



De gemeentelijke beleidscyclus

Hoe wordt gemeentelijk beleid gemaakt?

Inhoud

1. De gemeentelijke beleidscyclus.....	3
2. Meerjarenbeleidsplan	4
3. Jaarlijkse beleidscyclus	6
4. Gemeenteraadsverkiezingen.....	8

Leeswijzer

Het doel van deze leidraad is zorgen dat Wmo-raden en belangenbehartigers zicht krijgen op de wijze waarop gemeentelijk beleid wordt gemaakt binnen de gemeentelijke beleidscyclus. Met als doel dat leden van Wmo-raden en belangenbehartigers effectief invloed uit kunnen oefenen.

Auteurs



AVI, Petra Stalman & Aartjan ter Haar

Over 'Aandacht voor iedereen'

Het programma 'Aandacht voor iedereen' heeft als doel het toerusten van Wmo-raden en belangenbehartigers. Een onderdeel van het programma is het beschikbaar stellen van bruikbare hulpmiddelen voor Wmo-raden, cliëntenraden en belangenbehartigers. De Adviseurs Versterking Wmo kunnen helpen bij het gebruik van deze hulpmiddelen.

1. De gemeentelijke beleidscyclus

Hoe wordt gemeentelijk beleid gemaakt? Gemeentelijk beleid wordt gemaakt in stappen: de gemeentelijke beleidscyclus. Er zijn in feite drie gemeentelijke beleidscyclussen. Ten onrechte worden ze soms op één hoop gegooid. Vanzelfsprekend hangen ze nauw met elkaar samen, maar ze hebben elk hun eigen doel en bieden aparte aangrijpingspunten voor advies en belangenbehartiging.

Drie cyclussen

De drie gemeentelijke beleidscyclussen zijn:

1. Meerjaren cyclus van beleidsplannen (per beleidsthema)
2. Jaarcyclus (financieel, alle beleidsthema's)
3. Vierjaarlijkse cyclus gemeenteraadsverkiezingen (alle beleidsthema's)

De fases

Elke beleidscyclus bestaat uit verschillende fases:

1. Beleidsvoorbereiding (inventarisatie): samenwerkingsmogelijkheden binnen en buiten het gemeentehuis verkennen en informatie verzamelen om (nieuw) beleid te kunnen vormen.
2. Beleidsformulering (visievorming, beleidsvorming en besluitvorming): stellen van prioriteiten en het formuleren van de doelstellingen voor gemeentelijk beleid.
3. Beleidsuitvoering (uitvoering): rolverdeling tussen gemeenten en partners, opstellen van uitvoeringsprogramma en monitoren van gekozen interventies.
4. Beleidsevaluatie (benchmarking): tussentijds bijsturen en een volgende beleidscyclus voorbereiden.

Het gemeentelijke beleid wordt ontwikkeld door ambtenaren die een nota schrijven of een verordening opstellen in opdracht van het college van B&W. De gemeenteraad stelt de nota's, de begroting en de verordeningen vast.

Als u beleid wilt beïnvloeden moet u zich bij elke fase afvragen:

- Wie heeft het onderwerp op de agenda gezet?
- Welke ambtenaren bereiden het beleid voor?
- Welke ambtenaren moeten het beleid uitvoeren?
- Wie zitten er in de gemeenteraad en zijn bij dit onderwerp betrokken?
- Wie zitten er in de betreffende raadscommissie?
- Welke wethouder is verantwoordelijk?

2. Meerjarenbeleidsplan

Elke gemeente moet iedere vier jaar een nieuw Wmo-beleidsplan vaststellen. Dat geldt ook voor de komende decentralisaties.

De cyclus rond het opstellen van een Wmo-beleidsplan kan worden onderverdeeld in de volgende fases:

1. Beleidsvoorbereiding: inventarisatie en analyse (zicht op cliënten, vraag, aanbod)
2. Beleidsformulering
 - a) Visie en keuzen (keuzenota)
 - i. Wmo-beleidsplan
 - ii. Wmo-verordening
 - iii. Wmo-beleidsregels
 - b) Uitwerking (offertes, aanbesteding)
3. Beleidsuitvoering: invoering
4. Beleidsevaluatie

De gemeente heeft drie middelen tot haar beschikking om het Wmo-beleid uit te zetten, te verankeren en bij te schaven: het Wmo-meerjarenbeleidsplan, de Wmo-verordening en de Wmo-beleidsregels.

De basis voor de beleidscyclus is het coalitie- of collegeakkoord, dat door politieke partijen wordt afgesloten na de gemeenteraadsverkiezingen. In dit akkoord is de visie van het college van B&W vastgelegd. In dit akkoord staan de afspraken over hoe en waarmee het college de komende jaren aan de slag wil gaan (zie hoofdstuk 4).

Het coalitieakkoord is een basisdocument dat vier jaar blijft bestaan. De concrete actiepunten in het coalitieakkoord worden door de partijen die de wethouders leveren in volgorde van belangrijkheid gezet (prioriteiten). De prioriteiten worden voor specifieke beleidsthema's verder uitgewerkt tot een meerjarenbeleidsplan.

Wmo-beleidsplan

Elke gemeente is verplicht om iedere vier jaar een nieuw Wmo-beleidsplan te maken. In het beleidsplan wordt de visie op de Wmo neergezet en de gevolgen daarvan. Het college stuurt een voorstel naar de gemeenteraad. Mede op basis van het advies van de Wmo-adviesraad kan de gemeenteraad het voorstel aannemen, aanpassen of verwerpen. De kaders van het gemeentelijke Wmo-beleidsplan worden aangegeven door de kaderwet Wmo.

Wmo-verordening

De gemeente is verplicht om een verordening op te stellen voor het verstrekken van individuele Wmo-voorzieningen. Het vaststellen van de Wmo-verordening verloopt hetzelfde als bij het Wmo-beleidsplan.

In de Wmo-verordening wordt het Wmo-beleid - zoals vastgelegd in het Wmo-beleidsplan - verder uitgewerkt. Een verordening bevat regels die gelden voor alle inwoners van de gemeente. De gemeenteraad stelt een verordening vast. De ambtenaren passen de regels vervolgens toe. Gemeenten baseren zich meestal op de model-Wmo-verordening van de VNG.

Wmo-beleidsregels

Wmo-beleidsregels worden op een andere manier vastgesteld. Het college van B&W kan zelfstandig - dus zonder overleg met de gemeenteraad of de Wmo-adviesraad - de beleidsregels vaststellen. In de Wmo-beleidsregels wordt de praktische uitvoering van de Wmo-verordening beschreven. De beleidsregels geven aan hoe de Wmo-verordening en het Wmo-beleid volgens het college moet worden uitgevoerd.

Als u invloed wilt uitoefenen op de ontwikkelingen rond de Wmo, laat dan bij de gemeenteraadsvergaderingen van u horen. Neem contact op met de beleidsambtenaar die de startnotitie Wmo opstelt. Informeer in welk stadium dat is, of u de huidige versie al kunt inzien en maak een afspraak om hem / haar op de hoogte te stellen van uw punten. Vraag welk traject de gemeente volgt bij de invoering van de Wmo, op welk punt ze nu zitten, welke contactpersonen er zijn en hoe de inspraak geregeld is.

3. Jaarlijkse beleidscyclus

Binnen gemeenten staat de beleidscyclus vast. Hoewel de behandeling in de ambtelijke lijn kan verschillen, bijvoorbeeld omdat sommige gemeenten geen commissievergaderingen kennen, bestaat de jaarlijkse beleidscyclus grofweg uit vier fases.

De vier fases in jaarlijkse beleidscyclus:

1. Coalitie- of collegeakkoord: 4 jaar periode, beleidsvoornemens, geschreven en vastgesteld na de verkiezingen door college.
2. Kadernota: voorbereiding op de programmabegroting, wensen, extra uitgaven e.d. die verwacht worden voor de begroting van het jaar daarop, vastgesteld door gemeenteraad in juni van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de voorjaarsnota betrekking heeft.
3. Begroting: 1 jaar periode, voornemens en activiteiten voor 1 jaar, budgetten voor uitvoering beleid, vastgesteld door de gemeenteraad in november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de programmabegroting betrekking heeft.
4. Jaarrekening: in het jaar na afloop van het begrotingsjaar, verantwoording over beleid en financiën in het afgelopen begrotingsjaar.

Via de jaarlijkse beleidscyclus stelt de gemeenteraad elk jaar haar beleid voor de komende jaren vast en legt het college verantwoording af over de uitvoering van het beleid. Ook wordt via de beleidscyclus bepaald hoeveel geld de gemeente aan verschillende beleidsterreinen wil uitgeven en hoe de gemeente er financieel voorstaat. Aan het eind van de rit wordt gecontroleerd of het beleid is uitgevoerd zoals dat is afgesproken.

Kadernota (Voorjaarsnota)

In het voor- en najaar wordt de gemeentelijke begroting behandeld. In het najaar wordt een start gemaakt met het schrijven van de kadernota. Ieder voorjaar stelt de gemeenteraad de kadernota vast. Hierin geeft de gemeenteraad aan het college speerpunten mee voor het beleid van het komende kalenderjaar en het eerste kwartaal voor het jaar erna. Wat vindt de gemeenteraad belangrijk? In de kadernota staan alle actiepunten die het college wil uitvoeren. Een deel daarvan komt uit het coalitie- of collegeakkoord en een deel wordt aangedragen door ambtenaren. De nota geeft zicht op de wensen voor de komende jaren.

De kadernota komt in eerste instantie tot stand na intensief overleg binnen de partijen die na de raadsverkiezingen de wethouders leveren. Vervolgens maakt het college de kadernota. Als de nota klaar is, kunnen maatschappelijke instanties met gemeenteraadsleden van gedachten wisselen over de nota, zodat de gemeenteraad weet hoe inwoners en organisaties over de nota denken. De behandeling van de kadernota is hét moment om in te spreken in de commissies, zodat eventuele voorstellen in de begroting kunnen worden meegenomen. In juni wordt de nota vervolgens behandeld in de vergadering van de gemeenteraad. Pas dan ligt de inhoud van de kadernota vast.

Begroting

In het najaar stelt de gemeenteraad de begroting vast. In de begroting zijn de speerpunten die in de kadernota zijn aangegeven, vertaald in beleidsplannen. Sommige gemeenten werken daarnaast met een productenbegroting en een programmabegroting.

Voor maatschappelijke organisaties is het belangrijk om de gemeentelijke financiële cyclus te begrijpen en daarop in te kunnen spelen. De momenten waarop de raad beslissingen neemt over de financiën zijn tevens momenten waarop besluiten over het beleid genomen worden. De gemeenteraad moet aan de hand van de cijfers kunnen zien hoeveel geld besteed wordt en ze moet daarmee kunnen controleren of het gemeentebestuur zijn taken goed heeft uitgevoerd. De begroting heeft vooral de functie als beleidsprogramma en de jaarrekening als jaarverslag.

De begroting bestaat uit:

1. De programmabegroting

Dit is een vooruitblik naar de komende jaren. In de programmabegroting laat het college zien aan de gemeenteraad welke plannen zij voor de komende jaren heeft. De programmabegroting wordt opgesteld door de raad. Hij bestaat uit een aantal beleidsprogramma's. Per programma wordt op hoofdlijnen aangegeven wat de raad ermee wil bereiken, wat hij daarvoor wil doen en wat dat mag kosten. De nadruk ligt op doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze begroting moet aangeven wat de missie en de politieke doelen zijn.

2. De productbegroting

Dit is de specifieke invulling van de programmabegroting door het college. Hierbij gaat het dus vooral om de uitvoering van de programmabegroting. De productbegroting is gedetailleerd ingevuld, de nadruk ligt op de verdeling van de gelden over de verschillende activiteiten. In de productenbegroting is in één oogopslag te zien waar het geld van de gemeente het komend jaar naartoe gaat, wat men krijgt voor dat geld en hoeveel het kost om een product te maken of dienst te leveren.

Jaarrekening

Een financiële cyclus wordt afgesloten met een jaarrekening. In deze jaarrekening staat een eindafrekening per programmaonderdeel van de programmabegroting. Halverwege het jaar nadat de begroting is uitgevoerd, controleert de gemeenteraad de jaarrekening. De gemeenteraad wil weten wat er is bereikt en wat dit heeft gekost en of het college zich hierbij aan de gemaakte beleidsafspraken heeft gehouden. Een aantal keer per jaar worden er voortgangsrapportages uitgebracht. Daarin wordt de voortgang van de programma's uit de programmabegroting getoond. Met de rapportages verantwoordt het college zich aan de gemeenteraad.

4. Gemeenteraadsverkiezingen

Een derde belangrijke beleidscyclus is de cyclus rond de gemeenteraadsverkiezingen. Ook via de gemeenteraadsverkiezingen kan het gemeentelijke beleid beïnvloed worden. De eerstkomende gemeenteraadsverkiezingen vinden plaats in maart 2014. Op enkele plaatsen zijn al gemeenteraadsverkiezingen in najaar 2013 vanwege gemeentelijke herindelingen.

Tijdens de vierjaarlijkse cyclus van de gemeenteraadsverkiezingen kunnen in principe alle beleidsthema's aan de orde gesteld worden. Momenteel wordt er al aan de verkiezingsprogramma's gewerkt. Het is dus zaak om zo snel mogelijk te starten met het beïnvloedingsproces.

Fases cyclus

De cyclus van de verkiezingen kan worden onderverdeeld in de volgende fases:

1. Beleidsvoorbereiding:
 - o Schrijven van de verkiezingsprogramma's
 - o Campagne voeren; de politieke partij probeert zoveel mogelijk mensen op hen te laten stemmen
 - o Verkiezingsdag
2. Beleidsformulering: onderhandelingen over het coalitie- of collegeakkoord
3. Beleidsuitvoering: uitvoering van het coalitie- of collegeakkoord
4. Beleidsevaluatie: met als belangrijkste stap nieuwe verkiezingen

Wanneer en hoe invloed uitoefenen?

Tijdens de verschillende fases in aanloop op van de gemeenteraadsverkiezingen kan invloed uitgeoefend worden op het gemeentebestuur.

Veel partijen hebben de eerste conceptversie van het verkiezingsprogramma gereed en zullen de conceptfase voor de zomer of in september afronden. Daarna wordt deze verkiezingsprogramma's voorgelegd aan de leden en definitief vastgesteld. Vanaf november beginnen de verkiezingscampagne echt. Let op in welke fase elke partij zich bevindt en op welk moment u invloed kunt uitoefenen.

1. Politieke partijen schrijven het programma (nu tot najaar 2013). De verkiezingsprogramma's geven veel informatie over de standpunten van de verschillende partijen.
2. Programma's worden besproken met partijleden en andere belangstellenden.
3. Programma's worden vastgesteld en ingebracht in de verkiezingscampagne.
4. Het voeren van de campagne (najaar tot verkiezingsdag 19 maart 2014).
5. De burgers kiezen.
6. Collegeonderhandelingen en vaststellen van het coalitie- of collegeprogramma.

Zie leidraad 'Gemeenteraadsverkiezingen' (AVI-toolkit 3) voor een stappenplan samenwerken en invloed uitoefenen rond gemeenteraadsverkiezingen.

Programma Aandacht voor iedereen

De leidraad over de gemeentelijke beleidscyclus is een uitgave van programma Aandacht voor iedereen.

Het programma Aandacht voor iedereen is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie van de AWBZ-begeleiding en hun rol daarbij. De adviezen en ondersteuning van het programma zijn een belangrijk instrument bij het versterken van de Wmo-raden en belangenbehartigers. Een onderdeel van het programma is het beschikbaar stellen van bruikbare hulpmiddelen voor Wmo-raden, cliëntenraden en belangenbehartigers.

Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van VWS. De bij het programma betrokken landelijke organisaties zijn: CG-Raad, CSO, Koepel Wmo-raden, LPGGz, Mezzo, NPCF, Oogvereniging, Per Saldo, Platform VG, VCP en Zorgbelang Nederland. Aandacht voor iedereen werkt nauw samen met het Transitiebureau van VNG en VWS.

Voor meer informatie over Aandacht voor iedereen en over de activiteiten en de ondersteuningsmogelijkheden die het programma kan bieden, kunt u contact opnemen met het programmasecretariaat:

Programma Aandacht voor iedereen
Postbus 1038
3500 BA Utrecht
T 030 291 6622
secretariaattransitie1@cg-raad.nl