



# Sturen met vergezichten

Beleidsvisies en uitvoering in de gemeente  
's-Hertogenbosch

Deel 1 – Bestuurlijke Nota

## 1. Inleiding

De Rekenkamer 's-Hertogenbosch heeft naar aanleiding van gesprekken met de gemeenteraadsfracties besloten het onderwerp behandeling en vaststelling van beleidsvisies op te nemen in het onderzoeksprogramma. Het doel van dit onderzoek was om inzicht te geven in de rol van beleidsvisies in de gemeentelijke beleids- en besluitvormingsprocessen en de invloed op de kaderstellende en controlerende rol van de raad.<sup>1</sup> Voor sommige beleidsvisies geldt dat het wettelijk verplicht is om deze door de raad te laten vaststellen. Dan is de procedure duidelijk. Dit onderzoek richtte zich op de procedure bij beleidsvisies zonder wettelijke verplichting of grondslag.

Voor u ligt de bestuurlijke nota (deel 1) van het onderzoek 'Beleidsvisies en uitvoering'. Dit deel bevat de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de vier deelvragen, de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. In de Nota van Bevindingen (deel 2) vindt u het complete onderzoeksrapport. Het conceptrapport is voorgelegd aan de organisatie voor ambtelijk wederhoor (feitencheck). Dit heeft geleid tot aanpassingen in het rapport.

De reactie van het college van burgemeester en wethouders (bestuurlijk wederhoor) en het nawoord van de rekenkamer zijn bijgevoegd (bijlagen 1 en 2).

## 2. Aanpak onderzoek

Voor dit rekenkameronderzoek naar de rol en kwaliteit van beleidsvisies in de gemeente 's-Hertogenbosch is een combinatie van documentonderzoek, casusonderzoek en interviews uitgevoerd. Het onderzoek richtte zich zowel op de formele beleidswereld (raad, college, ambtelijke organisatie) als op de bestuurlijke praktijk rondom de totstandkoming, uitvoering en doorwerking van beleidsvisies. In 's-Hertogenbosch is een combinatie van documentonderzoek, casusonderzoek en interviews uitgevoerd. Het onderzoek richtte zich zowel op de formele beleidswereld (raad, college, ambtelijke organisatie) als op de bestuurlijke praktijk rondom de totstandkoming, uitvoering en doorwerking van beleidsvisies.

Een normenkader is opgesteld om bevindingen systematisch te kunnen duiden. Binnen het casusonderzoek zijn drie beleidsvisies onderzocht: de Sport- en Bewegvisie, de Detailhandelsvisie en het Economisch Perspectief Brede Binnenstad. De casussen zijn geselecteerd vanwege hun variatie in beleidsterreinen, procesafwikkeling en mate van betrokkenheid van de raad. Per casus is zowel gekeken naar de totstandkoming en besluitvorming als naar de doorwerking richting uitvoering en monitoring. Er zijn tien gesprekken gevoerd met raadsleden, portefeuillehouders, ambtenaren en de burgemeester om ervaringen en verwachtingen vanuit verschillende perspectieven te begrijpen. Alle bevindingen zijn vervolgens geanalyseerd langs de fasen van de beleidscyclus: initiatief, beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. Zo is inzichtelijk gemaakt in hoeverre de raad in positie wordt gebracht en hoe beleidsvisies functioneren als kaderstellend en controlerend instrument.

---

<sup>1</sup> De kaderstellende rol gaat over vooraf richting geven: de strategische richting, beleidsprioriteiten en financiële/juridische randvoorwaarden waarbinnen het college van B&W beleid uitvoert. De controlerende rol gaat over achteraf toetsen: de raad houdt toezicht op de uitvoering van beleid door het college van B&W en toetst aan de eerder gestelde kaders en doelen.

### 3. Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*“Wat is de rol van beleidsvisies in gemeentelijke beleids- en besluitvormingsprocessen en welke invloed hebben deze beleidsvisies op de kaderstellende en controlerende rol van de raad van ‘s-Hertogenbosch?”*

Beleidsvisies vervullen in ‘s-Hertogenbosch voor het college vooral een strategische functie: zij geven richting aan maatschappelijke opgaven op hoofdlijnen en vormen een kader voor verdere beleidsontwikkeling en uitvoering. Voor de gemeenteraad is de functie van een beleidsvisie voornamelijk kaderstellend, met de mogelijkheid tot het maken van politieke keuzes en deze daarna te controleren. Het abstracte karakter van visies past daarbij, maar zorgt ook voor spanning in de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Een visie kan inhoudelijk sterk zijn, maar heeft pas effect wanneer de visie politieke keuzes bevat, die worden uitgewerkt in uitvoeringsprogramma’s, begroting, monitoring en evaluatie. Zonder deze concretisering blijft de visie richtinggevend op papier, maar niet sturend in de praktijk.

Voor de raad zijn twee criteria bepalend voor houvast: doorwerking en navolgbaarheid. Doorwerking gaat over de mate waarin strategische keuzes uit de visie zichtbaar terugkomen in uitvoeringsplannen, P&C-documenten en verantwoordelijkheden. Navolgbaarheid vraagt om meetbare informatie en heldere rapportages, zodat de raad kan volgen of doelen worden behaald en kan bijsturen waar nodig.

### 4. Samenvatting nota van bevindingen

De Nota van Bevindingen is opgebouwd aan de hand van de beantwoording van vier deelvragen. De beantwoording van de deelvragen, vormt tevens een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

#### **Bevindingen over het ontstaan van beleidsvisies**

*Deelvraag 1: Hoe ontstaat in ‘s-Hertogenbosch het initiatief tot een beleidsvisie en waarom kiest het college voor dit instrument?*

In ‘s-Hertogenbosch bestaat geen vast afwegingskader voor het opstellen van beleidsvisies; de keuze wordt per situatie gemaakt door voornamelijk het college en soms op initiatief van de raad. Voor een aantal collegeleden heeft een initiatief van de raad voor een visie de voorkeur. Een visie wordt vooral ingezet wanneer bestaande kaders onvoldoende richting bieden voor een nieuwe maatschappelijke opgave. De aanleiding komt doorgaans uit de ambtelijke of bestuurlijke organisatie; externe partners leveren wel input, maar initiëren geen visies. Het proces is sterk afhankelijk van participatie, maar dat creëert ook informele verwachtingen bij partners die het later moeilijker kunnen maken voor de raad om bij te sturen. Vroege betrokkenheid van de raad via documenten met echte politieke keuzeruimte (zoals discussienota’s) helpt om politiek-bestuurlijke richting te geven vóóordat de visie wordt uitgewerkt.

#### **Bevindingen over de kwaliteit van beleidsvisies**

*Deelvraag 2: In hoeverre bevatten Bossche beleidsvisies duidelijke doelen, kaders en afspraken over uitvoering en verantwoording – en (hoe) wordt de gemeenteraad in staat gesteld deze te volgen en bij te sturen?*

De onderzochte beleidsvisies in ‘s-Hertogenbosch bevatten doorgaans beleidsinhoudelijke kaders en richtinggevende ambities, maar missen vaak politieke keuzes en expliciete financiële en

procesmatige kaders. Dit maakt het voor raadsleden lastig om hun kaderstellende en controlerende rol volledig te vervullen. Hoewel visies zoals de sport- en beweegvisie en detailhandelsvisie duidelijke beleidsdoelen formuleren, ontbreekt veelal een structurele koppeling met uitvoeringsplannen, budgetten, monitoring en evaluatie. Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan meer houvast, bijvoorbeeld door inzicht in samenhang met de P&C-cyclus en afspraken over evaluatie.

De mate waarin de raad grip<sup>2</sup> ervaart, hangt sterk samen met de concretisering van de visie in uitvoeringsprogramma's en actieagenda's. Bij de detailhandelsvisie en het Economisch Perspectief Brede Binnenstad (EPBB) is deze beoogde doorwerking expliciet vastgelegd, inclusief actielijnen, planning en monitoring. Dit stelt de raad beter in staat om de voortgang te volgen en bij te sturen. In andere gevallen, zoals bij de sport- en beweegvisie, blijft deze doorwerking beperkt, waardoor de raad vooral afhankelijk is van informele informatievoorziening en onderliggende nota's.

Structurele evaluatie ontbreekt in alle onderzochte visies, wat het lerend vermogen van de raad en zijn grip op uitvoering belemmert. Het ontbreken van afspraken over evaluatiemomenten en terugkoppeling maakt dat discussies over concretisering en doorwerking vooral aan de voorkant van het proces plaatsvinden. Voor een betere navolgbaarheid en sturingsmogelijkheden is het van belang dat toekomstige beleidsvisies niet alleen richting geven, maar ook voorzien in eenduidige afspraken over uitvoering, financiën, monitoring en evaluatie.

### **Bevindingen over de betrokkenheid van de Bossche Raad (1)**

#### *Deelvraag 3: Hoe wordt de Bossche gemeenteraad betrokken bij de ontwikkeling en vaststelling van beleidsvisies?*

De gemeenteraad wordt in de praktijk op verschillende manieren betrokken bij de ontwikkeling van beleidsvisies. Hier is geen procedure voor afgesproken. Op basis van het vooronderzoek blijkt dat de raad meestal niet in een vroeg stadium wordt betrokken. In de bestudeerde casussen werd de raad in een vroeg stadium betrokken. Dit gebeurde via instrumenten zoals discussienota's, contourennotities, informatiebrieven en bijeenkomsten. Deze vroege betrokkenheid stelt raadsleden in staat om uitgangspunten en aandachtspunten mee te geven, wat zij ervaren als een belangrijk onderdeel van hun kaderstellende rol. De casussen laten zien dat betrokkenheid via documenten met expliciete keuzeruimte (zoals discussienota's) door raadsleden als effectiever wordt ervaren dan meer informele vormen, zoals werkbezoeken, waarbij wel inzicht ontstaat maar minder duidelijk is hoe input wordt verwerkt.

Bij de vaststelling van de beleidsvisies uit de bestudeerde casussen vervulde de raad zijn rol via commissiebehandeling, raadsvergadering, moties en amendementen. Hiermee markeert de raad de gewenste koers, echter blijkt uit de gesprekken dat er breed gedeeld ongemak bestaat over wat de raad bij vaststelling precies doet. Raadsleden ervaren onzekerheid over de doorwerking van hun inbreng naar uitvoering, monitoring en evaluatie. Dit wordt versterkt wanneer visies participatief tot stand komen met externe partners, omdat dit informele verwachtingen schept en het voor de raad lastiger maakt om later nog bij te sturen zonder af te wijken van breed gedeelde afspraken.

Om deze spanning te adresseren is in 's-Hertogenbosch de wensen- en bedenkingenprocedure ingevoerd, bedoeld om betrokkenheid te waarborgen wanneer formele bevoegdheid ontbreekt. De evaluatie van deze procedure laat zien dat zij wel ruimte biedt voor inhoudelijke inbreng, maar ook vragen oproept over invloed, rolverdeling en politieke zeggenschap. De wijziging van procedure heeft het spanningsveld rondom beleidsvisies niet opgeheven. Daarmee blijft de zoektocht naar een

---

<sup>2</sup> Grip wordt beschreven als de ervaren mogelijkheden van raadsleden tot politieke (bij) sturing en controle.

werkbare vorm bestaan: hoe kan de raad effectief richting geven en invloed uitoefenen op beleidsvisies, zonder dat procedurele discussies de inhoudelijke beoordeling overschaduwen?

## **Bevindingen over de betrokkenheid van de Bossche Raad (2)**

*Deelvraag 4: Wat leren de drie casussen over de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij beleidsvisies?*

De casussen laten zien dat de kaderstellende rol van de raad het sterkst uit de verf komt wanneer hij vroeg wordt betrokken met informatie die echte politieke keuzes biedt, zoals discussienota's en contourennotities. In de detailhandelsvisie en het EPBB kon de raad hierdoor richtinggevende uitgangspunten meegeven vóórdat de visie werd uitgewerkt. Bij meer informele trajecten (zoals sportcafé en fietstocht) ontstond wel inzicht en draagvlak, maar was de doorwerking van die input minder zichtbaar in de uiteindelijke visie.

De kwaliteit van beleidsvisies als effectief instrument voor controle hangt vooral af van de Precisie van doorwerking van een beleidsvisie, daarbij kan gedacht worden aan: duidelijke afspraken over uitvoeringsprogramma's, planning, financiën, verantwoordelijkheden, indicatoren en rapportage. Waar deze kaders expliciet zijn vastgelegd (detailhandelsvisie; EPBB met agenda en dashboard), ervaart de raad meer grip. Waar doorwerking beperkt of onduidelijk blijft (sport- en bewegvisie), verschuift sturing naar latere uitvoeringsnota's of informele informatievoorziening, waardoor structurele controle lastiger wordt.

Participatieve trajecten vergroten kwaliteit en draagvlak in de Bossche samenleving, maar scheppen ook informele verwachtingen bij partners. Dit kan de politieke ruimte voor bijsturing verkleinen, zoals zichtbaar bij EPBB en de detailhandelsvisie. De les is dat participatie meerwaarde heeft, maar heldere spelregels vraagt over hoe input wordt verwerkt en hoeveel ruimte later nog bestaat voor politieke keuzes.

In de vaststellingsfase gebruikt de raad moties en amendementen om accenten te geven, maar dit leidt niet automatisch tot harde afspraken over uitvoering, monitoring of evaluatie. Bij de sport- en bewegvisie gaven aangenomen moties richting, maar ontbrak de koppeling aan P&C-indicatoren of rapportagefrequenties. Bij de detailhandelsvisie kwam die koppeling wél snel via een uitvoeringsprogramma, maar bleef borging afhankelijk van college-informatie. Ook in het EPBB waren actieagenda en dashboard aanwezig, maar ontbraken formele rapportageafspraken richting de raad.

De drie casussen – alle behandeld vóór invoering van de wensen- en bedenkingenprocedure – laten zien waarom de raad behoefte heeft aan een vorm die meer duidelijkheid over zijn invloed biedt. De mate van grip hangt direct samen met de kwaliteit van de visie zelf: hoe concreter de doorwerking is geregeld, hoe beter de raad zijn rol kan vervullen. Waar die concretisering ontbreekt of waar deze vooral bij het college ligt, ontstaan procedurele vragen, onder meer over monitoring en evaluatie.

De evaluatie van de wensen- en bedenkingenprocedure bevestigt bovendien dat deze vorm politiek debat mogelijk maakt, maar ook onduidelijkheid over zeggenschap kan veroorzaken. De overkoepelende les is daarom praktisch: leg bij of gelijktijdig met de vaststelling van een visie altijd een doorwerkingsparagraaf vast, met afspraken over monitoring, financiën, rapportage (indicatoren, frequentie, verantwoordelijke) en een evaluatiemoment. Dit versterkt zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de raad gedurende de uitvoering.

### 3. Conclusies

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende conclusies<sup>3</sup>:

#### **1. Beleidsvisies geven richting, maar bevatten onvoldoende (scherpe) politieke keuzes voor de raad noch afspraken over de uitwerking. De raad wil vroege betrokkenheid en zicht op de wijze waarop zijn input is verwerkt.**

Beleidsvisies schetsen over het algemeen een duidelijke lange termijn richting, maar laten onvoldoende zien welke politieke keuzes het college maakt en waar voor de raad nog ruimte ligt voor nadere invulling. Politieke keuzes voor de raad ontbreken in de onderzochte visies. Hierdoor blijft voor de raad onduidelijk waar op moet worden gestuurd en welke elementen als kader gelden voor toekomstige besluiten.

Beleidsvisies mogen strategisch en op hoofdlijnen blijven, maar moeten wel helder maken welke doelen nu al vaststaan, welke keuzes nu en later worden gemaakt en hoe deze worden uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's en P&C-documenten. Ook moet duidelijk zijn wanneer de raad kan controleren en eventueel kan (bij)sturen. Dit is nodig om daadwerkelijk te kunnen sturen.

Raadsleden waarderen het wanneer zij in een vroeg stadium via discussienota's, contouren of bijeenkomsten politieke keuzes kunnen maken en richting kunnen meegeven. Een visie is in essentie een sturingsinstrument, ook voor de raad. Tegelijkertijd is later niet altijd duidelijk hoe hun input precies in de visie is meegenomen, zeker wanneer er óók participatie met externe partners heeft plaatsgevonden. Dit bemoeilijkt voor raadsleden het herkennen van hun eigen invloed.

Hoewel breed draagvlak voor het doel van een beleidsvisie en een intensief voortraject met partners en raad waardevol zijn, ontstaat daarbij het risico dat een visie wél politiek wordt omarmd vanwege het proces eromheen, maar in de praktijk weinig betekenis heeft voor kaderstelling en controle, waardoor deze in het vervolgtraject nauwelijks richtinggevend of bruikbaar blijkt.

#### **2. De discussie tussen college en raad (en tussen raadsleden onderling) gaat meer over de procedure dan over de inhoud. Bovendien concentreert het debat zich vooral op de vaststelling van beleidsvisies in plaats van op tussentijdse beoordeling.**

De wensen- en bedenkingenprocedure biedt wel een vorm van betrokkenheid, maar leidt ook tot terugkerende vragen over bevoegdheden, invloed en de status van visies. Omdat een gedeelde norm ontbreekt voor wanneer een beleidsvisie 'rijp' is voor besluitvorming en welke kwaliteitseisen daarbij horen, gaat de discussie in de raad regelmatig meer over de procedure dan over de inhoud.

Uit het onderzoek blijkt dat de discussie over wat een beleidsvisie minimaal moet bevatten vooral wordt gevoerd rondom het moment van vaststelling. Tussentijdse, gezamenlijke beoordeling van de uitvoering en effecten vindt minder structureel plaats, waardoor minder zichtbaar wordt hoe afspraken in de praktijk uitpakken. Dit maakt het doorbreken van de zoektocht naar heldere, gedeelde normering lastig en zorgt dat de discussie steeds terugkomt.

---

<sup>3</sup> Zoals in de Nota van Bevindingen uiteengezet, wordt in dit onderzoek uitsluitend gekeken naar beleidsvisies zonder wettelijke verplichting of grondslag. Voor sommige beleidsvisies geldt dat het wettelijk verplicht is om deze door de raad te laten vaststellen. Dan is de procedure duidelijk. Dit onderzoek richtte zich op de procedure bij beleidsvisies zonder wettelijke verplichting of grondslag.

### **3. De mate waarin beleidsvisies worden vertaald naar de uitvoering verschilt sterk. Zo worden er geen structurele afspraken over monitoring en evaluatie gemaakt, waardoor het voor de raad moeilijk is om (zo nodig) bij te sturen en ervan te leren.**

Sommige visies worden vertaald naar concrete uitvoeringsprogramma's, planningen en verantwoordelijken, waardoor de raad goed kan volgen wat er gebeurt (bijvoorbeeld de detailhandelsvisie en het EPBB). In andere gevallen (zoals bij de sport- en beweegvisie) blijft die doorwerking meer impliciet, waardoor het moeilijk wordt om voortgang en realisatie te beoordelen. Een duidelijke aansluiting naar financiële invulling of budgetten ontbreekt.

Geen van de onderzochte visies bevat afspraken over looptijd (wanneer is een visie afgerond?), evaluatiemomenten, uitgewerkte indicatoren of vaste rapportages aan de raad. Daardoor ontbreekt een systematische terugkoppeling over wat een visie in de praktijk oplevert, en worden discussies vooral aan de voorkant gevoerd, in plaats van (ook) tijdens de uitvoering.

## **4. Aanbevelingen**

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen per fase:

### **Fase I: Vóór het opstellen van een beleidsvisie**

#### **1. Gebruik als college het instrument beleidsvisies selectief.**

Wees als college terughoudend met het instrument beleidsvisie. Gebruik het alleen wanneer bestaande kaders onvoldoende richting bieden. Een teveel aan beleidsvisies leidt tot versnippering van doelen, onduidelijke prioriteiten en verminderde navolgbaarheid en sturing door de raad. Het versterkt de indruk dat een beleidsvisie vooral symbolisch is. Door bewuster te kiezen wanneer een beleidsvisie nodig is, wordt het instrument inhoudelijk sterker en beter hanteerbaar voor de raad.

#### **2. Voer als initiatiefnemer (college of raad) op tijd het gesprek met elkaar over een eventueel op te stellen beleidsvisie.**

Ga als college bij het voornemen om een beleidsvisie op te stellen met de raad in gesprek. Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van een startnotitie van het college, een rondetafelgesprek met externe belanghebbenden (en eventueel met een externe gespreksleider), of een andere werkvorm.

Voer het gesprek over:

- Waarom het instrument beleidsvisie wordt ingezet;
- Welk probleem of welke ontwikkeling daarmee wordt geadresseerd;
- Op welke wijze externe partners of belanghebbenden worden betrokken bij het opstellen van de visie en wat dit betekent voor het proces van opstellen van de visie en de uiteindelijke besluitvorming erover;
- Hoe de raad wordt betrokken in bij beleidsvorming;
- Hoe de doorwerking, besluitvorming, financiële vertaling en verantwoording globaal zijn voorzien.

Daarmee wordt het samenspel tussen raad en college versterkt en krijgt de raad eerder zicht op zijn kaderstellende rol, zonder dat hij inhoudelijk al op uitvoeringsniveau hoeft te sturen.

## **Fase II: Tijdens het opstellen van een beleidsvisie**

### **3. Formuleer als college beleidsvisies zodanig precies dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen.**

Beleidsvisies zijn bedoeld om op hoofdlijnen richting te geven. Ze zijn daarom naar hun aard strategisch en toekomstgericht. Dat is een bewuste en legitieme keuze. Beleidsvisies moeten echter wel zodanig precies zijn dat de raad bij beleidsvisies zijn kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen. Wanneer doelstellingen, begrippen en gemaakte keuzes multi-interpretabel zijn, kan de raad moeilijk vaststellen wat als kader geldt en wanneer en op welke punten bijsturing nodig is. Door zo precies mogelijk te formuleren én expliciet te benoemen waar keuzes bewust open of juist vastliggen, ontstaat een beter en gericht gesprek over de kwaliteit van beleidsvisies en hoe raad en college deze samen kunnen verbeteren.

### **4. Herijk het toetsingskader voor beleidsvisies: focus op doelen, doorwerking en navolgbaarheid.**

Herijk als gemeenteraad, voorbereid door het Presidium, het bestaande toetsingskader voor beleidsvisies<sup>4</sup>, met meer nadruk op heldere formulering van doelen en politiek-bestuurlijke keuzes, en minder op de aanwezigheid van financiële kaders in de visie zelf. Als het college zich ook committeert aan het herijkte toetsingskader, brengt het college de raad in positie om zijn controlerende rol in te vullen.

Iedere beleidsvisie moet:

- Duidelijke (maatschappelijke) doelen en politieke keuzes voor de raad bevatten;
- Inzicht geven in welke bestuurlijke keuzes vastliggen en welke ruimte voor de raad openblijft;
- Expliciet maken hoe doorwerking en navolgbaarheid worden georganiseerd. Oftewel wanneer en hoe de raad opnieuw aan zet is.

Het college dient per visie aan te geven hoe deze criteria worden ingevuld en waar en wanneer nadere (financiële) kaders door de raad worden gesteld.

### **5. Laat de gemeenteraad de beleidsvisie vaststellen.**

Beleidsvisies zijn primair kaderstellend van aard en zijn bedoeld om politiek-bestuurlijke keuzes te maken over maatschappelijke doelen op de lange termijn. Beëindig als college en raad daarom de huidige werkwijze met de wensen- en bedenkingenprocedure bij beleidsvisies. Zorg ervoor dat de gemeenteraad een beleidsvisie vaststelt. Verleg de discussie van de vraag wie bevoegd is naar de vraag welke eisen en voorwaarden de raad stelt aan een beleidsvisie die hij wil vaststellen.

## **Fase III: Nadat de beleidsvisie is opgesteld**

### **6. Verbeter de aansluiting van beleidsvisies op de P&C-cyclus.**

Versterk als college de samenhang tussen beleidsvisies en de planning- en controlcyclus, waarin financiële kaders en indicatoren worden vastgesteld. Maak explicieter hoe doelen uit beleidsvisies doorwerken in begroting, indicatoren en verantwoording. Maak voor de raad zichtbaar hoe de beleidsvisie zich verhoudt tot de P&C-cyclus. Dit helpt om inzicht te krijgen in de samenhang tussen kaderstellende en controlerende documenten en biedt aanknopingspunten voor verbetering.

---

<sup>4</sup> Evaluatie toetsing raadstukken (Griffie, december 2023). Het college heeft zich hieraan gecommitteerd.

### **7. Zorg voor tussentijdse evaluatie van beleidsvisies, zonder deze te institutionaliseren.**

Introduceer tussentijdse evaluatie als vast aandachtspunt, maar vermijd een uniform evaluatiemodel. Door de grote verschillen tussen beleidsvisies is maatwerk noodzakelijk. Tussentijdse evaluaties maken zichtbaar of een visie in de praktijk werkt, bieden ruimte voor bijsturing door de raad en versterken het lerend vermogen van raad en college. Daarmee verschuift de inhoudelijke beoordeling van de voorkant naar de uitvoering, waar zij beter toetsbaar is. Laat het niet bij een eenmalige tussentijdse evaluatie, maar blijf als college gedurende de looptijd van een visie in gesprek met de raad, zodat gezamenlijk kan worden geleerd van doorwerking en navolgbaarheid in de praktijk. Breng als college hierbij de raad in positie om zijn controlerende rol te kunnen vervullen door expliciet te maken of politieke (bij)sturing door de raad nodig is en de raad hiertoe in stelling te brengen.

## **5. Bijlagen**

1. Reactie van het college van Burgemeester en wethouders d.d. 24 maart 2026
2. Nawoord Rekenkamer
3. Nota van Bevindingen onderzoek Beleidsvisies en uitvoering (deel 2)

## Bijlage 1 – Reactie college van burgemeester en wethouders

Aan de Rekenkamer 's-Hertogenbosch

t.a.v. de heer G.W. Goedmakers (voorzitter)

Uw brief van :	Ref. :	concernstrategie
Uw kenmerk :	Tel. :	
Afdeling :	E-mail :	
Zaaknummer :	Bijlage(: -	n)
Datum :	2 juni 2026	
Onderwerp :	Bestuurlijke reactie op het concept-rapport van de rekenkamer beleidsvisies en uitvoering	

Geachte heer Goedmakers,

De afgelopen maanden heeft uw Rekenkamer onderzoek gedaan naar de rol van beleidsvisies in gemeentelijke beleids- en besluitvormingsprocessen. Langs deze weg willen we u danken voor het werk dat u heeft verricht. Met genoegen lezen we uw bevindingen over de gang van zaken rondom de drie onderzochte beleidsvisies. U onderschrijft daarmee dat deze processen zorgvuldig en transparant zijn verlopen en gedragen worden door de betrokkenen.

Met deze brief reageren we als college op uw onderzoeksrapport. Op het moment van schrijven van deze brief kennen wij het raadsvoorstel nog niet waarmee u het onderzoeksrapport aan de gemeenteraad aanbiedt. Dat geldt ook voor de daarbij behorende beslispunten. We kunnen daarmee vooralsnog alleen ingaan op de inhoud van uw onderzoek en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. We richten ons in deze brief verder niet zozeer op de drie specifiek door u onderzochte beleidsvisies, maar op uw algemene conclusies en aanbevelingen.

Met u erkennen we de waarde van beleidsvisies. Hierbij draait het om het vinden van de juiste balans tussen enerzijds strategische duidelijkheid voor de gemeenteraad en anderzijds de uitvoeringsvrijheid en bestuurlijke wendbaarheid voor ons college. Bij beleidsvisies is het de kunst om genoeg richting te geven zónder alles dicht te timmeren. We zijn met u van mening dat een beleidsvisie een belangrijke functie in het publieke domein heeft. Het is een kompas dat richting geeft aan maatschappelijke vraagstukken. De waarde ervan laat zich in meerdere, brede dimensies samenvatten.

- *Beleidsvisies stimuleren samenwerking en partnerschap.* Een sterke visie maakt expliciet waarom maatschappelijke veranderingen nodig zijn en welke richting gewenst is. Dat mobiliseert. Het vormen en tot uitvoering brengen van een strategische beleidsvisie biedt bij uitstek ruimte voor co-creatie en gedeeld eigenaarschap. We zijn immers als gemeente niet de dominante speler, maar werken hierbij samen met inwoners, ondernemers en andere partners. In gezamenlijkheid koers geven aan ontwikkelingen en bijbehorende beleidsvisies is een kracht die we nog verder willen uitbouwen. In samenwerking ligt immers de kracht. Voor

participanten is het van belang hun ruimte van deelname te kennen. Dit vraagt ook helderheid vooraf van uw gemeenteraad: welk speelveld hebben participanten en hoe vertaalt de gemeenteraad dat naar zijn eigen rol? Daarom blijft het belangrijk om met de gemeenteraad in gesprek te blijven over de mate van sturing via beleidsvisies en de bandbreedte van participatie.

- *Beleidsvisie geven richting in een complexe samenleving.* Beleidsvisies creëren gezamenlijke oriëntatie in situaties waar belangen uiteenlopen, problemen meerdere oorzaken hebben of oplossingen afhankelijk zijn van samenwerking tussen partijen. Door een gedeeld strategisch toekomstbeeld te schetsen, richten we ons als betrokken partijen op gezamenlijke focus voor een langere termijn. Dit bevordert draagvlak en herkenbaarheid van beleid.
- *Beleidsvisie bieden ruimte voor maatwerk en afwegingen.* Een samenleving die snel verandert vraagt om adaptief bestuur. Een sterke beleidsvisie: (1) benoemt waarden, principes en doelen, (2) zonder de uitvoeringsvrijheid van het college te beperken, die nodig is vanuit juridisch, bestuurlijk en/of praktisch oogpunt: De werkelijkheid en de samenleving veranderen sneller dan sommige beleidsdocumenten. Denk aan nieuwe wettelijke verplichtingen, financiële mogelijkheden, kansen met partners of maatschappelijke ontwikkelingen. Adequate reacties en maatwerk vragen om uitvoeringsruimte in beleidsvisies. Gelijktijdig geldt ook dat, wanneer beleidsvisies ‘te hoog over’ zijn, dat dan de gemeenteraad grip verliest.

In praktische zin geeft u ons college en de gemeenteraad een aantal adviezen. Onder meer over de vorm van evalueren en over de agendering van beleidsvisies in de raad. Dit laatste heeft vooral betrekking op het huidige gebruik van de wensen- en bedenkingenprocedure. In dit verlengde hechten wij eraan hier te benadrukken wij als college dit als een werkbare werkwijze ervaren, want hoewel deze procedure nog relatief nieuw is, heeft zij – naar onze mening - bijgedragen aan een inhoudelijk scherpere dialoog in de raad over de bestuurlijke richting van beleidsvisies.

Tegen deze achtergrond willen wij u in overweging geven om uw rapport over beleidsvisies niet direct te vertalen in een raadsvoorstel, maar in plaats daarvan te kiezen voor een discussienotitie.

Een discussienotitie biedt de nieuwe raad ruimte om, samen met uw rekenkamer en ons als college, het gesprek te voeren over de aanbevelingen uit het rapport en om gezamenlijk te bepalen welke vorm en richting gewenst is ten aanzien van beleidsvisies.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,

De gemeentesecretaris,

De burgemeester,

drs. B. van der Ploeg

drs. J.M.L.N. Mikkers

## Bijlage 2 – Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van het college op ons rapport 'Sturen met vergezichten – Beleidsvisies en uitvoering in de gemeente 's-Hertogenbosch'. Wij boden ons definitieve rapport op 26 februari 2026 bij het college aan voor bestuurlijk wederhoor. Na tussentijds contact ontvingen wij op 11 juni 2026 de definitieve bestuurlijke reactie.

De rekenkamer doet zeven aanbevelingen aan de raad over het werken met beleidsvisies, de controlerende rol van de raad en de besluitvorming over beleidsvisies. Het college schetst het belang van het werken met beleidsvisies en geeft aan dat het zoeken is naar een balans tussen "enerzijds strategische duidelijkheid voor de gemeenteraad en anderzijds de uitvoeringsvrijheid en bestuurlijke wendbaarheid voor het college". In ons onderzoek geven wij aan dat bestuurlijke vergezichten inderdaad een belangrijke rol kunnen vervullen voor college en raad. Essentieel is dan wel dat de status, de onderlinge afspraken over proces en besluitvorming en de rolverdeling tussen raad en college volstrekt helder zijn. Beleidsvisies moeten zodanig concreet zijn dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van beleidsvisies goed kan invullen. Het onderzoek wijst uit dat dit nu nog onvoldoende het geval is.

Het college gaat expliciet in op een van onze zeven aanbevelingen, te weten de wijze van besluitvorming in de raad over beleidsvisies. In het recente overdrachtsdocument van de gemeenteraad 'Ruimte voor verschil', met lessen voor de gemeenteraad vanuit de periode 2022-2026, worden ook voor beleidsvisies de lessen beschreven. Op pagina 11 wordt gemeld dat college en raad "nog zoekende zijn naar de juiste vorm van behandeling van beleidsvisies". De aanbeveling in het overdrachtsdocument voor de nieuwe raad is om hierover een voorkeursrichting te bepalen (ofwel aanpassing van de huidige werkwijze of teruggaan naar de oude werkwijze, te weten vaststelling door de raad van beleidsvisies) en daarbij de inzichten uit het rapport van de rekenkamer over beleidsvisies te betrekken. De rekenkamer doet de aanbeveling om beleidsvisies te laten vaststellen door de raad.

Zoals gebruikelijk licht de rekenkamer het rapport toe tijdens de raadsavond Informeren & Ontmoeten en formuleert na behandeling in de betreffende commissie een raadsvoorstel. Het college geeft in zijn reactie in overweging om het voorliggende rekenkamerrapport niet direct te vertalen in een raadsvoorstel, maar in plaats daarvan te kiezen voor een discussienotitie. Dit "om gezamenlijk te bepalen welke vorm en richting wenselijk is ten aanzien van beleidsvisies". Wij nemen deze overweging over en pakken de handschoen graag op. Na de zomer komen wij met een discussienotitie voor de raadscommissie Bestuur. Wij zullen daarin ingaan op de door het college gegeven reactie. De rekenkamer ziet het belang van een gesprek in de raad over beleidsvisies en de rol en positie van de raad hierin. Wij overleggen met griffie en Presidium hoe en wanneer deze geagendeerd kan worden.

Wij benadrukken hierbij dat deze discussienotitie uiteraard gaat over alle zeven aanbevelingen uit het rekenkamerrapport, zoals beschreven in de voorliggende Bestuurlijke nota. Na afloop van de discussie bezien wij of wij het resultaat via een raadsvoorstel aanbieden voor besluitvorming of anderszins.

