



Beleidsproces in Dalfsen

Maart 2017

Inleiding

Eind 2008 is naar aanleiding van discussies over de werkwijze van de raad besloten om het begrip kaderstelling nader uit te werken in de vorm van een notitie. Die notitie heeft zijn weg gevonden in de bestuurscultuur en de ambtelijke werkwijzen. We merken echter dat in de afgelopen jaren de inhoud van deze notitie lijkt te zijn weggezakt. In verschillende voorstellen wordt het bestuur voorgesteld om te besluiten over startnota's, kadernotities, beleidsplannen en projectopdrachten. Qua vorm en inhoud zijn zij niet altijd onderscheidend ten opzichte van elkaar en soms wordt dezelfde term gebruikt voor twee sterk verschillende notities.

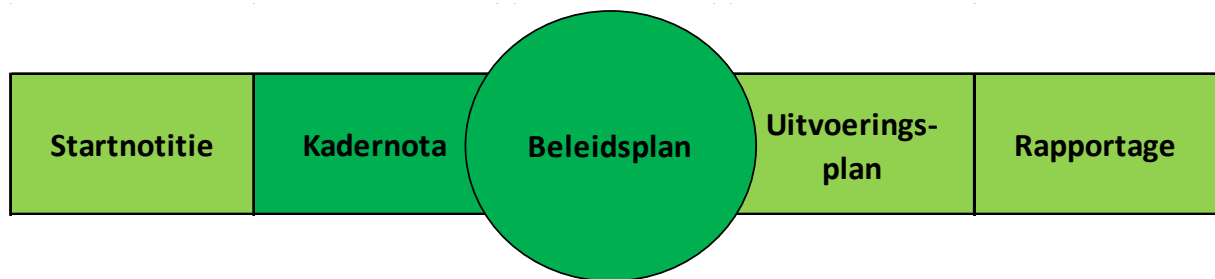
Ook bestaat onduidelijkheid over de bevoegdheden van raad en college bij de bestuurlijke besluitvorming over dergelijke stappen in een beleidsproces. De raad stelt kaders, het college voert uit. Maar hoe zit het dan met uitvoerende plannen waar krediet wordt gevraagd? En hoe werkt het bij een plan van aanpak waar het college een tijdspad schetst en de raad burgerparticipatie toegepast wil zien?

Daarnaast is ambtelijk sterk ingezet op werkwijzen die aansluiten op de kernwaarden van de organisatie¹. Projectmatig werken en projectmanagement bieden handvatten voor een manier van werken die de organisatie nog beter in staat stelt om wendbaar in te spelen op ontwikkelingen.

Er is behoefte aan helderheid en een wens om te komen tot een eenduidige set aan werkwijzen (voor de documenten) in het beleidsproces. Hoewel het dan voor de hand ligt om de reeds bestaande notitie over kaderstelling opnieuw naar voren te halen en indien nodig te updaten, is daar niet voor gekozen. We willen helderheid geven over de verschillende stappen in het beleidsproces door te schetsen welke stappen er zijn, waar ze uit bestaan en hoe ze behandeld dienen te worden. Tegelijkertijd willen we benadrukken dat dit een handreiking is, geen blauwdruk. De mogelijkheid tot flexibiliteit stimuleert eigenaarschap en betrokkenheid en kan ook tot verfrissende inzichten leiden die nóg beter aansluiten bij de behoefte van raad, college, griffie, en management.

¹ Resultaatgericht te werken, kansen en mogelijkheden te zien en te benutten en samen te werken aan het collectief doel (programma Ideaal)

Het beleidsproces in Dalfsen



Voorfase

Niet ieder beleidsplan is een project en niet ieder project is een beleidsplan. Toch is er vaak overlap en in bijna alle gevallen helpen de principes van projectmatig werken bij het verkennen van een opdracht. In de ambtelijke organisatie is door het DT een visie vastgesteld op projectmanagement, waarbij het gebruik van formats is voorgeschreven. Een aanleiding vertaalt zich in een projectverkenning, als opmaat naar een projectopdracht. Deze voorfase is hoofdzakelijk ambtelijk. Afhankelijk van het onderwerp worden de formats vastgesteld door eenheidsmanager, managementteam, directieteam of het college.

Startnotitie

De bestuurlijke startnotitie beschrijft het proces dat doorlopen gaat worden (een plan van aanpak) en is verkennend en procedureel van aard. In een startnotitie wordt vastgelegd wat het onderwerp is en waarom een traject van beleidsvorming nodig is. Zonder al te diep in te gaan op de inhoud wordt weergegeven wat de aanleiding is, welke probleemstelling moet worden onderzocht en welke fasen in het proces volgen en hoe de planning er uit ziet. Duidelijk is dat er overlap zit tussen de (ambtelijke) projectverkenning en –opdracht en de (bestuurlijke) startnotitie.

Een startnotitie heeft twee doelen:

1. Vastleggen van het 'contract' tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, het is daarmee een intern sturingsinstrument. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke en ambtelijke actoren. Het college van B&W of een individuele portefeuillehouder is meestal de bestuurlijke opdrachtgever, die een opdracht geeft aan de algemeen directeur of eenheidsmanager als opdrachtnemer. De eenheidsmanager of directeur fungeert vervolgens als ambtelijk opdrachtgever aan een beleidsadviseur of projectleider als ambtelijk opdrachtnemer.
2. Informeren van andere betrokkenen, die (nog) niet direct een rol hebben in de afbakening tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, maar die wel een rol zullen krijgen bij de vervolgstappen.

Het college is verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding. Daarom worden startnotities over het algemeen vastgesteld door het college. Het college bindt daarmee zichzelf aan een bepaalde afspraak en bindt daarmee ook de ambtelijke organisatie. Afhankelijk van het onderwerp en verwacht vervolgtraject wordt de raad hierover geïnformeerd via het raadsinformatiesysteem of via een informerend of opiniërend commissievoorstel.

Kadernota

Een kadernota beschrijft de ambitie en te hanteren uitgangspunten voor het opstellen van het beleidsplan. Vergeleken met de startnotitie – die met name gaat over het proces (HOE/WANNEER) – gaat de kadernota vooral over de inhoud (WAT/WAAROM). In een kadernota wordt vastgelegd welke visie en missie de gemeente heeft op een bepaald beleidsterrein en welke uitgangspunten moeten worden gehanteerd voor het opstellen van het beleidsplan.

Het opstellen van een kadernota is niet altijd noodzakelijk. Soms is al uit eerder vastgestelde documenten helder welke richting een beleidsplan op moet gaan, is er weinig beleidsvrijheid door stringente hogere regelgeving of gaat het naar verwachting niet om politiek zware thema's. Kadernota's worden in principe vastgesteld door de gemeenteraad. Kaderstelling is immers een taak voor het hoogste bestuursorgaan.

De vaststelling van een kadernota betekent ook de definitieve afbakening van het traject in termen van Geld, Organisatie, Kwaliteit, Informatie en Tijdspad (GOKIT). Dit zijn de procedurele uitgangspunten die de raad als randvoorwaarden meegeeft voor het opstellen van een beleidsplan door het college. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn welke stakeholders moeten worden betrokken, of en hoe burgerparticipatie daar in wordt opgenomen en hoe en wanneer verantwoording wordt afgelegd.

Beleidsplan

Het beleidsplan staat in het beleidsproces centraal. Het is de concrete vertaling van abstracte kaders en uitgangspunten naar doelen en effecten in een bepaalde periode (meestal niet meer dan 4 à 5 jaar). Als eerder een kadernota is vastgesteld, wordt deze nu geïntegreerd in de beleidsnota. Dit heeft dus het karakter van een verdiepende uitwerking. Hierbij is de 3W-systematiek onmisbaar: Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? Het beleidsplan geeft antwoord op dit soort vragen. Het beleidsplan bevat de indicatoren die gebruikt zullen worden om te meten of en hoe doelen worden behaald. Het bijbehorende raadsvoorstel bevat een kredietaanvraag als aanvullende financiële middelen nodig zijn. Beleidsplannen worden in principe vastgesteld door de gemeenteraad. Slechts in uitzonderlijke gevallen is het college het bevoegd orgaan².

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleidsplan en houdt zich daarbij aan de afspraken die zijn gemaakt. Verordeningen worden daarom bij voorkeur tegelijk met het beleidsplan vastgesteld. Dit is immers de concrete regelgeving waaraan het college zich houdt bij de uitvoering.

Beleidsregels kunnen tegelijkertijd met het beleidsplan worden aangeboden, maar worden in principe vastgesteld door het college. Daarom worden eventuele beleidsregels sowieso bij het uitvoeringsplan gevoegd.

Uitvoeringsplan

Het uitvoeringsplan vormt voor het college het belangrijkste richtsnoer om gestelde doelen te gaan behalen. Dit bestaat dus vooral uit een overzicht van uit te voeren activiteiten en de middelen die daarmee gepaard gaan. Het college legt daarbij vast op welke wijze activiteiten bijdragen aan het behalen van doelen en effecten.

Uitvoeringsplannen worden vastgesteld door het college. De raad controleert immers in principe pas achteraf of gestelde doelen zijn behaald en stuurt niet op het detailniveau. Wel worden uitvoeringsplannen informerend of opiniërend besproken in de gemeenteraad, uit oogpunt van (maatschappelijk) draagvlak en bestuurlijke samenwerking.

Meestal is pas bij een uitvoeringsplan beter inzichtelijk of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering. In sommige gevallen kan dat betekenen dat een nieuw raadsvoorstel met kredietaanvraag moet worden opgesteld. Dat wil uiteraard niet zeggen dat de raad het uitvoeringsplan moet vaststellen (instemmen kan wel).

² De vraag welk bestuursorgaan bevoegd is, wordt al beantwoord in de voorfase en de startnotitie.

Voortgangsrapportage

Voorgangs- en eindrapportages tot slot draaien om het (tussentijds) afleggen van verantwoording. Informatie over de uitvoering wordt hier gekoppeld aan de doelen uit het beleidsplan en de activiteiten uit het uitvoeringsplan. Soms gaat dit via aparte rapportages, maar soms kan dit mee in de planning & controlcyclus.

Dergelijke rapportages gaan niet alleen in op de inhoud, maar bevatten meestal ook een terugblik of evaluatie van het proces dat doorlopen is. Vaststelling is in principe aan het college, maar kan ook door de raad gebeuren (zeker als er een combinatie is met bijstelling van het beleid, of als er financiële gevolgen zijn).

Beleidsproces in Dalfsen

College raad informierend	Raad besluitvormend	Raad besluitvormend	College raad opiniërend	College raad informierend
Startnotitie	Kadernota	Beleidsplan	Uitvoeringsplan	Voortgangsrapportage
Proces	Ambitie en uitgangspunten	Doelen en effecten	Activiteiten	Verantwoording
<p>Aanleiding/probleemstelling Afbakening onderwerp Wet- en regelgeving Vigerende beleidskader Integraliteit beleid Tijdsplan en aanpak Risico's Bestuurlijk opdrachtgever Ambtelijk projectleider</p>	<p>Missie, visie, ambitie Trends en ontwikkelingen Uitgangspunten Randvoorwaarden (<u>GOKIT</u>) - <i>Geld/Financiële middelen</i> - <i>Organisatie/Partners (*)</i> - <i>Kwaliteit</i> - <i>Informatie</i> - <i>Tijdsplan</i> (*) Burgerparticipatie!</p>	<p>Beleidsplan Beleidsdoelen (SMART) Beleidseffecten Indicatoren Verordeningen Beschikbaar stellen kredieten</p>	<p>Activiteitenplan Beleidsregels Kostenraming: allocatie van budget</p>	<p>Behaalde doelen Gerealiseerde effecten Rapportage op indicatoren Financiële verantwoording</p>