

Beleidsnota

Standaard voor de beleidscyclus

2023

Inhoud

Inhoud.....	1
1. Inleiding: waarom een beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus?	2
2. Samenhang begrotingscyclus en beleidscyclus.....	3
3. Beleidsnota	6
4. Visie.....	8
5. Uitvoeringsprogramma	10
6. Evaluatie	11

1. Inleiding: waarom een beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus?

De beleidscyclus zorgt voor politieke aansturing van het beleid en maakt het mogelijk om publiek verantwoording af te leggen. Die verantwoording vindt voor een belangrijk deel plaats in de beleidscyclus zelf, maar kent ook een directe relatie met de begrotingscyclus. In de beleidscyclus komen doelen, indicatoren, streefwaarden en financiën samen om als kaders voor beleid vastgesteld te worden in de raad. Om vervolgens, vanuit deze kaders, controle en evaluatie voor de raad mogelijk te maken. In de begrotingscyclus komen de financiële kaders en inhoudelijke doelstellingen en indicatoren van de verschillende beleidsvelden samen.

Deze Beleidsnota biedt een aantal kaders en richtlijnen voor het effectief inrichten van de beleidscyclus. Dit geeft houvast voor het opstellen, kaderstellen, controleren en evalueren van beleid. Dit kader bestaat uit twee elementen:

1. Helderheid aard van de documenten. We onderscheiden drie typen beleidsdocumenten: beleidsnota, visie en uitvoeringsprogramma. Door dit onderscheid en in de hoofdtitel ook duidelijk aan te geven om welk type het gaat, is het doel van het document duidelijk en daarmee ook de rol en de verantwoordelijkheid van raad en college. Dat helpt om het gesprek over kaderstelling te voeren en een overwogen keuze te maken voor het actualiseren of toevoegen van beleid.
2. Standaardeisen aan de beleidsdocumenten. Dit zorgt ervoor dat ieder stuk alle informatie bevat, die nodig is voor effectieve sturing en zicht op resultaten. Ook dit verbetert het gesprek tussen college en raad.

Deze kaders dragen vervolgens bij aan:

- Effectief sturen door raad, college en organisatie doordat doelstellingen, indicatoren, streefwaarden en financiën duidelijk en gestructureerd per beleidsdocument terugkomen en wordt vastgelegd hoe dit wordt gevolgd en geëvalueerd;
- Helderheid in verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college en burgemeester¹ doordat consequent toepassen van naamgeving (visie, beleidsnota en uitvoeringsprogramma) en herkenbare structuur meer duidelijkheid bieden;
- Een gerichte begroting met een duidelijke link naar de beleidscyclus, doordat bij het vaststellen van het beleid is vastgelegd of en hoe dit in de begrotingscyclus wordt gemonitord en verantwoord. Het vastgestelde beleid uit de beleidscyclus komt op hoofdlijnen terug in de begroting.
- Een vaste structuur van de beleidscyclus waarin ook duidelijk is welk abstractieniveau van doelstellingen wordt vastgesteld, hoe verschillende beleidsdocumenten samenhangen en wat de looptijd hiervan is. Dit voorkomt stapeling van beleidsnota's en visies en verlaagt daardoor de werkdruk van de organisatie en de raad.

De kaders zijn van toepassing op documenten waarin gemeentelijk beleid wordt vastgesteld. Andere gemeentelijke instrumenten zoals verordeningen, beleidsregels en beschikkingen zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht vallen buiten de Standaard voor de beleidscyclus.

¹ Op een aantal terreinen, zoals openbare orde en veiligheid (Opiumwet, Alcoholwet, WOM) is de burgemeester (en niet het college) het bevoegde gezag als zelfstandig bestuursorgaan

2. Samenhang begrotingscyclus en beleidscyclus

De beleidscyclus vormt de start van nieuw beleid. Vervolgens wordt dit op hoofdlijnen, via de voorjaarsnota en begroting, verwerkt in de begrotingscyclus. In de beleidscyclus onderscheiden we drie niveaus: Visie, Beleidsnota en Uitvoeringsprogramma. Omdat het realiseren van inhoudelijke doelstellingen voorop staat, staat de beleidsnota centraal als instrument voor inhoudelijke en financiële kaderstelling door de raad. Vanuit hier wordt de verbinding naar de begroting gelegd; de beleidsnota legt dan ook een belangrijke basis voor de controlerende rol van de raad. Het gesprek gaat over de doelstelling van het beleid, de maatregelen om de doelstellingen te bereiken en de prioritering daarvan binnen de beschikbare financiële ruimte.

Onderstaand schema geeft aan wat de verplichte onderdelen zijn van de Beleidsnota, Visie en Uitvoeringsprogramma. Het kan dienen als leidraad voor de inhoudsopgave van deze beleidsdocumenten.

Standaard voor beleidsdocumenten		Kadernota, visie, koersdocument	Nota, agenda, uitvoeringsprogramma of visie	Uitvoeringsprogramma of agenda	Oude naam
		Visie	Beleidsnota	Uitvoeringsprogramma	Nieuwe naam
		10-20 jaar	4-10 jaar	1-4 jaar (meerjarenonderhoudsplan langer)	Horizon/looptijd
		Indien nodig (indicatief 10 jaar)	Indien nodig	Indien nodig (indicatief jaarlijks)	Actualisatie
		Ambities, doelstellingen, richting, kaderstellend	Vertaling van ambities visie in doelstellingen en risico's, kaderstellend	Doelstellingen beleidsnota vertaald naar concrete resultaten en acties	Ambities & doelen
		Vaststelling door raad	Vaststelling door raad	Vaststelling door college, optioneel ter informatie naar raad	Besluitvorming
		Geen indicatoren verplicht, eventueel effectindicatoren	Per doelstelling indicatoren en streefwaarden verplicht	Geen indicatoren verplicht, eventueel prestatie-indicatoren	Indicatoren
		In grote lijnen kosten en dekking aangeven	Kosten en dekking duidelijk voor het deel dat uitgevoerd wordt (link naar begroting en programma's)	Vastgesteld in beleidscyclus, waar nodig nader gespecificeerd	Financiën
		College aan raad tussentijds, bij afwijkingen en bij aflopen visie	College aan raad via begroting en jaarverslag en overige (raadsbrieven)	Interne monitoring via managementcyclus, bij afwijking college informeren	Voortgang & verantwoording
		Draagt bij aan overkoepelende ambitie in de programma's	Belangrijkste schakel: Vertaalt de doelstellingen, indicatoren en financiën naar de begroting	Draagt bij aan "wat gaan we er voor doen" in de begroting	Link Begrotingscyclus

Terwijl de beleidscyclus gaat over sturen en verantwoorden van onderdeel van beleid (een opgave, beleidsveld of gebied) stuurt en verantwoordt, is de begrotingscyclus het instrument om het geheel van de gemeentelijke huishouding te sturen en te verantwoorden. In de begrotingscyclus vindt de afweging plaats tussen (gebieds) opgaven, in de beleidscyclus binnen opgaven.

De begrotingscyclus wordt jaarlijks doorlopen en bestaat uit Voorjaarsnota, Programmabegroting, Bestuursrapportages (Berap) en Jaarstukken. De documenten van de begrotingscyclus zijn opgebouwd vanuit programma's (en paragrafen). De programma's zijn een clustering van (hoofd)opgaven met bijbehorende (hoofd)doelstellingen die voortkomen uit de beleidscyclus. Bij een nieuw coalitieakkoord worden de ambities en doelen uitgewerkt via de beleidscyclus en de doelen en indicatoren komen vervolgens op hoofdlijnen ook terug in de begroting. Realisatie en monitoring van het coalitieakkoord komt zo tot stand via vaststelling, uitvoering en verantwoording van beleidsnota's en krijgt daarmee ook een plek in de begroting.

De volgende hoofdstukken gaan in op het kader voor beleidsnota, visie, en uitvoeringprogramma. Ook geven we aan hoe deze documenten samenhangen met de begrotingscyclus. De driedeling heeft betrekking op beleidsdocumenten in de politiek-bestuurlijke verhouding tussen raad en college/burgemeester. In de bijlage treft u een schema waarin de hoofdpunten kort zijn toegelicht. Dit schema kan dienen als inhoudsopgave voor de verschillende beleidsdocumenten.

Het beleid voor de fysieke leefomgeving ligt vast in de Omgevingsvisie Utrecht, zoals de Omgevingswet bepaalt. Daarmee is de Omgevingsvisie Utrecht de beleidsinhoudelijke en juridische paraplu over het Utrechtse beleid voor de fysieke leefomgeving. Binnen de Omgevingsvisie Utrecht kennen we koersdocumenten (visies in de zin van deze standaard), gebiedsbeleid en thematisch beleid (beleidsnota's in de zin van deze standaard) en uitvoeringsprogramma's.

Onderstaande tabel geeft weer hoe de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving zich verhoudt tot de Standaard voor de beleidscyclus.

Standaard voor de beleidscyclus	Omgevingswet
Visie	Omgevingsvisie Utrecht: 'koers' met drie koersdocumenten (raad). - Op termijn zorgen voor één integrale Omgevingsvisie Utrecht in plaats van drie aparte koersdocumenten, zodat het echt een (stedelijk) sturingsinstrument wordt voor de beleidsnota's.
Beleidsnota	Thematisch en het gebiedsbeleid (raad). - Blijft onderdeel van de Omgevingsvisie Utrecht, zodat thematisch en gebiedsbeleid over de fysieke leefomgeving vindbaar blijft op één plek: omgevingsvisie.utrecht.nl en in het nieuwe Omgevingsloket; - Als thematisch of gebiedsbeleid wordt geactualiseerd of nieuw beleid wordt vastgesteld, de betreffende actualisatie 'beleidsnota' noemen.
Uitvoeringsprogramma	Uitvoeringsprogramma
Geen beleidsdocument (maar regelgeving)	Omgevingsplan (raad)
Geen beleidsdocument (maar uitvoering)	Omgevingsvergunning (college)
Geen beleidsdocument, aspecten van uitvoering beleidsnota en daarmee onderdeel van de beleidscyclus	Beheer, onderhoud, toezicht en handhaving

3. Beleidsnota

De beleidscyclus is het belangrijkste sturingsinstrument voor de raad om de kaderstellende en controlerende rol op specifieke beleidsterreinen in te vullen. Centraal in deze beleidscyclus staat de beleidsnota die het richtinggevend kader geeft voor de middellange termijn. De beleidsnota vormt ook de verbinding met de begrotingscyclus. De doelen uit het coalitieakkoord kunnen in een beleidsnota nader worden uitgewerkt. Realisatie van het coalitieakkoord komt zo tot stand via vaststelling en uitvoering van beleidsnota's. De looptijd van een beleidsnota is 4-10 jaar met waar van toepassing tussentijdse actualisatie. Voor veel beleidsnota's geldt een tijdshorizon van 4-5 jaar. Beleid moet immers actueel blijven, de standaard is daar ook op gericht. Er zijn echter ook onderwerpen die aan weinig verandering onderhevig zijn en meerjarig stabiel moeten blijven. Denk bijvoorbeeld aan de beleidsnota's op basis van de Financiële verordening zoals de Nota reserves, of aan de aanpak van het wervengebied.

Een beleidsnota wordt opgesteld binnen een beleidsveld en kan een nadere invulling en uitwerking zijn van een visie. Denk hierbij aan een beleidsnota voor een bepaald gebied of thema. Ook het thematische en gebiedsbeleid onder Omgevingsvisie Utrecht valt onder deze standaard voor de beleidsnota. Daar waar een visie een hoger abstractieniveau kent (zie hoofdstuk 4), is een beleidsnota concreet. Een beleidsnota geeft antwoord op de vraag welke weg wordt gevolgd om de beoogde doelen en ambities te bereiken. In de beleidsnota wordt beschreven wat de doelgroep is en wat de belangen en de wensen van die doelgroep zijn. Na vaststelling van de beleidsnota door de raad, kan het college tot uitvoering overgaan (zie hoofdstuk 5).

Een beleidsnota bevat de volgende onderdelen

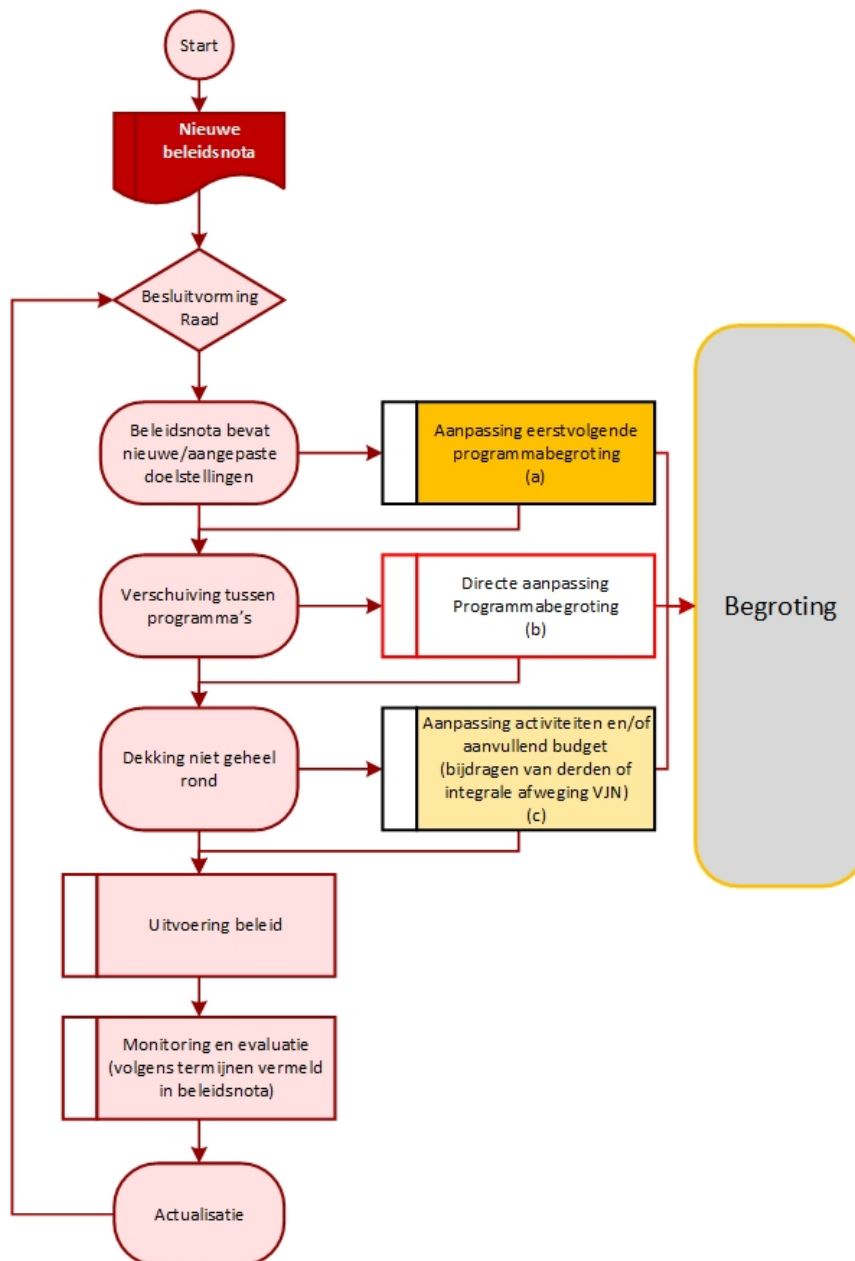
- Doelen: vertaling van ambities in concrete doelstellingen. Samenhang met eventuele bovenliggende ambities en/of doelstellingen, zoals wetgeving, afspraken coalitieakkoord, visie.
- De belangrijkste risico's: welke ontwikkelingen staan het bereiken van de doelstellingen in de weg? En welke maatregelen treffen we hiervoor?
- Indicatoren: Per doelstelling indicator(en) en streefwaarden. We sturen zoveel mogelijk op effectindicatoren. Zijn er geen goede effectindicatoren voor handen, dan kan gekozen worden voor prestatie-indicatoren of een combinatie van effect- en prestatie-indicatoren. In sommige gevallen is het (nog) niet mogelijk om streefwaarden te benoemen, bijvoorbeeld als er nog geen 0-meting is.
- Financiën: Duidelijkheid in kosten en hoe dekking is georganiseerd voor het deel dat uitgevoerd wordt (link naar begroting en programma's)
- Hoe en wanneer de verantwoording over de voortgang en evaluatie van college naar raad plaatsvindt
- Bij complexe opgaven wordt sturing en verantwoording volgens het Utrechts Sturingsmodel expliciet gemaakt. Ook hierin speelt leren, evalueren en verantwoorden een belangrijke rol.

Relatie met begrotingscyclus

Een begrotingsprogramma gaat in op ambities, doelstellingen (wat willen we bereiken) en acties (wat gaan we daarvoor doen). Een beleidsnota kent hierin het abstractieniveau van de doelstellingen uit de begroting. Niet alle doelstellingen komen terug in de begroting, dit zou de begroting te omvangrijk maken. De beleidsnota legt daarom ook vast welke doelen worden gevolgd in de begrotingscyclus en welke in de beleidscyclus. In de begroting worden één of enkele hoofddoelstellingen genoemd. Dit geldt ook voor de effectindicatoren en risico's.

Een nieuwe beleidsnota kan aanleiding zijn om de doelstellingen in de betrokken begrotingsprogramma's aan te passen. Dit gebeurt in de eerstvolgende begroting (a. in onderstaand schema). Verantwoording over deze hoofddoelstellingen en bijbehorende indicatoren en risico's vindt plaats via de begrotingscyclus.

Onderstaand schema geeft de relatie tussen de beleidsnota en de begroting weer.



Vaststelling en verantwoording

Een beleidsnota vaststellen is de bevoegdheid van de raad. In de beleidsnota geven we aan op welke manier de raad de voortgang van de uitvoering van het beleid kan monitoren. Dit is op het niveau van voortgang en realisatie doelstellingen en de bijbehorende effectindicatoren. Verantwoording en evaluatie van college naar raad over de voortgang vindt tenminste als volgt plaats:

- Verantwoording over de (hoofd)doelstellingen en indicatoren via de begroting en jaarstukken;
- Tussentijdse rapportages zoals afgesproken in de beleidsnota;
- Bij (dreigende) tussentijdse afwijkingen informeert het college de raad met een raadsbrief conform de actieve informatieplicht.

Financiële paragraaf

In beleidsnota moet duidelijk zijn wat de kosten zijn om de beleidsnota uit te voeren en hoe deze dekking is georganiseerd (uit welke programma's). De budgetten zijn uitgesplitst op het niveau van financiën in begrotingsprogramma. Deze bedragen uit de begroting zijn dan ook te herleiden.

Beleid wordt gemaakt binnen de vastgestelde budgettaire kaders. Verschuivingen tussen programma's op basis van de beleidsnota verwerken we direct in de begroting (b. in bovenstaand schema). We vermelden dit expliciet in het raadsvoorstel van de beleidsnota.

Is de dekking nog niet volledig rond, dan geeft de beleidsnota duidelijk aan om welk deel dit gaat en welke activiteiten dus nog niet kunnen worden uitgevoerd, in afwachting van de benodigde middelen. Dat deel van het beleid kan dan nog niet tot uitvoering overgaan. De beleidsnota geeft ook aan welke stappen worden gezet om aanvullend budget te organiseren, zoals bijdragen van derden of herschikking in de gemeentebegroting. In de Voorjaarsnota volgt de integrale afweging, waarbij aanvullend budget als wens kan worden meegenomen. Op het moment dat aanvullend budget beschikbaar is, kan ook de resterende uitvoering starten.

Besluitvorming hierover geschiedt via de Voorjaarsnota/Berap. In het raadsvoorstel van de Voorjaarsnota/Berap geven we aan dat het aanvullende budget betekent dat we de betreffende beleidsnota voor dat aanvullende deel kunnen uitvoeren (c. in bovenstaand schema).

4. Visie

In een visie stelt de raad ambities voor de lange termijn vast. Het abstractieniveau van een visie is hoog. Het gaat om de stip op de horizon op lange termijn. De looptijd van een visie is 10-20 jaar (richtinggevend). De raad besluit over de looptijd van de visie, maar ook hoe en wanneer de evaluatie plaatsvindt. Ook hier geldt dat tussentijdse actualisatie plaatsvindt indien nodig (indicatief na 10 jaar). Binnen de Omgevingsvisie Utrecht beschouwen we de koersdocumenten als visie in de zin van de standaard.

Een visie bevat de volgende onderdelen:

- Doelen: ambities, stip op de horizon
- Indicatoren: eventueel een vertaling van ambities in effectindicator(en)
- Financiën: kosten en dekking op hoofdlijnen
- Verantwoording en monitoring: bij vaststelling vastleggen, in ieder geval tussentijds bij majeure ontwikkelingen en aan het einde van de looptijd
- Besluitvorming: een visie vaststellen is de bevoegdheid van de raad

Er is niet altijd een visie nodig om beleid te kunnen maken en/of tot uitvoering te komen. Soms volstaat het om een oude visie te actualiseren en soms heeft een nieuwe visie geen toegevoegde waarde. We beperken het opstellen van visies tot waar dit toegevoegde waarde heeft.

Wanneer stellen we een (nieuwe) visie op:

1. Er ontbreekt (of er is onduidelijkheid) over een fundamentele ambitie, kader of leidend principe voor de lange termijn die nodig is om richting te geven aan beleid en/of tot uitvoering van beleid te komen;
2. Deze ambitie, het kader of leidend principe is nog niet of onvoldoende vastgelegd in een andere gemeentelijke visie of in bovenliggende wetgeving;
3. Bij het vastleggen van deze nieuwe ambitie, kader of leidend principe wordt eerst gekeken naar de mogelijkheid om een al bestaande visie te actualiseren vóórdat er een nieuwe visie wordt opgesteld. Daarmee voorkomen we het stapelen van ambities en onnodige documentenstroom.

Net als bij de andere beleidsdocumenten bevat ook de visie een aantal vaste onderdelen (zie schematische overzicht in de bijlage). Een visie is een kort kernachtig beleidsdocument. De uitwerking van een visie landt in verschillende beleidsnota's (zie hoofdstuk 3). Een beleidsnota zonder visie is mogelijk, wel verwijst de beleidsnota dan naar (eerder) vastgestelde ambities in de programmabegroting of bovenliggende wetgeving. Een visie zonder (voorgenomen) beleidsnota's is geen optie.

Relatie met begrotingscyclus

Een visie kan terugkomen in meerdere begrotingsprogramma's. En andersom kunnen ook meerdere begrotingsprogramma's samenkomen in een visie. Een begrotingsprogramma gaat in op ambities, doelstellingen (wat willen we bereiken) en acties (wat gaan we daarvoor doen). Een visie kent hierin het abstractieniveau van de ambitie uit de begroting. Een nieuwe of geactualiseerde visie kan aanleiding zijn om de ambitie in de betrokken begrotingsprogramma's aan te passen. Dit gebeurt in de eerstvolgende begroting. Blijkt uit de visie dat er voor uitvoering van de visie extra middelen nodig zijn? Dan zal naar aanvullende dekkingsmiddelen gezocht moeten worden. In de beleidsnota wordt de dekking van de middelen vervolgens nader uitgewerkt.

Vaststelling en verantwoording

Een visie vaststellen is de bevoegdheid van de raad. In de visie staat op welke manier en er wordt verantwoord en met welke frequentie. Dit is op het niveau van voortgang en realisatie ambitie en eventuele bijbehorende effectindicatoren. Verantwoording van college naar raad over de voortgang vindt plaats:

- Op hoofdlijnen via de programmabegroting
- Tussentijds bij majeure ontwikkelingen en als ambities wijzigen (bijv. n.a.v. trends, nieuwe raad of coalitieakkoord)
- Als de termijn van de visie verstrijkt: over de resultaten op vooraf vastgestelde ambities

Financiële paragraaf

De financiële paragraaf geeft inzicht in wat op hoofdlijnen de kosten zijn van uitvoering en welke potentiële dekkingsbronnen hiervoor mogelijk aangewend kunnen worden. Zijn er aanvullende dekkingsbronnen nodig dan worden de mogelijkheden hiertoe nader onderzocht. Waar mogelijk werken we voorstellen nader uit. Voor aanvullende gemeentelijke dekkingsbronnen kijken we ook nadrukkelijk naar de financiële ruimte binnen bestaande en toekomstige programmering. Besluitvorming over aanvullende dekkingsmogelijkheden maakt onderdeel uit van de integrale afweging (voorafgaand aan de Voorjaarsnota).

5. Uitvoeringsprogramma

Na vaststelling van de beleidsnota door de raad, kan het college tot uitvoering overgaan. Als het nodig is voor een goede uitvoering van het beleid, kan het college de beleidsnota uitwerken in een uitvoeringsprogramma. Een uitvoeringsprogramma heeft in principe een korte looptijd van 1-4 jaar. Er zijn enkele uitzonderingen, zoals een meerjarenonderhoudsplan, waarbij een uitvoeringsprogramma een langere looptijd kent. Tussentijdse actualisaties (eens in de 1-4 jaar) zijn dan nodig. In het kader van de Omgevingswet kennen we ook uitvoeringsprogramma's. Een uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld door het college en gaat optioneel, indien daarover afspraken zijn gemaakt in de beleidsnota, ter informatie naar de raad. In het uitvoeringsprogramma worden doelstellingen uit de beleidsnota vertaald naar concrete acties en resultaten in de tijd, en uitwerking van de budgetten van de beleidsnota. Als er voor uitvoering geen beleidskeuzes gemaakt hoeven te worden, dan kan een uitvoeringsprogramma ook zelfstandig worden opgesteld, zonder dat deze voorafgegaan wordt door een beleidsnota. Als uitvoering in dit geval gekoppeld is aan extra Rijksgelden, dan volgt financiële vertaling hiervan in de begrotingscyclus.

Relatie met begrotingscyclus

Speerpunten van het uitvoeringsprogramma komen terug in de begroting (wat gaan we er voor doen?).

Vaststelling en verantwoording

Een uitvoeringsprogramma vaststellen is een bevoegdheid van het college. De raad volgt de voortgang van de uitvoering op hoofdlijnen via de beleids- en begrotingscyclus én conform de afspraken die daarover zijn gemaakt in de beleidsnota.

6. Evaluatie

In 2025, twee jaar na vaststelling van deze beleidsnota, zullen we de werking ervan evalueren. De gespreksverslagen van de huidige gespreksrondes met de Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën gelden hierbij als nulmeting.

In gesprek bestuur en organisatie zullen wij ingaan op de volgende vragen:

1. Is het bij beleidsnota's duidelijker geworden hoe en op welke manier monitoring en evaluatie plaats zal vinden? Is de mogelijkheid om vooraf te sturen in plaats van achteraf bijsturen hiermee verbeterd?
2. Is tijdens monitoring- en evaluatiemomenten het inzicht in de relatie tussen resultaten en doelen verbeterd, waardoor daadwerkelijk ook een leercyclus op gang komt?
3. Is, door de beleidscyclus centraal te stellen, de relatie tussen beleidscyclus en begrotingscyclus helderder?
4. Is het inzicht in de relatie tussen beleid en financiën in beleidsstukken toegenomen?

Daarbij hanteren wij een vanaf vaststelling van deze beleidsnota een aantal meetbare indicatoren:

1. In de hoofdtitel van alle beleidsdocumenten staat expliciet of het een Beleidsnota, Visie of Uitvoeringsprogramma betreft;
2. Alle beleidsdocumenten kennen een enkelvoudig doel: geen gecombineerde nota's meer van beleidsnota, visie en/of uitvoeringsprogramma in één;
3. Alle beleidsnota's omvatten de verplichte onderdelen (zie schema pagina 3).