeente op.

Opmerking: de ARC is hierover niet unaniem en vraagt de raad hierover een besluit te nemen.

- Rol van de ARC: de ongeschreven regel dat de ARC (te) zwaar wordt ingezet op inhoud, in plaats van op het toetsen van de kwaliteit van de informatievoorziening. **Advies:** stel na de fusie met de gemeente Wijdmeren een nieuwe verordening ARC op, waarin de taken en bevoegdheden van de ARC duidelijk worden beschreven. Denk daarbij ook na over de omvang van de ARC. Moeten alle partijen vertegenwoordigd zijn, of is een commissie van vijf of zeven leden ook voldoende?

3.3 Cultuur

De wijze waarop raad en college met elkaar omgaan, is een dualistische bestuursstructuur met een duidelijke taakverdeling, maar ook met een inherente spanningsboog. Het college vormt het dagelijks bestuur en doet voorstellen aan de raad. De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol en stelt de hoofdlijnen van het beleid vast, keurt de begroting goed en controleert of het college op de uitvoering van beleid en begroting. Door de jaren heen heeft zich een cultuur ontwikkeld die bepaalt hoe raad en college in de gemeente Hilversum met elkaar omgaan. De geïnterviewden noemden een aantal cultuurelementen die een effectieve manier van samenwerken belemmeren of zelfs in de weg staan.

Als een raadslid een voorstel ter bespreking indient, gaat het debat in de raad zelden over de politieke wenselijkheid van een voorstel (de inhoud), maar verzandt het debat vrijwel direct in technische argumenten. De discussie gaat niet over 'Vinden we dit een goed idee?', maar over:

- 'Is dit het juiste moment in de P&C-cyclus?';
- 'Is dit het juiste potje waaruit de dekking komt?';
- 'Heeft u wel volledige dekking?'.

Het gevolg hiervan is dat het politieke debat niet wordt gevoerd. De raad kan hierdoor zijn budgetrecht niet effectief uitoefenen, omdat voorstellen op procedurele gronden worden afgeschoten. Deze ingesloten werkwijze moet worden doorbroken, zodat eerst over de inhoud van het voorstel wordt gesproken en pas in tweede instantie over de vraag of de financiële dekking van het voorstel correct en wenselijk is. De voorzitter van de vergadering kan hierop sturen. Zie ook de alinea over aanspreekcultuur.

Bij het indienen van moties en amendementen geldt een soort omgekeerde situatie. De informele regel is dat de betreffende wethouder die verantwoordelijk is voor een onderwerp waarover een motie/amendement ingediend wordt, vooraf wordt geïnformeerd, zodat de wethouder zich erop kan voorbereiden. Het komt regelmatig voor dat een wethouder overvallen wordt door een niet-aangekondigd(e) motie/amendement en zich daardoor voor het blok gezet voelt.

Bij de leden van de ARC leeft het gevoel dat het college hen tussentijds onvoldoende informeert over afwijkingen ten opzichte van de begroting. De vier reguliere P&C-documenten worden wel in de raad besproken, maar het fenomeen raadsbrief zou vaker gebruikt mogen worden om de raad adequaat te informeren. Daarbij gaat het dan niet alleen om formele afwijkingen ten opzichte van de begroting als verandering in de afgesproken prestaties of daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Ook politiek-gevoelige zaken vallen daaronder. Voor deze laatste categorie is nog geen definitie tussen raad en college vastgesteld. Als definitie zou kunnen worden gehanteerd dat een onderwerp politiek-gevoelig is als er complexe belangen, machtsverhoudingen en emoties betrokken zijn, waardoor het nemen van beslissingen tact en inzicht vereist om succes te behalen zonder weerstand op te roepen of relaties te beschadigen. De gevoeligheid ontstaat door de aanwezigheid van

teggengestelde belangen, de machtsdynamiek binnen een groep en de potentiële impact van beslissingen op diverse belanghebbenden.

Uit de interviews komt naar voren dat er geen sterke aanspreekcultuur in de gemeente Hilversum is. Hierdoor wordt niet altijd een duidelijk antwoord gegeven en vinden er gesprekken c.q. discussies plaats op de verkeerde plek of in de verkeerde volgorde. Zo worden technische vragen nog uitvoerig in de commissie behandeld, terwijl de afspraak is dat deze schriftelijk ingediend moeten worden en eventueel in het inloopspreekuur nader toegelicht kunnen worden. Het is de bedoeling dat in de commissie de politieke standpunten uitgewisseld worden, zodat er een politieke afweging gemaakt kan worden over een voorstel.

3.4 Aanvullende inzichten

Tijdens de interviews zijn naast de (in)formele regels ook een aantal andere onderwerpen naar voren gebracht die een prettige samenwerking tussen raad en college op z'n zachtst gezegd niet echt bevorderen. Omdat de doelstelling van het onderzoek is de onderlinge politieke samenwerking te bevorderen en versterken, zijn deze onderwerpen (in willekeurige volgorde) ook in deze notitie opgenomen.

Informatie-asymmetrie

De geïnterviewden geven aan dat soms het gevoel leeft dat er gebrek aan transparantie is tussen college en raad, wat de controlerende rol van de raad bemoeilijkt. Een voorbeeld is een wethouder die stelt 'geen geld' te hebben binnen een programma voor een voorstel. Een week later bleek uit de eindejaarsrapportage dat er wél geld over was in datzelfde programma. Het gevolg hiervan is dat het vertrouwen wordt geschaad. De raad ziet liever dat het college aangeeft dat er wel geld beschikbaar is, maar dat het dat geld hier niet aan wil uitgeven (een politiek argument) in plaats van: 'er is geen geld' (een onjuist technisch argument).

Regionale samenwerkingen (Regio G&V, GNR) zijn een financiële 'black box'. De raad heeft het gevoel hier geen enkele invloed op te hebben, terwijl er veel geld naartoe gaat. Collegeleden zijn vaak bestuurslid in zo'n regionale samenwerking en beschikken wel over de nodige informatie. Raadsleden zouden graag periodiek over de voortgang van een regionale samenwerking geïnformeerd willen worden. In de ARC wordt opgemerkt dat raadsleden dan ook specifiekere vragen aan de collegeleden kunnen stellen.

Er is onduidelijkheid over de mate waarin de raad vrij kan beschikken over budgetten die vrijvallen (onderschijdingen) bij de uitvoering van een project, zolang het alternatieve doel binnen hetzelfde programma valt. Het gevoel is dat het college deze middelen achter de hand houdt om eventuele overschijdingen op andere taakvelden te kunnen dekken.

P&C-documenten

De raad wordt op vier momenten in het jaar geïnformeerd middels P&C-documenten, de voorjaarsnota, de begroting, de eindejaarsrapportage en de jaarstukken. In de interviews met de leden van de ARC wordt rondom de voorjaarsnota aangegeven dat de voorjaarsnota niet alleen als een voortgangsrapportage over het lopende jaar functioneert, maar dat in de voorjaarsnota tegelijkertijd de kaders voor het komende begrotingsjaar gesteld worden (dus een eerste voortgangsrapportage en kadernota ineen). Dit leidt tot verwarring, omdat de discussie niet puur over de strategische kaders voor de toekomst gaat, zoals bij een echte kadernota de bedoeling is, maar ook over de voortgang van de uitvoering van de lopende begroting. De suggestie wordt gedaan om de voorjaarsnota als een eerste voortgangsrapportage over het lopende jaar te beschouwen en een aparte kadernota op te stellen waarin de kaders voor het opstellen van de begroting van het komende jaar met de raad worden afgestemd. Beide stukken zouden wel in dezelfde raadsvergadering na elkaar behandeld kunnen worden.

Opmerking: in november 2025 is besloten voortaan twee aparte documenten (een voorjaarsnota en een kadernota) aan de raad voor te leggen.

Wat verder nog voor verwarring zorgt, is dat de jaarstukken in dezelfde vergadering als de voorjaarsnota pas in juli worden behandeld. Het wordt hierdoor als lastig ervaren om focus te houden. De geïnterviewden spreken de nadrukkelijke wens uit om de jaarstukken eerder, eind mei/begin juni, in de raad te bespreken en vast te stellen.

Tot slot wordt aangegeven dat in de begroting de maatregelen meer SMART beschreven kunnen worden. Als voorbeeld wordt genoemd dat een maatregel als 'werken aan het omgevingsplan' altijd een 'groen vinkje' kan krijgen, zonder dat duidelijk is wat er is opgeleverd en of dat dan conform de intentie van de raad is.

Realisatiekracht

Zowel de geïnterviewde ARC-leden als de accountant uiten zorgen over het 'plan-optimisme' van het college. Dit doet zich onder andere voor bij de uitvoering van grote gebiedsontwikkelingen, maar ook bij andere investeringen en de uitvoering van het groot onderhoud. Het college erkent deze zorgen en stelt dat het een zekere mate van plan-optimisme hanteert om een noodzakelijke 'werkvoorraad' te creëren, omdat sommige projecten onvermijdelijk vertragen of uitvallen. Een ambitieuze planning zorgt ervoor dat de organisatie niet stilvalt en altijd werk voorhanden heeft. De raad worstelt echter wel met het plan-optimisme van het college. Er worden aan de voorkant beloftes gedaan die niet allemaal waargemaakt kunnen worden. Dit leidt tot verrassingen voor de raad en het gevoel dat het college en de ambtelijke organisatie zelfstandig prioriteiten stellen en in het gunstigste geval de raad tijdig informeren over de vertraging.

Daarnaast worden er zorgen geuit over de capaciteit van de ambtelijke organisatie zelf met betrekking tot de realisatiekracht. Dit heeft vooral betrekking op de huidige krappe arbeidsmarkt die kan leiden tot mogelijke personeelstekorten, zeker in combinatie met de komende herindeling met de gemeente Wijdmeren.

Doorschuiven budget

Het met regelmaat doorschuiven van budgetten wordt gezien als een groot probleem. Het is onduidelijk waarom geld wordt doorgeschoven, wat de voortgang van projecten is, en of de begroting wel realistisch was. De toelichting *waarom* er doorgeschoven wordt, ontbreekt vaak, en ook wordt niet aangegeven of het realistisch is om te verwachten dat de voorgenomen werkzaamheden in het komende jaar wel uitgevoerd kunnen worden. Er wordt aangegeven dat de raad opvallend weinig kritische vragen stelt over de voorgestelde budgetoverhevelingen.

Investeringen

Het onderwerp investeringen leidt regelmatig tot verschil van interpretatie en discussie. Het grootste struikelblok is het fundamentele onderscheid tussen de investering zelf (de eenmalige uitgave) en de kapitaallasten (de jaarlijkse kosten voor rente en afschrijving) die daaruit voortvloeien en op de lange termijn de exploitatiebegroting belasten. Dit wordt versterkt doordat de daadwerkelijke kapitaallasten pas jaren na de oorspronkelijke beslissing zichtbaar worden op de begroting, zeker bij langlopende projecten zoals gebiedsontwikkelingen. Dit creëert een gevoel bij raadsleden dat ze, als de investering eenmaal is goedgekeurd, geen invloed meer kunnen uitoefenen op de langetermijengevolgen. Zelfs wanneer alle informatie tot in detail wordt verstrekt, leidt de complexiteit van de materie – zeker bij ingewikkelde dossiers als onderwijshuisvesting in monumentale panden – tot vragen en het gevoel dat informatie ontbreekt.

Daarbij komt dat niet alle raadsleden het verschil tussen krediet- en exploitatiekosten altijd even scherp hebben en dat er soms een behoorlijk aantal jaren zit tussen het verstrekken van een investeringskrediet en het daadwerkelijk opleveren van de investering, en daarna de start van de kapitaallasten in de exploitatie.

Een voorstel is om in de raadsvoorstellen waarin een investeringskrediet aan de raad wordt voorgelegd in de financiële paragraaf een vast format te hanteren met daarin een blokje over het krediet zelf (onder andere of het onderdeel is van een 'sterretjespost' en zo ja, wat dan de beginstand, de aanvraag en de vervolgstand zijn na instemming van de raad), een blokje over de jaren waarin het investeringsproject loopt en de uitgaven per jaar, en tot slot een blokje met de kapitaallasten en in welk programma die landen.

Opmerking: het college heeft in november, op basis van een amendement, toegezegd dit voortaan te doen.

Rollen verschillende organen

De rollen van de verschillende organen binnen de gemeente Hilversum zijn niet helder afgebakend. Dit leidt regelmatig tot inefficiëntie. Zo is er onduidelijkheid over de bevoegdheden tussen raad en college. Bijvoorbeeld: wanneer mag het college zelf schuiven binnen een programma en wanneer moet de raad besluiten over schuiven tussen programma's? Overigens is dit in artikel 6 van de Financiële Verordening wel duidelijk beschreven, maar doordat dit geen parate kennis is, wordt hier regelmatig een discussie over gevoerd.

De rol van de ARC wordt zwaar aangezet en breed ingezet. In plaats van de raad te adviseren over de informatiekwaliteit ('Is dit stuk bespreekrijp?'), wordt de ARC nu vaak gevraagd om een (bijna-politiek) inhoudelijk oordeel over voorstellen te vellen. Daarbij komt dat het met dertien fracties in de ARC ingewikkeld wordt om als commissie effectief en efficiënt te werken. Omdat alle fracties in de ARC vertegenwoordigd zijn, zitten er in de ARC niet alleen maar financieel specialisten.

Regio Gooi- en Vechtstreek

Er is een probleem met de democratische legitimatie en invloed op de begrotingen van de Gemeenschappelijke Regelingen en dan met name de Regio Gooi- en Vechtstreek. De raad behandelt de begroting van de regio (met een omvang van honderden miljoenen euro) te beperkt. Daarnaast wordt de raad te laat geïnformeerd over substantiële uitvoeringsvertragingen of afwijkingen in de lasten bij Regio Gooi- en Vechtstreek. De raad wil actief en vroegtijdig geïnformeerd worden door het college om verrassingen (bijvoorbeeld in de jaarrekening) te voorkomen. Als dit niet in de reguliere P&C-producten past, zou een raadsbrief een goed alternatief zijn.

Hoofdstuk 4 | Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden een aantal aanbevelingen gedaan. Zowel de wethouder Financiën als de drie ambtenaren van Finance & Control geven aan dat een derde nota naast de Financiële Verordening en de Nota Financieel Beleid tot meer onduidelijkheid zal leiden en de transparantie niet ten goede zal komen. Het zou immers betekenen dat er bij alle voorstellen aan drie documenten getoetst moet worden. Daarom bestaan de meeste aanbevelingen uit een voorstel om de Financiële Verordening aan te passen en de informele regels na vaststelling in de raad hier als formele regel aan toe te voegen.

De oplossing ligt niet in het aanpassen en toevoegen van een groot aantal nieuwe regels, maar in het vergroten van de financiële basiskennis bij raadsleden en het voeren van een eerlijker, inhoudelijk debat. Het college kan zijn rol pakken door actief sessies te organiseren over de financiële strategie, de formele kaders te presenteren en te benadrukken dat men handelt binnen de door de raad zelf vastgestelde regels. De ondersteuning (met name van of door tussenkomst van de griffie) kan een grotere rol krijgen door het actief adviseren van de raad bij het indienen van financiële voorstellen op een juiste, formele manier te formuleren en te ondersteunen, zodat de indiener een kloppend dekkingsvoorstel op kan nemen.

Het advies is om de Financiële Verordening te gebruiken om de procesafspraken en 'omgangsvormen' vast te leggen. Zo kan de Financiële Verordening meer zijn dan het wettelijk voorgeschreven minimum. Een aantal voorbeelden zijn in dit rapport 'Financiële spelregels' al beschreven, zoals het vastleggen wanneer het IHP/MPG aangeleverd moet worden (vóór de voorjaarsnota), het vastleggen van formats voor voorstellen (bijv. wat er in een investeringsvoorstel moet staan) en afspraken over de kwaliteit van rapportages (SMART geformuleerd).

Daarnaast is er behoefte aan praktische hulpmiddelen: een beslisboom of checklist voor raadsleden, die helpt bij het indienen van een motie met financiële gevolgen. Dit helpt de raadsleden die minder financieel onderlegd zijn om voorstellen te formuleren die niet direct procedureel kunnen worden afgeschoten. Daarnaast wordt een spiekbrieftje in de vorm van een matrix genoemd. Hierin moet per fase van de P&C-cyclus (de vier documenten) worden getoond:

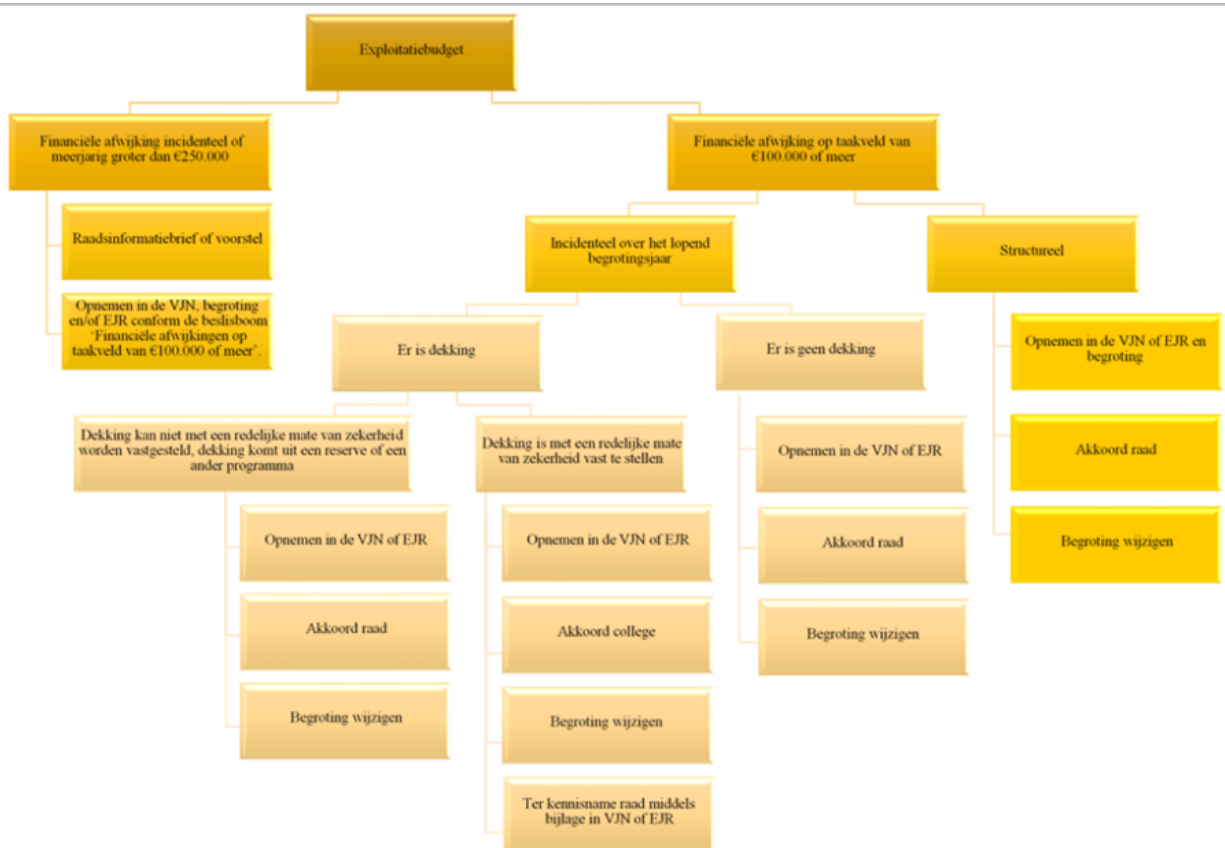
1. wat de rol is van de raad en het college in die fase;
2. welke financiële spelregels dan gelden;
3. welke instrumenten een raadslid heeft om het budgetrecht uit te oefenen (bijv. technische vragen, motie in de commissie, amendement).

Het doel hiervan is een praktisch overzicht dat alle raadsleden helpt om op het juiste moment de juiste actie te ondernemen.

Bijlage 1 | Beslisboom afwijking exploitatiebudget

In de opdracht is gevraagd om een instructief hulpmiddel. Het meest voor de handliggende is een beslisboom. Dit is een model dat via ja/nee-vragen helpt te bepalen welke route een voorstel moet volgen. Hoewel dit soort bomen al bestaan voor simpele, kwantitatieve afwegingen (zoals een financieel drempelbedrag), is de voornaamste beperking van een beslisboom dat niet alles te vangen is in een simpel schema. Complexe of kwalitatieve afwegingen, zoals de vraag of iets 'politiek-gevoelig' is, passen er niet in. Bovendien bestaat het risico dat een te rigide beslisboom als een 'afvalputje' werkt, waarbij goede voorstellen ten onrechte worden afgewezen. Het blijft dus een zoektocht naar een balans tussen het bieden van een duidelijke structuur en het behouden van voldoende 'ruimte' voor inhoudelijke beoordeling en maatwerk.

In onderstaande beslisboom is opgenomen hoe met een afwijking in het exploitatiebudget omgegaan moet worden.



Bijlage 2 | Matrix

In deze bijlage is een beslismatrix opgenomen die laat zien wat de rol is van de raad en het college, welke financiële spelregels hier dan gelden, en welke instrumenten een raadslid heeft om het budgetrecht uit te oefenen (bijv. technische vragen, motie in de commissie, amendement).

	Voorjaarsnota	Begroting	Eindejaarsrapportage	Jaarstukken
Gemeenteraad				
Commissie raad				
ARC				
College B en W				

Partners
in verbetering



BMC
RANDSTAD PROFESSIONAL

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Namen adviseurs

G.M. Room
J. Hillenaar

