

Interview met Carolien de Heer, Amsterdams gemeenteraadslid voor de PvdA. Over de gemeentelijke begrotingscyclus, de rol die een raadslid daarin kan spelen, en over de rol die je daar als proactief burger of organisatie in kan spelen.

Door Wietse Jelles.

Hoe ziet de begrotingscyclus eruit?

De voorjaarsnota is de start van de begrotingscyclus. In een verkiezingsjaar is dat het coalitieakkoord. Dat wordt vertaald in de begroting voor 2019. Tijdens de lopende begroting zijn er een aantal P&C-momenten. P&C staat voor Planning & Control. Er is een viermaandsrapportage, zo rond mei ongeveer. Dan wordt bekeken: hoe staat het ervoor? En er is een achtmaandsrapportage, rond september. De Jaarrekening wordt vervolgens altijd ná het begrotingsjaar voor het zomerreces gepresenteerd. Daar is een deadline voor, want je moet binnen een bepaalde termijn de jaarrekening indienen bij de provincie. Dat is soms wel eens lastig. Zeker nu recent in Amsterdam de zogenaamde Duisenberg-methode ingevoerd: dat is een andere manier van controleren, met meer invloed voor de raad. Genoemd naar voormalig Tweede Kamerlid Pieter Duisenberg. Maar daardoor hebben we meer tijd nodig, en dan kom je in de knel. Het jaarverslag moet namelijk op tijd worden ingeleverd bij de Provincie.

De gemeenteraad heeft meer invloed bij die methode?

Ja. Als raad kies je twee commissies. Een aantal onderwerpen wordt uitgelicht, en daar duik je dan dieper op in. Binnen de beide commissies worden twee rapporteurs gekozen: dat zijn een raadslid vanuit de coalitie, en één vanuit de oppositie. Die combinatie is om het apolitiek te maken. Die twee rapporteurs zoeken dan alles uit, met een aantal ambtenaren die hen ondersteunen. Echt doorspitten is dat. Daardoor zijn we beter op de hoogte. Met die informatie gaan we vervolgens wel het politieke debat aan, dan wegen we die informatie anders. Als rapporteur moet je vooral veel informatie verzamelen. Dat is eigenlijk een soort verkenning, waar je als raadslid dan weer uit kan halen waar we bijvoorbeeld meer informatie nodig van hebben. Normaal gesproken is zo'n controle van de jaarrekening vrij oppervlakkig - het is heel erg moeilijk om als individueel raadslid echt ergens in te duiken.

Wie bepalen er welke thema's in de begroting focus verdienen?

De begroting is in grote lijnen een vertaling van de voorjaarsnota, met daarin de – deels politieke – keuzes voor het komende jaar. In een verkiezingsjaar is het coalitieakkoord de voorjaarsnota. Dan bepalen de coalitiepartijen dus de thema's van de voorjaarsnota. In de jaren daarna blijft het coalitieakkoord in grote lijnen leidend voor de voorjaarsnota en de begroting, maar er kunnen ook zaken voorvallen die niet zijn voorzien. Het college doet dan voorstellen om zaken te veranderen, maar het is de raad die uiteindelijk zowel de voorjaarsnota als de begroting vaststellen. Daarbij heeft de raad de mogelijkheid tot amendering.

Heeft de ambtenarij ook invloed op de begroting?

Als het goed is, werkt het zo dat het college de lijnen uitzet aan de hand van het coalitieakkoord. Het ambtelijk apparaat voert dat vervolgens uit.

Maar ze hebben wel degelijk ook daarvoor invloed: ambtenaren geven ook proactief informatie. Er staat bijvoorbeeld in het huidige akkoord dat we iets gaan doen aan versterking van kades en bruggen. Daar gaan veel gelden naar toe, maar geen enkele coalitiepartij had dat in z'n verkiezingsprogramma's. Dat komt dus echt vanuit door de

ambtenarij aangeleverde informatie. In de praktijk is het dus niet altijd zo zwart-wit: doordat ze informatie verschaffen, hebben ambtenaren ook invloed op wat de politiek besluit.

Kunnen er tussen kadernota en begroting nog (radicale) wijzigingen plaatsvinden?

Bij de achtmaandsrapportage vinden altijd begrotingsmutaties plaats. De afgelopen jaren waren dat er best wel veel, soms wel duizenden. Dat is buitengewoon moeilijk te controleren voor de raad. De gemeenteraad heeft een afspraak gemaakt, dat alleen de voorjaarsnota en begroting de echte verdeelmomenten zijn en dat het niet de bedoeling is dat er veel wordt verschoven bij de vier- en achtmaandsrapportages. College kan dat wel, maar dan is het vooral technisch schuiven: een afdeling valt bijvoorbeeld ineens onder iets anders, en moet naar een andere post. Gedurende het jaar worden er ook besluiten genomen door de gemeenteraad, die kunnen zorgen voor mutaties.

Welke instrumenten heeft de raad om invloed uit te oefenen op de kadernota?

We kunnen moties en amendementen indienen, ook op de begroting trouwens. Een amendement is sterker dan een motie, omdat het het stuk wijzigt. Een motie kan door het college naast zich neergelegd worden. Een goed amendement opstellen is best moeilijk: je moet heel precies de tekst aanpassen. Zo'n aanpassing moet in de hele kadernota (of begroting) dan wel kloppen - ook in de tabellen of in verwijzingen elders in de tekst. En soms zit het juridisch ook nog lastig in elkaar, zoals bij ruimtelijke ordening. Je kunt als raadslid wel altijd vragen om ambtelijke ondersteuning bij zo'n amendement. Maar in de praktijk wordt daar niet zoveel gebruik van gemaakt, omdat dat ook veel tijd kost.

In de Amsterdamse gemeenteraad worden nog wel eens moties ingediend die eigenlijk een amendement zouden moeten zijn. Als je geld anders wil besteden, zou je dat in een amendement moeten gieten. Maar omdat dat vaak te ingewikkeld of teveel werk is, wordt dat niet altijd gedaan.

Welke momenten en instrumenten heeft de raad (tijdens de cyclus) om haar taak als controleur uit te voeren?

De controle vindt plaats bij het jaarverslag met daarin de jaarrekening, en bij de viermaandsrapportage en achtmaandsrapportage. Maar de viermaands vindt altijd tegelijkertijd met de voorjaarsnota plaats. Dan zit je dus tegelijkertijd over het huidige en over het volgende jaar te praten. Het lopende jaar raakt daardoor altijd ondergesneeuwd.

Het jaarverslag en vier- en achtmaandsrapportage krijgen niet altijd de aandacht die ze verdienen. Die verantwoordingsmomenten en de daaraan gekoppelde controlerende taak vinden raadsleden in de praktijk toch minder interessant. Ik herken het ook wel hoor, het is leuker om te praten over wat je wilt gaan doen dan te praten over wat er heeft plaatsgevonden. Maar eigenlijk is het best wel gek: je zegt: "het college mag zoveel geld uitgeven aan dit en dit en dit". Dan is het ook belangrijk om te kijken of dat ook goed gebeurd is.

Op welk moment kunnen burgers of organisaties het beste proberen input te leveren?

Er zijn verschillende manieren om input te leveren: je kunt bellen of mailen naar een raadslid. Maar je kunt ook een raadsadres insturen op papier: dat is een officiële brief

aan de gemeenteraad. Zelf vind ik het toch het fijnst als mensen komen inspreken omdat je ze dan gelijk vragen kunt stellen. Ik denk dat dat ook de meeste impact maakt. Het kan handig zijn om raadsleden van tevoren te informeren dat je komt inspreken. Wat betreft de timing: als het over de begroting gaat kun je het best inspreken bij de behandeling daarvan in de commissies.

Bijvoorbeeld bij de begrotingsbehandeling in 2014: er was toen sprake van een grote bezuiniging op subsidies. We hebben toen opgeroepen om te komen inspreken tijdens een hoorzitting, met als opdracht te vertellen wat die bezuiniging voor jou betekende. Heel veel organisaties kwamen toen inspreken - die bezuiniging had ook effect op al die organisaties. En ook een aantal organisaties waarvan de coalitie na afloop zei: misschien moeten we dit toch maar niet doen.

Zijn begrotingen trendgevoelig? Zijn er actuele thema's die eenmalig in de begroting verschijnen?

Ik weet niet of je kunt spreken van trends. Maar in het vorige akkoord stond bijvoorbeeld niks over drukte in de stad. Politiek is ook vooruitkijken, op de toekomst voorbereid zijn. Wat betreft het milieu helemaal. Je moet een beetje vooruitkijken en bijsturen.

Je moet als politiek ook flexibel zijn. Ik vind het altijd een beetje flauw als mensen zegt: 'je vond vroeger altijd dat'. De tijd verandert. Je moet je mening kunnen veranderen. Het kan best zijn dat je nu denkt: 'we moeten deze kant op met de toeristenstroom,' terwijl we daarvoor altijd hebben gezegd dat we de andere kant op moesten.

Wat zijn goede manieren om als buitenstaander invloed uit te oefenen op het beleid?

Dat ligt eraan waar het over gaat. Ik heb ooit de succesvolle inspraak meegemaakt van een gehandicapte meneer die fietste in de waterleidingduinen. Er was daarvoor altijd ontheffing voor mensen met beperking, en die was komen te vervallen. Toen heeft hij raadsleden benaderd met zijn persoonlijke verhaal, waarom dat fietsen door de duinen belangrijk voor hem was. Maar daarnaast kwam hij ook met allerlei gegevens: hij kende precies de ins en outs van die ontheffing, en om hoeveel mensen het ging.

Hoe meer informatie je het raadslid geeft, hoe beter. Maar de manier van brengen is ook belangrijk. Je moet eerst voor jezelf weten waarom een raadslid in actie zou moeten komen. Je moet aansluiten de belevingswereld van het raadslid. Dat vraagt om een beetje onderzoek: is iemand nieuw? Heeft dit raadslid zich eerder met dit onderwerp beziggehouden? En niet onbelangrijk: van welke partij is het raadslid?

Want als je echt iets wil bereiken zul je een coalitiepartij mee moet krijgen: het is leuk als een oppositiewoordvoerder het met je eens is, maar voor een aangenomen motie of amendement heb je een meerderheid nodig, die je zonder coalitiepartij niet gaat vinden. Wat dat betreft is mijn advies om je minimaal op een coalitiepartij te richten.

Waar moet je als buitenstaander goed op letten?

Sommige mensen sturen mails naar de hele raad, dat vind ik nooit zo handig. Ik voel me dan niet aangesproken: ik ben dan minder geneigd er iets mee te doen. Zoals ik eerder zei: verdiep je in de raadsleden en bedenk wie jou het beste kan helpen met jouw kwestie!