



Regie in de regio



*PerSaldo*

## De gemeentelijke beleidscyclus

---

Hoe wordt gemeentelijk beleid gemaakt en wanneer kun je effectieve interventies plegen?

AVI-toolkit 7 gemodificeerd tbv Lobby

November 2016



## Inhoud

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

## Leeswijzer

Zicht geven op de wijze waarop gemeentelijk beleid wordt gemaakt binnen de gemeentelijke beleidscyclus zodat belangenbehartigers effectief invloed uit kunnen oefenen is het doel van deze leidraad

## Auteurs



AVI, Petra Stalman & Aartjan ter Haar & Ineke Smidt & Oebele Herder

### Over 'Aandacht voor iedereen'

Het programma 'Aandacht voor iedereen' heeft als doel het toerusten van 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 beleidscycli. 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 cycli

De drie gemeentelijke beleidscycli zijn:

1. Meerjaren cyclus van kadernota (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?*
- *Wat zijn de politieke standpunten van de desbetreffende Raadsleden en Wethouder over uw onderwerp en hoe kunt u daar uw boodschap zo goed mogelijk bij aansluiten?*

*Effectief interveniëren om uw boodschap duidelijk te maken, moet -gezien de in elke gemeente vaststaande cyclus- dus op het juiste tijdstip bij de juiste persoon/het juiste orgaan gebeuren. Beïnvloeding van de ambtenaren in het beleidsvoorbereidende proces is het meest effectief. Er zijn nog niet veel ambtenaren die uit zichzelf cliëntorganisaties inschakelen bij het formuleren van beleid. In dat stadium wordt ook bijna nooit een Wmo-raad (o.i.d.) ingeschakeld. Een Wmo-raad (o.i.d.) zou kunnen eisen dat in elke beleidsnota wordt vermeld dat belanghebbende cliënten/burgers in het beginstadium geconsulteerd moeten worden en dat die consultatie ook vermeld wordt in de definitieve beleidsnota.*

*Beïnvloeding van een al door het college vastgestelde nota is vaak veel moeizamer. Zowel de ambtenaar als de wethouder hebben de neiging vast te houden aan de nota en deze ongewijzigd aan de raad voor te leggen. Benadering van de gemeenteraadsleden, coalitie en oppositie, is dan in ieder geval geboden.*

## 2. Meerjarenkadernota

Elke gemeente stelt iedere vier jaar niet alleen een nieuw Wmo-beleidsnota op (ook wel kadernota genoemd) maar ook een Participatienota en de gemeenteraad stelt deze documenten vast.

*NB: Waar nu het proces van de WMO staat beschreven, kun je ook het proces voor de Participatienota lezen. Vaak uitgevoerd door andere ambtenaren en wethouders, maar de cyclus als primair proces is hetzelfde, dus de effectieve lobbyperiode ook. Ook al lopen deze nota's in tijd niet gelijk op. In sommige gemeenten wordt nu al een integrale beleidsnota Sociaal Domein gemaakt. Alle 3 D's, Wmo, Jeugdzorg en Participatie zijn dan onderdeel van deze integrale beleidsnota. Dit zal naar verwachting in de toekomst bij veel meer gemeenten gebeuren*

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

1. Beleidsvoorbereiding: inventarisatie en analyse (zicht op cliënten, vraag, aanbod)
2. Beleidsformulering
  - a) Visie en keuzen (kadernota)
    - 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: de Wmo-(meerjaren) kadernota, 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 (meestal) 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 meerjarige kadernota.

### Wmo-kadernota

Elke gemeente is **verplicht** om iedere vier jaar een nieuw Wmo-kadernota te maken. In de kadernota 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-kadernota worden aangegeven door de kaderwet Wmo.

Daarnaast spelen andere zaken een rol bij het opstellen van een kadernota zoals het coalitie akkoord, dat tot stand komt na intensief overleg binnen de partijen die na de raadsverkiezingen de wethouders leveren. Vervolgens maakt het college de kadernota.

*Effectieve beleidsbeïnvloeding kan het beste plaatsvinden op het moment dat de ambtenaren bezig zijn met de oriëntatie op de inhoud en de beleidsvoorbereiding.*

*Dat is ongeveer 6 maanden voordat een kadernota aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Let dus goed op het aflopen van bestaande nota's en anticipeer daarop door het gesprek aan te gaan met de ambtenaren.*

*Zorg voor een heldere boodschap, met alternatieven voor beleidszaken die je veranderd wil zien. De WMO-raad of Adviesraad voor het Sociale Domein, moet ook de beschikking hebben over de items die je veranderd wil zien, zodat ze dezelfde boodschap kan geven (maakt de argumenten sterker)*

*Als het helemaal niet lukt kun je de gemeenteraadsleden benaderen, ook die van de coalitie niet vergeten!*

*Meestal wordt er een inspraak ronde georganiseerd als de nota klaar is, dan 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.*

## 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-kadernota.

In de Wmo-verordening wordt het Wmo-beleid - zoals vastgelegd in het Wmo-kadernota - 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.

*Effectieve interventies: ook hier moet je zorgen dat je als cliënt- of familieorganisatie in een vroeg stadium bevestigd wordt op een cliëntvriendelijke manier van uitvoering. Als je niet automatisch uitgenodigd wordt: meld je aan bij de desbetreffende ambtenaar.*

*Zorg daarbij dat je de oude verordening goed doorgespit hebt en alternatieven bij de hand (en op papier) hebt om te bespreken.*

## 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.

*Indien de beleidsregels niet goed uitpakken voor de betreffende doelgroep, kunt u op verschillende manieren proberen deze te veranderen:*

- 1. Ga in gesprek met de "schrijvende" ambtenaar, zorg voor alternatieven.*
- 2. Stuur een brief met de bezwaren voor de uitvoering aan het College van B&W, met een kopie aan de griffier van de gemeenteraad met het verzoek deze brief aan alle leden bekend te maken.*
- 3. Probeer de woordvoerders van dit onderwerp van de verschillende gemeenteraadspartijen te bewegen hierover vragen te stellen aan de wethouder.*
- 4. Als de uitvoering echt moet veranderen en je krijgt nergens gehoor, schakel dan de lokale media in.*

### 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 3 fases gebaseerd op het coalitieakkoord**

(het Coalitie- of collegeakkoord: periode van 4 jaar, beleidsvoornemens, geschreven en vastgesteld na de verkiezingen door het college en waarop de coalitieafspraken en budgettaire ruimtes gebaseerd zijn)

De 3 fases in de jaarlijkse beleidscyclus:

1. Voorjaarsnota (VJN-jaarlijkse, vaak minimale aanpassing van de kadernota): voorbereiding op de programmabegroting van het jaar daarop, met wensen, extra uitgaven e.d. die verwacht worden voor de begroting van het jaar daarop, vastgesteld door gemeenteraad in juni van het lopende jaar.
2. Begroting: periode van 1 jaar, 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. De ambtelijke voorbereiding begint direct na het vaststellen van de voorjaarsnota door de gemeenteraad in juni en is in september afgerond. Dan gaat de begroting de bestuurlijke pijplijn in.  
*wanneer je dus (meer) budget wil laten vrij maken voor je organisatie, moet je dus zowel de VJN benutten als de begroting per programma.  
wanneer het niet lukt, kun je de gemeenteraadsleden benaderen. Doe dat gericht bij de woordvoerders over het onderwerp dat je wilt veranderen of toevoegen.*
3. Jaarrekening: in het jaar na afloop van het begrotingsjaar, verantwoording over beleid en financiën van 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.

#### Voorjaarsnota

In het voor- en najaar wordt de gemeentelijke begroting behandeld. Na de vaststelling van de begroting voor het komende jaar, wordt een start gemaakt met het schrijven van de VJN voor het jaar daarop volgend. Ieder voorjaar stelt de gemeenteraad de VJN vast. Hierin geeft de gemeenteraad aan het college speerpunten mee voor het beleid van het daarop volgende kalenderjaar. Wat vindt de gemeenteraad belangrijk? In de VJN staan alle actiepunten die het college wil uitvoeren. Een deel daarvan komt uit het coalitie- of collegeakkoord en een deel wordt aangedragen door ambtenaren, meestal komend uit de bestaande kadernota of een aanpassing daarvan. De VJN geeft zicht op de wensen voor het komende jaar.

De voorbereidingen gaan al in januari van start en gaan begin april de ambtelijke en bestuurlijke pijplijn in om te komen tot de aanbidding aan de gemeenteraad in juni.

*De effectieve interventieperiode ligt dus in de eerste 3 maanden van het nieuwe jaar! Als je (extra) budget of aangepast beleid wilt, zal dat in de VJN opgenomen moeten zijn de WMO-raad of de Adviesraad Sociaal Domein kan hierin een sterke bondgenoot zijn.*

## Begroting

In het najaar stelt de gemeenteraad de begroting vast. In de begroting zijn de speerpunten die in de VJN zijn aangegeven, vertaald in budgetten passend bij de beleidsvoornemens. Sommige gemeenten werken daarnaast met een producten- 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 kunnen tevens momenten zijn 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 met VJN heeft vooral de functie van beleidsprogramma en de jaarrekening die van jaarverslag.

De begroting kan dus bestaan uit:

### 1. De programmabegroting

Dit is een vooruitblik op 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 het College en vastgesteld door de Raad. Hij bestaat uit een aantal beleidsprogramma's. Per programma worden op hoofdlijnen doel(en), activiteiten en kosten aangegeven. 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 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 2018. Op enkele plaatsen zijn gemeenteraadsverkiezingen op andere tijdstippen vanwege gemeentelijke herindelingen.**

Tijdens de vierjaarlijkse cyclus van de gemeenteraadsverkiezingen kunnen in principe alle beleidsthema's aan de orde gesteld worden. Meestal wordt er zo'n 1,5 tot 2 jaar van tevoren al aan de verkiezingsprogramma's gewerkt. Het is dus zaak om zo snel mogelijk te starten met het beïnvloedingsproces en mee te schrijven aan het verkiezingsprogramma van alle politieke partijen in de gemeente.

### Fases cyclus

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

1. Beleidsvoorbereiding:
  - Schrijven van de verkiezingsprogramma's
  - Campagne voeren; de politieke partij probeert zoveel mogelijk mensen op hen te laten stemmen
  - 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 (meestal slaan de diverse politieke partijen dit over, vanwege alle compromissen. Wel worden de succesitems graag benoemd)

### Wanneer en hoe invloed uitoefenen?

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

Let op in welke fase elke partij zich bevindt en op welk moment u invloed kunt uitoefenen.

1. Politieke partijen schrijven het programma (1,5-2 jaar voor de verkiezingen). 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 maart 2018).
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.