



Sturen met vergezichten

**Beleidsvisies en uitvoering in de gemeente
's-Hertogenbosch**

Deel 2 – Nota van Bevindingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel en onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksaanpak	3
1.4 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2. Wat zijn beleidsvisies?	5
2.1 Een bestuurskundig perspectief op beleidsvisies	5
2.2 De Bossche context bij beleidsvisies	8
Hoofdstuk 3. Hoe ontstaan beleidsvisies?	9
3.1 Bevindingen	9
3.2 Analyse	11
3.3 Beantwoording deelvraag 1	12
Hoofdstuk 4. Wat is de kwaliteit van beleidsvisies?	14
4.1 Bevindingen	14
4.2 Analyse	18
4.3 Beantwoording deelvraag 2	21
Hoofdstuk 5. Hoe werkt de Bossche raad met beleidsvisies?	22
5.1 Bevindingen	22
5.2 Analyse	27
5.3 Beantwoording deelvraag 3 en 4	29
Bijlagen	32
Bijlage 1. Normenkader	32
Bijlage 2. Casuselectie onderzoek	39
Bijlage 3. Bestudeerde documenten	40
Bijlage 4. Beschrijving casussen	43
Bijlage 5. Gesprekspartners	47

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij de jaarlijkse inventarisatie van de rekenkamer langs alle fracties werd het onderwerp beleidsvisies door enkele fracties genoemd. Vragen zoals ‘hoe zit het met de uitvoerbaarheid van vastgestelde visies?’, ‘in hoeverre zijn de visies afreken- en controleerbaar?’, ‘hoe zit het met de formulering van doelen?’ en ‘hoe zit het met de informatievoorziening aan de raad?’, kwamen op tafel. Fracties gaven aan dat het best ingewikkeld is een inhoudelijke stelling in te nemen in de raad over de visies. Een ander kernpunt uit deze gesprekken met de fracties is de onduidelijkheid over de rolverdeling tussen het college en de raad ten aanzien van de behandeling en vaststelling van beleidsvisies.

In de afgelopen jaren viel het de rekenkamer op dat het college met enige regelmaat (beleids)visies aan de raad voorlegt, maar dat het (voor raadsleden) niet meevalt om een goed en volledig beeld te krijgen welk vervolg die visies krijgen. Ook lijkt het toenemend aantal visies een trend te zijn. Voor de rekenkamer is het onduidelijk of de raad aan de hand van een visie (financiële) kaders stelt, of er een uitvoeringsprogramma volgt en hoe de raad wordt geïnformeerd over de verdere invulling van de visies. Ook is voor de rekenkamer onduidelijk of en hoe de raad kan bijsturen op de visie en de daaruit voortkomende doelen.

Inmiddels heeft het presidium van de gemeenteraad besloten dat bepaalde visies (die waarvoor de raad geen expliciete bevoegdheden heeft) niet meer besluitvormend worden behandeld in de raad, maar dat er alleen wensen en bedenkingen over kunnen worden ingediend. Dit alles is aanleiding voor de Rekenkamer ‘s-Hertogenbosch om een onderzoek te starten naar de rol van beleidsvisies in de gemeentelijke besluitvorming en de invloed daarvan op de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is 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.

Voor het uit te voeren 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?”

De hoofdvraag wordt ondersteund door de vier volgende deelvragen:

1. Hoe ontstaat in ‘s-Hertogenbosch het initiatief tot een beleidsvisie en waarom kiest het college voor dit instrument?
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?
3. Hoe wordt de Bossche gemeenteraad betrokken bij de ontwikkeling en vaststelling van beleidsvisies?
4. Wat leren de casussen over de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij beleidsvisies?

In dit onderzoek wordt enkel gekeken naar beleidsvisies zonder wettelijke verplichting of grondslag. Beleidsvisies die geen expliciete wettelijke grondslag kennen en politiek wel relevant zijn, hebben een andere aanleiding en kunnen op een andere wijze worden behandeld door de raad en het college.

1.3 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek zijn verschillende activiteiten uitgevoerd om tot een gedegen analyse en beoordeling te komen.

In de eerste plaats is een **normenkader** opgesteld (bijlage 1). Het normenkader bestaat uit een aantal onderdelen om tot een gedegen analyse en beoordeling van de hoofd- en deelvragen te kunnen komen. Het normenkader (1) geeft een definitie van het begrip beleidsvisies, (2) verwijst waar relevant naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, (3) bestaat uit relevante wettelijke bepalingen als het gaat om de rol en taak van de raad en het college inzake het vaststellen van beleidsvisies (onder meer de Gemeentewet), (4) gaat in op lokale afspraken bij de behandeling van beleidsvisies en (5) geeft structureel de vijf fasen van beleidsvisievorming weer waarlangs de analyse wordt gelegd. Het normenkader dient als referentiepunt, waarop bevindingen zijn getoetst en geïnterpreteerd bij het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen.

In de tweede plaats heeft de rekenkamer criteria geformuleerd voor de **te selecteren casussen** in 's-Hertogenbosch (bijlage 2). Daarnaast speelde ook het beknopte oriënterende vooronderzoek van de rekenkamer een rol bij de casusselectie. Op basis van deze criteria zijn de sport- en beweegvisie, de detailhandelsvisie en de visie op het economisch perspectief brede binnenstad (EPBB) geselecteerd voor nadere bestudering. Deze drie casussen geven informatie om een analyse te kunnen maken in het kader van dit onderzoek.

Vervolgens is er een **documentenstudie** uitgevoerd. Wij hebben documenten ten behoeve van de casussen bestudeerd, samen met de behandeling hiervan in de raads- en commissievergaderingen. Aanvullend zijn er algemene documenten rondom de behandeling van beleidsvisies door de raad bestudeerd. Bijlage 3 bevat een overzicht van de bestudeerde documenten en andere informatie. Op basis van de bestudeerde informatie hebben wij een feitelijke beschrijving van de casussen opgesteld (bijlage 4).

De verstrekte informatie vormde het startpunt voor de **interviews**. In totaal zijn er tien interviews afgenomen. Er is gesproken met zowel ambtenaren als de verantwoordelijk portefeuillehouders over de casussen. Ook zijn er gesprekken gevoerd over de behandeling van beleidsvisies in algemene zin met de burgemeester (als voorzitter van de raad), met de griffie en met een viertal raadsleden (vanuit zowel de oppositie als coalitie). Een overzicht van de gesprekken is opgenomen in bijlage 5. Van deze gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt en ter wederhoor teruggelegd bij de respondenten, waarna ze zijn vastgesteld en geanonimiseerd. Alle gespreksverslagen zijn door de respondenten akkoord bevonden.

Ten slotte is aan de hand van de documentstudie en interviews alle informatie geanalyseerd. Vervolgens is een concept nota van bevindingen opgesteld. Dit conceptrapport is voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie.

1.4 Leeswijzer

De nota van bevindingen is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 heeft een inleidend karakter en gaat in op de vraag wat beleidsvisies zijn. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 zijn de bevindingen en analyses uit het onderzoek in 's-Hertogenbosch geordend rond drie thema's: het tot stand komen van

beleidsvisies (hoofdstuk 3), de kwaliteit van beleidsvisies (hoofdstuk 4) en de wijze waarop de raad met beleidsvisies omgaat (hoofdstuk 5). De hoofdstukken worden afgesloten met een antwoord op de deelvragen. Het rapport wordt afgesloten met enkele bijlagen.

Hoofdstuk 2. Wat zijn beleidsvisies?

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat beleidsvisies zijn en welke rol zij vervullen binnen het gemeentelijk bestuur. Allereerst worden de kenmerken van beleidsvisies beschreven vanuit een bestuurskundig perspectief. We gaan in op de functie van beleidsvisies als kaderstellend en controlerend instrument van de gemeenteraad en de samenhang tussen deze taken van de raad. Als laatste staan we stil bij de normering van beleidsvisies: wat mag je ervan verwachten? Tot slot wordt de specifieke bestuurlijke context van 's-Hertogenbosch geschetst.

2.1 Een bestuurskundig perspectief op beleidsvisies

Soorten en kenmerken van beleidsvisies

Beleidsvisies komen in de gemeentelijke praktijk in vele vormen voor: van compacte strategische notities tot omvangrijke thematische visiedocumenten en van integraal toekomstgericht beleid tot domeinspecifieke ontwikkelagenda's. En al die visies zijn verschillend van aard, onderwerp, geldingsduur, concreetheid, precisie en doelstelling. Dit maakt dat conclusies over specifieke visies lastig te vertalen zijn naar conclusies voor alle beleidsvisies. Om tot een definitie van beleidsvisies te komen richten wij ons op de gedeelde kenmerken.

Sommige beleidsvisies/-plannen zijn wettelijk verplicht om vastgesteld te worden door de raad, zoals bijvoorbeeld de Omgevingsvisie¹, het Beleidsplan Jeugd² en het Beleidsplan Wmo.³ In dit onderzoek kijken wij niet naar deze visies. Wij kijken enkel naar beleidsvisies zonder wettelijke verplichting of grondslag. Beleidsvisies die namelijk geen expliciete wettelijke grondslag kennen en politiek wel relevant zijn, hebben een andere aanleiding en kunnen op een andere wijze worden behandeld door de raad en het college.

Vanuit de bestuurskunde kan beleid worden ingedeeld in drie niveaus: **strategisch, tactisch en operationeel**⁴. Iedere beleidsniveau heeft eigen kenmerken en de niveaus hebben een hiërarchische verhouding. Vanuit die benadering kunnen we kenmerken toekennen aan beleidsvisies. Ten eerste bevinden beleidsvisies zich hoofdzakelijk op het strategische niveau: ze geven richting en bepalen de koers. Een visie geeft daarmee richting en samenhang, maar bevat nog geen uitgewerkte maatregelen. Voor de uitvoering worden de strategische keuzes uit de visie later verder uitgewerkt in meer gedetailleerde beleidsstukken en uitvoeringsplannen op tactisch en operationeel niveau.⁵ Beleidsvisies dienen dan ook doelstellingen te bevatten voor de lange termijn, en mogelijk kaders voor de manier waarop deze doelen dienen te worden gerealiseerd. Daarbij mogen de kaders een hoge mate van abstractie hebben, zolang ze maar concreet en precies genoeg zijn om te vertalen naar tactisch en operationeel beleidsniveau.

Een tweede kenmerk is dat beleidsvisies duidelijke maatschappelijke richting en doelen voor de lange termijn schetsen.⁶ Zij schetsen de lange termijnrichting die de gemeente op een bepaald domein wil

¹ Artikel 3.1 Omgevingswet

² Artikel 2.2 Jeugdwet

³ Artikel 2.1.2 Wet maatschappelijke ondersteuning

⁴ Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (Red.). (2021). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (10e dr.). Wolters Kluwer

⁵ Van den Berg, C., Van der Steen, M., & Tummers, L. (2021). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek* (10e dr.). Wolters Kluwer. En Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (Red.). (2021). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (10e dr.). Wolters Kluwer

⁶ Vervoort, J., et al. (2025). Visioning that matters: Co-creating transformative pathways for sustainability. *Futures*, 152, 103234.

<https://doi.org/10.1016/j.futures.2024.103234>

inslaan en benoemen de maatschappelijke doelen die daarbij centraal staan. Beleidsvisies hebben juist als doel om richting te geven aan de toekomst door duidelijk te maken welke waarden en ambities de samenleving belangrijk vindt en welke veranderingen gewenst zijn. Voor gemeenten betekent dit dat een beleidsvisie fungeert als een strategisch kader en aangeeft welke maatschappelijke doelen nagestreefd worden en welke ontwikkelingen men wil stimuleren op lange termijn. Het is dus meer dan een informatief stuk; het is een instrument om koers te bepalen en keuzes in het licht van die koers te onderbouwen.

Definitie van beleidsvisie voor dit onderzoek

Op basis van wetenschappelijke literatuur⁷ en bovenstaande overwegingen gebruiken we in dit onderzoek de volgende definitie voor het begrip beleidsvisie:

“Een beleidsvisie is een richtinggevend, strategisch document waarin op hoofdlijnen de lange termijnambities, maatschappelijke doelen en gewenste ontwikkelingen binnen een specifiek beleidsdomein worden verwoord. De beleidsvisie vormt het normatief en inhoudelijk kader voor beleidsontwikkeling, uitvoering en evaluatie, en dient als basis voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.”

Net als regulier beleid komen beleidsvisies tot stand via een cyclus. In dit onderzoek behandelen we aan de hand van de vijf fasen van beleidsvorming (initiatief, beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering en evaluatie) de bestudeerde casussen.⁸ Ook zijn de onderzoeksvragen in lijn met deze cyclus opgebouwd.

Beleidsvisies en de gemeenteraad

Voor gemeenteraden zijn beleidsvisies primair een instrument om kaders te stellen en te controleren. De kaderstellende instrumenten van de gemeenteraad zijn in te delen in twee categorieën⁹:

- **Regelgeving (verordeningen) en budgetrecht (begroting).** Door middel van regels en geld kan de raad zijn wensen afdwingen.
- **Politiek-bestuurlijke instrumenten.** Door middel van uitspraken kan de raad beleidsmatige uitgangspunten stellen.

Beleidsvisies vormen binnen deze verdeling een politiek-bestuurlijk instrument, zeker nu in dit onderzoek de visies centraal staan die niet wettelijk verplicht zijn. De verschillende instrumenten hangen onderling samen, en zijn niet altijd scherp van elkaar te scheiden. Dit zorgt voor een complex samenspel en gelaagdheid in de kaderstelling binnen gemeenten.

De kaderstellende instrumenten zijn dus te verdelen in beleidsinhoudelijke en financiële kaders. Het onderscheidend karakter van deze kaders komt vooral tot uiting in de controlerende rol van de raad:

- **Beleidsinhoudelijke kaders vragen om politieke en inhoudelijke weging:** de raad moet beoordelen of de uitvoering nog aansluit bij de door hem vastgestelde koers, of doelstellingen worden gehaald en of middelen doelmatig worden ingezet. De controle is gericht op de doelmatigheid.

⁷ Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap.*

Bekkers, V., Fenger, M., & Scholten, P. (2017). *Public Policy in Action: Perspectives on the Policy Process.*

Rob (Raad voor het Openbaar Bestuur) (2011). *Zicht op sturing.*

⁸ Sabatier, P. A., & Weible, C. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process.* Westview press.

⁹ Peters, K., & Castenmiller, P. (2019). Om de controle door de raad; Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk. *In opdracht van het ministerie van BZK.*

[Eindrapport controle kaderstelling decentraalbestuur def.pdf](#)

- **Financiële kaders** zijn vooral toetsbaar via verslaglegging, audits en accountantscontrole. De kaders hebben betrekking op de inzet van middelen en budgettaire randvoorwaarden. Hier gaat het om de vraag of het college rechtmatig heeft gehandeld.
- **Procesmatige kaders**, zoals afspraken over doorwerking, uitvoering, monitoring en evaluatie.

Kaderstellende en controlerende werking in dit onderzoek

De bovengenoemde kaderstellende en controlerende werking van beleidsvisies beoordelen we in dit onderzoek aan de hand van twee principes (onder meer gebaseerd op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur): doorwerking en navolgbaarheid.

- **Doorwerking.** Bij doorwerking gaat het erom dat beleidsvisies duidelijk laten zien hoe strategische doelen worden vertaald naar concrete acties, zoals uitvoeringsprogramma's, projecten, begroting, verantwoordelijkheden en planning.
- **Navolgbaarheid.** Bij navolgbaarheid gaat het om het beschikbaar stellen van heldere en meetbare informatie, zodat de raad kan volgen of de uitvoering aansluit bij de visie, of doelen worden gehaald en of de gestelde kaders worden nageleefd.

Wat mag je verwachten van een beleidsvisie?

Naast het vaststellen van een duidelijke definitie is het belangrijk te bepalen welke eisen redelijkerwijs aan een beleidsvisie mogen worden gesteld. Wanneer is een beleidsvisie inhoudelijk en normatief voldoende uitgewerkt? Wanneer werkt zij door naar beleidsontwikkeling en uitvoering? En in welke mate moet zij voldoende concreet en precies zijn om controle en bijsturing door de raad mogelijk te maken? Wie is bevoegd om een beleidsvisie vast te stellen? De praktijk laat zien dat hier geen eenduidig antwoord op bestaat. De veelvormigheid van beleidsvisies maakt dat het onwenselijk is een uniforme set kwaliteitseisen voor alle visies te formuleren.

Daarbij geldt ten aanzien van normatieve duiding van beleidsvisies een aanvullende complexiteit: de uiteindelijke politieke normering van wat een goede visie is, behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad zelf. De raad bepaalt immers welke mate van richting, concreetheid, precisie en ambitie hij wenselijk acht om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen. Wat in de ene gemeente als een robuuste visie wordt gezien, kan ergens anders als te abstract of juist te gedetailleerd worden beschouwd.

In dit onderzoek maken we daarom onderscheid tussen twee componenten:

- Ten eerste zijn er de **juridisch-bestuurskundige kaders** waaraan beleidsvisies minimaal moeten voldoen om transparant, navolgbaar en bestuurlijk rolvast te zijn. Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd in het normenkader (bijlage 1) en vormen het referentiepunt in de analyses van de deelvragen.
- Ten tweede is er de **politieke normering**: wat wordt in 's-Hertogenbosch zelf als wenselijk, belangrijk of problematisch gezien. Deze lokale weging komt niet voort uit algemene theorie, maar uit wat raadsleden, bestuurders, ambtenaren en partners in de stad zelf belangrijk achten. Deze politieke dimensie is in dit onderzoek in beeld gebracht via de documentenstudie, het casusonderzoek en de interviews.

Door beide componenten in dit onderzoek mee te nemen ontstaat er een evenwichtig beeld van wat in algemene zin van beleidsvisies mag worden verwacht én hoe deze verwachtingen in 's-Hertogenbosch concreet worden ingevuld.

2.2 De Bossche context bij beleidsvisies

Binnen 's-Hertogenbosch zijn er de afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen geweest rondom beleidsvisies. De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch heeft in vorige bestuursperioden regelmatig aandacht gevraagd voor de kwaliteit van raadsstukken, zo blijkt uit een evaluatie van de toetsing van raadsstukken.¹⁰ De kritiek richtte zich vooral op het gebrek aan concreetheid, waardoor een inhoudelijke discussie bemoeilijkt werd, en op de complexe vraagstelling in discussienotities. Sinds 2021 hanteert de griffie voor raadsstukken drie toetsingscriteria: (1) het raadsvoorstel moet de wettelijke grondslag van de raadsbevoegdheid bevatten, (2) politieke keuzes inzichtelijk maken¹¹ en (3) een helder geformuleerd conceptbesluit bevatten. In de praktijk blijkt de toetsing zich vooral te richten op het laatste criterium, omdat dit het meest concreet is.

Bij de toetsing op raadsbevoegdheid blijkt uit de evaluatie van de griffie dat de vraag zich vooral voordoet bij beleidsnota's en -visies. Voor deze stukken ontbreekt vaak een formele wettelijke bevoegdheid, terwijl ze politiek wel relevant zijn. Het presidium kiest er regelmatig voor om dergelijke voorstellen toch te agenderen. Dit leidt tot willekeur en politisering van het agenderingsproces. Een mogelijke oplossing is volgens de evaluatie uit 2023, het hanteren van een wensen- en bedenkingenprocedure voor beleidsstukken die niet onder formele bevoegdheden van de gemeenteraad vallen. Zo blijft politieke sturing mogelijk zonder dat de raad besluiten neemt waarvoor zij niet bevoegd is.

In 's-Hertogenbosch zijn er in de afgelopen jaren verschillende beleidsvisies aan de raad voorgelegd.¹² In eerste instantie werd er door de raad gestemd over een beleidsvisie. Na een besluit van het presidium begin 2024 werd de wensen- en bedenkingenprocedure geïntroduceerd.¹³ De procedure ziet er volgens de evaluatie van de procedure in 2025 op hoofdlijnen als volgt uit:

1. *Het college legt een conceptcollegebesluit aan de gemeenteraad voor. Dit gebeurt via een speciaal format: een structuur vergelijkbaar met dat van een raadsvoorstel, maar dan zonder dictum.*
2. *De behandeling van het stuk is vergelijkbaar met dat van een raadsvoorstel: het wordt behandeld in een functionele commissie en daarna in de gemeenteraad.*
3. *In de gemeenteraad worden wensen en bedenkingen kenbaar gemaakt via moties. Er wordt dus niet gewerkt met een raadsbesluit en er is ook niet voor gekozen om wensen en bedenkingen van individuele fracties als zodanig te beschouwen.*
4. *Het college informeert de raad over de wijze waarop de aangenomen moties zijn verwerkt in het definitieve stuk.¹⁴*

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek is de wensen- en bedenkingenprocedure door griffie/Presidium geëvalueerd.¹⁵ In hoofdstuk 5 gaan wij hier nader op in.

¹⁰ Evaluatie toetsing raadstukken (Griffie, december 2023)

¹¹ Citaat uit PV evaluatie toetsing raadstukken (Griffie 's-Hertogenbosch, december 2023): "Bij het vaststellen van visie en beleidsplannen door de raad mag je dan ook verwachten dat deze een verandering inhouden van de bestaande verdeling van deze middelen. Het raadsvoorstel beschrijft daarom duidelijk de voorgestelde wijziging van beleid (wat gaat er veranderen? wat is het doel, wat zijn de middelen, wat zijn de voorziene consequenties? wat zijn de risico's?) en de opties die zijn afgewogen: de politieke keuzes."

¹² Evaluatie werkwijze Wensen en bedenkingen (Griffie, november 2025), specifiek de bijlage Wensen en bedenkingen – Periode mei 2024 – september 2025

¹³ Besluitenlijst Presidium 24 januari 2024

¹⁴ Citaat uit de Evaluatie werkwijze Wensen en bedenkingen (Griffie, november 2025)

¹⁵ Evaluatie werkwijze Wensen en bedenkingen (Griffie, november 2025)

Hoofdstuk 3. Hoe ontstaan beleidsvisies in 's-Hertogenbosch?

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe initiatieven voor beleidsvisies in 's-Hertogenbosch ontstaan, en wat redenen zijn om deze aan de raad voor te leggen. Daarmee gaan wij in op de initiatieffase van de vijf fasen van beleidsvorming. De analyse richt zich op de overwegingen van het college om voor dit instrument te kiezen en op de achterliggende motieven om een visie op te stellen. Aan het einde van het hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 1: Hoe ontstaat in 's-Hertogenbosch het initiatief tot een beleidsvisie en waarom kiest het college voor dit instrument?

3.1 Bevindingen

Aanleiding voor een nieuwe beleidsvisie

Uit de gesprekken blijkt dat het college een beleidsvisie opstelt wanneer behoefte bestaat aan een richtinggevend kader dat duidelijk maakt welke ontwikkeling de gemeente - samen met partners - wil inzetten. Beleidsvisies bieden voor het college houvast voor de langere termijn en geven richting aan zowel de gemeentelijke organisatie als aan externe partners. Het college benadrukt dat een visie geen uitvoeringsdocument is, maar een kader dat aangeeft welke beweging gewenst is en met wie deze moet worden gerealiseerd.

Uit de documentenstudie en gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente 's-Hertogenbosch momenteel geen expliciet afwegingskader hanteert voor de keuze om een beleidsvisie op te stellen. Door college en betrokken ambtenaren worden drie mogelijke aanleidingen genoemd om een nieuwe beleidsvisie te formuleren:

- Er is behoefte aan een **kader dat richting geeft** aan zowel de ambtelijke organisatie, het college als de raad en ook aan externe partners. Bij deze gesprekspartners is er behoefte aan een kompas/uitgangspunten (de beleidsvisie) om op basis daarvan in de praktijk beslissingen te kunnen nemen. Het vanuit die behoefte initiëren van een beleidsvisie kan zowel ambtelijk, bestuurlijk of door de raad gebeuren. Voor een aantal collegeleden heeft een initiatief van de raad voor een visie zelfs de voorkeur.
- Daarnaast kan het initiatief ook **vanuit partijen uit de stad** komen. Zij hebben in dat geval de wens dat de gemeente een richting aanwijst in de omgang met bepaalde ontwikkelingen of wensen van deze partijen en geven dat aan bij de gemeente. Een voorbeeld van partners zijn ondernemers in de binnenstad die behoefte hebben aan een visie (het EPBB) om zo vervolgens hun eigen toekomstperspectief te kunnen bepalen. Collegeleden geven aan dat het voor partijen uit de stad soms onduidelijk is wat de raad en wat het college doet en dat hier verwarring over kan ontstaan.
- Een derde aanleiding is dat een **huidige visie verouderd is** (en daarmee onvoldoende richting geeft), doordat er relevante ontwikkelingen zijn op het beleidsterrein. Dit kunnen zowel interne politieke veranderingen zijn als veranderingen in de maatschappij.

Uit de documentenstudie blijkt dat een combinatie van bovengenoemde aanleidingen in 's-Hertogenbosch worden gebruikt voor het herijken of opstellen van een beleidsvisie. Collegeleden geven daarbij aan dat het van belang is dat een visie tot stand komt met externe partners. Bovendien

moet een nieuwe beleidsvisie volgens hen echt iets toevoegen voor de gemeente en/of hun inwoners.

Raadsleden geven aan dat voor hen van belang is dat er een duidelijke aanleiding moet zijn voor een beleidsvisie. Deze aanleiding wordt volgens hen niet altijd duidelijk gemaakt aan de raad. Soms is de onderbouwing voor de aanleiding ook te zwak, vinden deze raadsleden. Uit de documentenstudie blijkt dat raadsleden niet altijd doorvragen op de aanleiding van een beleidsvisie.

Andere raadsleden geven ook aan dat omstandigheden en ontwikkelingen in de maatschappij blijven veranderen. Dit kan een aanleiding zijn voor een beleidsvisie. Deze raadsleden geven aan dat dit een legitieme aanleiding is, maar dat wel moet worden gewaakt voor het te vaak en te snel herzien van beleidsvisies. Beleidsvisies moeten volgens raadsleden ook een richting geven in het toekomstperspectief waar de gemeente heen wil en op welke koers wordt ingezet.

Voor raadsleden is het zoeken naar het juiste abstractieniveau; een visie moet abstract genoeg zijn om ruimte te bieden voor nieuwe ontwikkelingen, maar ook concreet genoeg om op te kunnen sturen. Daarnaast moeten duidelijke politieke keuzes naar voren komen in een beleidsvisie. Afhankelijk van het onderwerp en de soort visie kan de vorm verschillen. Vanuit alle andere gesprekspartners wordt dit beeld herkend.

Aanleidingen vanuit de casussen

In hoeverre zijn de drie mogelijke aanleidingen voor een beleidsvisie die we hiervoor hebben benoemd, van toepassing op de casussen?

Sport- en beweegvisie

Bij de sport- en beweegvisie is het initiatief tot het opstellen van een nieuwe visie ontstaan doordat de reeds bestaande sportvisie verouderd was. De bestaande sportvisie was inmiddels meer dan 10 jaar oud. Hoewel deze visie geen einddatum kende, was zij door veranderingen in het sport- en beweegdomein verouderd geraakt. Zo werd nog geen rekening gehouden met ongeorganiseerd sporten, de ontwikkelingen in het commercieel sportaanbod en het steeds vaker zien van sport als middel voor bredere maatschappelijke doelen. Hierdoor ontstond zowel bestuurlijk als ambtelijk de wens om een nieuwe visie op te stellen.

Detailhandelsvisie

De aanleiding voor het opstellen van een nieuwe detailhandelsvisie was dat de verouderde versie, afkomstig uit 2011 en tussentijds aangepast in 2015 en 2017, niet meer goed aansloot op nationale, regionale en lokale stand van zaken binnen de sector. Bovendien was er door de verschillende aanpassingen door de jaren heen een soort lappendeken ontstaan van beleidsstukken, blijkt uit de documentenstudie en gesprekken. Met de nieuwe detailhandelsvisie wilde het college een visie creëren die zou aansluiten op de realiteit van het heden en de trends en ontwikkelingen van de komende jaren in één overzichtelijk document. Hierover had ze al in 2016 een toezegging gedaan. In 2019 werd daarom ambtelijk gestart met de voorbereiding van het herzien van de visie. Een extern bureau deed vervolgens een data-analyse. Ambtenaren schreven de visie uiteindelijk vanuit hun expertise.

Economisch Perspectief Brede Binnenstad (EPBB)

Uit de documentenstudie en bestudeerde raadsvergaderingen blijkt dat de aanleiding voor het opstellen van een nieuwe visie rondom het Economisch perspectief brede binnenstad (EPBB) een motie vanuit de gemeenteraad in november 2016 was. De motie was een verzoek tot het updaten van het actieplan uit 2014 en vroeg om een integrale update van het actieplan. Uit de contourennotitie blijkt dat beoogd werd met het vernieuwde EPBB om de binnenstad van 's-

Hertogenbosch tot de top te laten blijven horen van de Nederlandse binnensteden. In de visie zou een aantrekkelijke mix van economische, toeristische en culturele functies, met een prettig woon- en verblijfsklimaat en een goede balans tussen levendigheid en leefbaarheid moeten worden beschreven. Volgens de portefeuillehouder moest het doel van de nieuwe versie een stip op de horizon zijn.

3.2 Analyse

Analysekader: Beleidsvisies als strategisch en richtinggevend instrument

In dit onderzoek wordt een beleidsvisie gedefinieerd als een richtinggevend, strategisch document waarin op hoofdlijnen de lange termijnambities, maatschappelijke doelen en gewenste ontwikkelingen binnen een beleidsdomein worden vastgelegd. Het doel van een beleidsvisie is het bieden van een normatief en inhoudelijk kader dat richting geeft aan verdere beleidsontwikkeling en uitvoering, zonder dat sprake is van concrete maatregelen of uitvoeringsafspraken. Beleidsvisies kenmerken zich daarmee door een relatief hoog abstractieniveau, een langjarig perspectief en een focus op koersbepaling. De concretisering vindt plaats in vervolgdOCUMENTEN, zoals beleidsplannen, uitvoeringsprogramma's en besluiten.

Dit analysekader vormt het referentiepunt voor de interpretatie van de bevindingen over het ontstaan en de inzet van beleidsvisies in 's-Hertogenbosch.

Overeenkomst tussen definitie en praktijk

Uit de bevindingen blijkt dat er in 's-Hertogenbosch bij raad, college en ambtelijke organisatie in grote lijnen een gedeeld beeld bestaat over de aard en functie van beleidsvisies. In gesprekken met alle drie de groepen wordt een beleidsvisie consequent omschreven als een document dat richting geeft op de langere termijn, dat abstract van karakter is en dat niet bedoeld is om uitvoering vast te leggen. Ook in de bestudeerde documenten ligt de nadruk op ambities, gewenste ontwikkelingen en uitgangspunten, en niet op concrete maatregelen.

Tegelijkertijd laten de bevindingen zien dat juist dit gedeelde uitgangspunt in de praktijk ook spanning oproept. Raadsleden geven aan dat zij het soms lastig vinden om hun kaderstellende rol te vervullen wanneer beleidsvisies sterk abstract zijn geformuleerd en weinig expliciete keuzemomenten bevatten. College en ambtelijke organisatie erkennen dit spanningsveld, maar benadrukken dat een hoger abstractieniveau bewust wordt gekozen om flexibiliteit te behouden en om ruimte te laten voor toekomstige ontwikkelingen. Daarmee is niet zozeer sprake van een fundamenteel verschil in opvatting over wat een beleidsvisie is, maar van verschil in perspectief op wat nodig is om die visie politiek hanteerbaar te maken.

Keuze voor het instrument beleidsvisie in het algemeen

Uit de bevindingen blijkt dat in 's-Hertogenbosch wordt gekozen voor een beleidsvisie wanneer bestaande beleidskaders onvoldoende richting bieden voor nieuwe of veranderende ontwikkelingen. Genoemde aanleidingen zijn maatschappelijke veranderingen, gewijzigde beleidsopvattingen, vragen vanuit partners in de stad en het verouderd raken van bestaande visies. In al deze situaties bestaat behoefte aan een nieuw strategisch kader dat voor een langere periode richting kan geven.

De bevindingen laten tevens zien dat de keuze voor een beleidsvisie steeds per geval wordt gemaakt. Er is geen vastgesteld afwegingskader waarin is vastgelegd wanneer het instrument beleidsvisie wordt ingezet en wanneer wordt gekozen voor andere beleidsdocumenten, zoals beleidsplannen of uitvoeringsprogramma's. Hierdoor is de inzet van beleidsvisies sterk contextafhankelijk en gebaseerd op bestuurlijke en ambtelijke inschattingen, terwijl de raad in veel gevallen zich pas later een oordeel vormt over de passendheid van het gekozen instrument.

Keuze voor een beleidsvisie in de onderzochte casussen

De bevindingen uit de drie casussen illustreren deze algemene praktijk.

Uit de bevindingen rond de **sport- en bewegvisie** blijkt dat de bestaande sportvisie als verouderd werd ervaren en onvoldoende aansloot bij actuele ontwikkelingen binnen het sport- en bewegedomein, zoals ongeorganiseerd sporten en de bredere maatschappelijke inzet van sport. Dit vormde voor college en ambtelijke organisatie de aanleiding om een nieuwe beleidsvisie op te stellen die opnieuw richting moest geven op strategisch niveau, met nadere uitwerking in sportnota's en andere beleidsstukken.

Bij de **detailhandelsvisie** laten de bevindingen zien dat het bestaande beleidskader door opeenvolgende aanpassingen versnipperd was geraakt en onvoldoende samenhang bood. De nieuwe beleidsvisie moest fungeren als een integraal en langjarig strategisch kader dat richting geeft aan toekomstige ontwikkelingen in de sector, waarna de concretisering plaatsvond in een uitvoeringsprogramma.

De bevindingen rond het **Economisch Perspectief Brede Binnenstad (EPBB)** laten zien dat het initiatief vanuit de gemeenteraad kwam, via een motie waarin werd gevraagd om een integrale actualisatie van een bestaand actieplan. Ook hier was het doel nadrukkelijk het formuleren van een langetermijnperspectief en een duidelijke koers voor de binnenstad, met latere uitwerking in beleid en uitvoering.

Bijzondere aandachtspunten: betrokkenheid van partners in de stad

Uit de bevindingen blijkt dat de betrokkenheid van partners uit de stad een belangrijk en breed gedragen uitgangspunt vormt bij het opstellen van beleidsvisies in 's-Hertogenbosch. College en ambtelijke organisatie geven aan dat participatie bijdraagt aan de kwaliteit van de visie, doordat deze beter aansluit bij de praktijk, en aan het creëren van draagvlak voor de gekozen koers. Ook in de documenten wordt regelmatig verwezen naar de rol van externe partners bij de totstandkoming van visies.

Tegelijkertijd laten de bevindingen zien dat de rolverdeling tussen raad, college en partners niet expliciet is vastgelegd. Raadsleden geven aan dat zij het soms lastig vinden om hun kaderstellende rol scherp te positioneren ten opzichte van participatieve trajecten. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over hoe de inbreng van partners wordt gewogen in relatie tot de politieke afwegingen van de raad, juist omdat beleidsvisies abstract zijn en veel ruimte laten voor interpretatie.

3.3 Beantwoording deelvraag 1

In deze paragraaf geven wij een beknopt antwoord op de eerste deelvraag op basis van bovenstaande bevindingen en analyse. Deze is als volgt geformuleerd: *Hoe ontstaat het initiatief tot een beleidsvisie en waarom kiest het college voor dit instrument?* Samengevat beantwoorden wij de deelvraag als volgt.

Het initiatief voor een beleidsvisie in 's-Hertogenbosch ontstaat doorgaans wanneer bestaande beleidskaders onvoldoende richting bieden voor nieuwe of veranderende ontwikkelingen. Aanleidingen zijn onder meer maatschappelijke opgaven, verouderde beleidsvisies en verzoeken van partners in de stad om een gezamenlijke koers. Het initiatief kan zowel ambtelijk, bestuurlijk als vanuit de gemeenteraad komen. Hoewel in theorie ook een vraag vanuit partners uit de stad aanleiding kan zijn voor het opstellen van een beleidsvisie, blijkt uit de onderzochte casussen dat dit niet het geval was; in alle drie de gevallen lag het initiatief primair intern. Partners spelen wel een belangrijke rol in de uitwerking van de visie, maar zij waren in deze casussen geen initiërende partij.

Het college kiest voor het instrument beleidsvisie, omdat het een strategisch en richtinggevend kader biedt voor de langere termijn. Beleidsvisies worden gezien als documenten die ambities en gewenste ontwikkelingen op hoofdlijnen vastleggen, zonder in detail in te gaan op concrete maatregelen. Daarmee bieden zij houvast voor zowel de raad, het college, de ambtelijke organisatie en externe partners, en creëren ruimte voor flexibiliteit en toekomstige ontwikkelingen. Dit abstractieniveau wordt bewust gekozen om niet te vervallen in uitvoeringsdetails. In alle gevallen geldt dat participatie van partners uit de stad als belangrijk uitgangspunt wordt gezien om draagvlak en kwaliteit van de visie te waarborgen.

De keuze om een beleidsvisie op te stellen is contextafhankelijk en gebeurt per geval; er bestaat geen expliciet afwegingskader dat vastlegt wanneer dit instrument wordt ingezet. Hierdoor is de beslissing gebaseerd op bestuurlijke en ambtelijke inschattingen, waarbij de raad zich later een oordeel vormt over de passendheid van het gekozen instrument.

Hoofdstuk 4. Wat is de kwaliteit van beleidsvisies in 's-Hertogenbosch?

In dit hoofdstuk gaan wij in op de kwaliteit van beleidsvisies. Dit doen we aan de hand van de mate waarin beleidsvisies duidelijke doelen, kaders en afspraken bevatten over uitvoering en verantwoording. Daarmee gaan wij in op de uitvoerings- en evaluatiefase van de vijf fasen van beleidsvorming. De analyse richt zich daarbij op de vraag in hoeverre deze elementen raadsleden in staat stellen om de uitvoering te volgen, te controleren en waar nodig bij te sturen. Aan het einde van het hoofdstuk beantwoorden wij 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?

4.1 Bevindingen

De bevindingen zijn ingedeeld in twee delen: kaders en doelstellingen en uitvoering en verantwoording. Deze twee onderdelen worden hieronder nader uitgewerkt.

4.1.1 Kaders en doelstelling

Uit de documentenstudie blijkt dat binnen de gemeente 's-Hertogenbosch geen richtlijnen zijn waaraan een beleidsvisie moet voldoen. Voor raadsleden is het lastig om in te schatten wanneer er sprake is van een visie, een beleids- of uitvoeringsplan (zie ook hoofdstuk 3). Dit komt mede doordat niet is gedefinieerd wat een beleidsvisie is en hoe de raad hiermee om moet gaan en hoe hij eventueel bij kan sturen. In de stukken over de wensen- en bedenkingenprocedure is wel omschreven hoe de raad om moet gaan met de visies die conform die procedure worden behandeld.

Een breed gedragen beeld bij vrijwel alle gesprekspartners is dat een beleidsvisie moet bestaan uit een richtinggevend perspectief, waarbij de beleidsvisie concreet genoeg is om richting te geven, maar ook voldoende ingrediënten bevat om bij te sturen waar nodig. Bij de totstandkoming van een beleidsvisie is het daarom zoeken naar een juist abstractieniveau. Raadsleden geven in algemene zin aan dat het voor hen zoeken is naar wat het juiste abstractieniveau voor een beleidsvisie zou moeten zijn. Voor collegeleden en ambtenaren is deze zoektocht er in mindere mate.

Volgens raadsleden is het gevolg van de zoektocht naar een juist abstractieniveau dat een beleidsvisie niet altijd heldere doelen, kaders en afspraken bevat. Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan een concrete doorvertaling van de visie in nadere beleidsstukken (al dan niet met besluiten van het college en/of de raad). Dit vervolgproces zou volgens raadsleden al inzichtelijk moeten zijn op het moment dat er over de visie wordt gesproken en/of besloten. Er is verschil van inzicht tussen de raadsleden over de concreetheid: volgens een deel van de raadsleden is die onvoldoende, anderen vinden het wel concreet genoeg.

Volgens raadsleden moet uit de beleidsvisie duidelijk zijn welke politieke keuzes het college maakt, inclusief de financiële keuzes en implicaties. Daarnaast moet een visie een richting geven. Een beleidsvisie zou dan moeten worden uitgewerkt in latere beleidsdocumenten of andere stukken ter besluitvorming, zoals dat is gebeurd bij de sport- en beweegvisie. Eén raadslid geeft aan er tegenaan te lopen dat het moment van vragen stellen over een visie of over de uitvoering lastig is. Het beeld ontstaat dat een raadslid dat vraagt om concretisering altijd te vroeg (bij de vaststelling van de beleidsvisie) of te laat (bij de vaststelling van nader beleid) is.

Daarnaast geven raadsleden aan monitoring en opvolging een belangrijk ingrediënt te vinden bij beleidsvisies. Voor raadsleden is het lastig om hun controlerende taak goed te vervullen op het moment dat de monitoring niet op orde is en ze niet scherp hebben of en in hoeverre een beleidsvisie wordt gerealiseerd. Het idee heerst dat het lastig is om zicht te houden op de vastgestelde visie. Hier zouden ze graag meer handvatten in willen krijgen. Collegeleden en ambtenaren geven aan dat de raad voor wat betreft monitoring en opvolging actiever geïnformeerd kan worden als daar behoefte aan is.

Financiële kaders

De financiële kaderstelling vindt primair plaats via de P&C-documenten, waarin de financiën zijn gekoppeld aan specifieke beleidsterreinen, plannen, programma's en projecten. Hierdoor bevinden de financiële kaders zich op een ander abstractieniveau dan de beleidsvisies. In de onderzochte beleidsvisies wordt hier verschillend mee omgegaan: in de sportvisie wordt volstaan met het expliciet verwijzen naar beschikbare budgetten, terwijl in andere visies (zoals de detailhandelsvisie en het EPBB) de financiële middelen zijn gekoppeld aan een afzonderlijk uitvoeringsprogramma dat voortvloeit uit de beleidsvisies. Hierdoor zijn financiële kaders versnipperd doordat zij gerelateerd zijn aan (concretere) beleidsstukken en uitvoeringsprogramma's.

Kaders en doelstelling vanuit de casussen

Sport- en beweegvisie

De sport- en beweegvisie heeft als doelstelling om op hoofdlijnen voor de komende jaren richting te geven aan het sportbeleid van de gemeente. Dit gebeurt middels zes speerpunten:

- sport- en beweeglocaties die klaar zijn voor de toekomst;
- samen met onze sportaanbieders zorgen we voor ieder wat wils;
- een leven lang (blijven) sporten en bewegen;
- integrale inzet van sport en bewegen als middel;
- iedereen kan meedoen;
- benutten van talent & (top)sportevenementen.

Het uitgangspunt van de beleidsvisie is dat deze met bestaande financiële budgetten wordt uitgevoerd. Er zijn dan ook geen financiële kaders opgenomen in de sport- en beweegvisie. De geformuleerde speerpunten bevatten wel inhoudelijke kaders (bijvoorbeeld dat iedereen mee kan doen bij sporten en bewegen).

Waar de beleidsvisie expliciet als kader wordt benoemd in andere beleidsdocumenten, blijft dit beperkt tot deze constatering zonder nadere duiding hoe de beleidsvisie doorwerkt in nader beleid (o.a. Omgevingsvisie en uitvoeringsplan GALA). Volgens het college en ambtenaren is er duidelijke samenhang met andere beleidsterreinen (zoals onderwijs, gezondheid en achterstandsbeleid). Een volledig overzicht van de doorwerking ontbreekt.

Detailhandelsvisie

De detailhandelsvisie heeft als doel *“het bieden van een stip op de horizon en te dienen als inspiratiedocument voor alle betrokken stakeholders binnen de detailhandelssector in de gemeente 's-Hertogenbosch (...) Naast dat de visie dus moet inspireren, biedt het ook een beleids- en toetsingskader voor nieuwe initiatieven en vormt het een basis voor de omgevingsvisie en de juridische uitvoering in relatie tot het omgevingsplan.”* De visie wordt ingedeeld in zeven inhoudelijk economische onderdelen (algemeen, brede binnenstad, stadsdeel- en wijkcentra, kernen, perifere en solitaire locaties, overige vormen van detailhandel en vliegende vogel). Hoewel er géén financiële kaders zijn opgenomen, bevat de geformuleerde beleidsvisie inhoudelijke kaders (bijvoorbeeld specifiek over bouwmarkten, tuincentra en woonboulevards).

De detailhandelsvisie hangt samen met andere beleidsdocumenten. In de bijlage van de visie wordt nadrukkelijk aangegeven met welke beleidsdocumenten er een samenhang is.

Economisch Perspectief Brede Binnenstad (EPBB)

Het nieuwe economisch perspectief op de brede binnenstad heeft als doel om te dienen als actieplan dat zich richt op het versterken van de economische positie van de binnenstad met als onderlegger (1) een grotere diversiteit aan winkel- en horecabranches, centrumfuncties, kantoren en bedrijvigheid, (2) een toename van werkgelegenheid en (3) meer tevreden bezoekers, die langer blijven. Hoewel er géén financiële kaders zijn opgenomen, bevat de geformuleerde beleidsvisie per thema een werkwijze, randvoorwaarden en actiepunten. Deze actiepunten hebben wel financiële gevolgen voor zowel de gemeente als betrokken partijen.

De visie hangt samen met andere beleidsdocumenten. In de bijlage van de visie wordt nadrukkelijk aangegeven met welke beleidsdocumenten er een samenhang is. Ook volgt in de bijlage een actieagenda.

4.1.2 Uitvoering en verantwoording

Uit de documentenstudie blijkt dat de doorwerking van een beleidsvisie (in beleidsstukken of uitvoeringsplannen) niet altijd helder is beschreven of duidelijk wordt gemaakt aan de Bossche raad. Dit zorgt ervoor dat **raadsleden** in hun beleving onvoldoende kunnen bijsturen op de beleidsvisies. Een ander zorgpunt waardoor raadsleden mogelijk moeilijk kunnen bijsturen is het gegeven dat een beleidsvisie samen met partners uit de gemeente wordt opgesteld. Er zijn informele verwachtingen gewekt bij de betrokken partners en voor raadsleden is het zoeken naar het goed invullen van hun kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol in relatie tot het abstractieniveau van een beleidsvisie (zie hoofdstuk 3).

Daarnaast geven raadsleden en de griffie aan dat voor hen onvoldoende duidelijk is welke politieke keuzes gemaakt worden in de beleidsvisie en wat de doorwerking daarvan is in latere beleidsstukken en in de P&C-cyclus.

Geen van de bestudeerde beleidsvisies bevat concrete afspraken over de looptijd of evaluatie van de visie. Volgens gesprekspartners hoeft de visie ook geen einddatum te kennen, omdat een beleidsvisie aangepast dient te worden op basis van inhoudelijke argumenten of wensen (vanuit raad, college of inwoners/partners). Raadsleden geven aan dat het wel zou helpen als er structureel een evaluatie zou plaatsvinden van een beleidsvisie. Dit geeft hun ook comfort als er een nieuwe beleidsvisie wordt opgesteld en geeft inzicht in de doorwerking in latere beleidsstukken en besluiten. Voor wat betreft de looptijd wordt aangegeven dat het niet erg is als er geen vaste looptijd is, maar dat ervoor gewaakt dient te worden dat er te veel beleidsvisies worden gemaakt. Collegeleden en ambtenaren geven aan dat een periodieke evaluatie niet altijd een meerwaarde heeft. Volgens hen wordt een beleidsvisie pas aangepast als daar een duidelijke aanleiding voor is, een periodieke evaluatie is daarmee geen noodzaak. Wel geven ze aan dat de doorlooptijd naar inschatting tussen de 4 en 10 jaar zal zijn.

Uitvoering en verantwoording vanuit de casussen

Sport- en bewegvisie

Vanuit de sport- en bewegvisie is er nog geen expliciete vertaling gemaakt naar concrete uitvoeringsplannen of specifieke beleidsinstrumenten. De gemeente kent wel enkele sportnota's waarin bepaalde onderwerpen nader uitgewerkt worden. De doelen en indicatoren in de P&C-cyclus zijn gekoppeld aan het coalitieakkoord, en (nog) niet direct herleidbaar naar de speerpunten van de sport- en bewegvisie. Ambtenaren geven aan dat deze koppeling wel gemaakt kan worden, maar dat de indicatoren in de begroting dan zouden moeten worden gewijzigd. Dit kan ook nadelen

hebben (zoals het niet kunnen vergelijken ten opzichte van andere jaren). Momenteel wordt ambtelijk voorbereid dat de output en outcome van de visie in de volgende bestuursperiode in de P&C-cyclus landt. In de jaarlijkse programmabegroting worden de onderliggende doelen en acties wel nader uitgewerkt, daar is volgens ambtenaren ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de visie te meten, al wordt dit niet altijd zo expliciet vermeld.

De speerpunten in de beleidsvisie bevatten kaders, ontwikkelingen en feitelijke constatering door elkaar. Om de leesbaarheid van de visie te vergroten hebben ambtenaren een visueel aantrekkelijke versie opgesteld.

Vanuit het college wordt aangegeven dat de raad voornamelijk dient bij te sturen op de onderliggende stukken, zoals op de sportnota's. De visie is meer een overkoepelend document, dat uitwerking vindt in de onderliggende stukken. Hierop zou de raad naar hun mening moeten sturen. Raadsleden herkennen dit beeld. De visie geeft een duidelijke richting en ambitie en middels de onderliggende nota's kan voldoende gestuurd worden. Aanvullend zien ambtenaren dat raadsleden behoefte hebben aan informatie over de voortgang en realisatie van de visie. Hiervoor wordt ambtelijk gewerkt aan een jaar(beeld)verslag, waarin nader wordt uitgewerkt hoe de visie wordt gerealiseerd. Ook kunnen bijvoorbeeld concrete projecten en verhalen van betrokkenen worden opgenomen. Zo wordt voorzien in de informatiebehoefte van de raad.

Detailhandelsvisie

Na vaststelling van de detailhandelsvisie in maart 2023 wordt in september 2023 een collegebesluit genomen over het uitvoeringsprogramma van de visie. Het college informeert de raad via een raadsinformatiebrief, het toesturen van het uitvoeringsprogramma en het toezenden van het collegevoorstel. Het uitvoeringsprogramma bevat een actieplan met budgetten, planning en actielijnen. Dit landt volgens het college en ambtenaren in nader beleid, de P&C-cyclus en werkt door in het planologisch en ruimtelijke ordening beleid. Ze geven aan dat de doorwerking hoog over is.

Alle gesprekspartners geven aan dat het vaststellen van een uitvoeringsprogramma aan het college is. De raad dient dus bij te sturen door vragen te stellen over het uitvoeringsprogramma in relatie tot de beleidsvisie. De visie wordt dus uitgewerkt met heldere doelen en kaders in het uitvoeringsprogramma. Dit zorgt ervoor dat de raad zijn controlerende taak in kan vullen door vragen te stellen inzake het uitvoeringsprogramma aan het college.

Economisch Perspectief Brede Binnenstad (EPBB)

Het Economisch Perspectief Brede Binnenstad bevat een bijlage met daarin een concrete agenda. Deze agenda bestaat uit actiepunten, waarbij per actiepunt wordt aangegeven wie dat uitvoert en in welk tijdsbestek dat gebeurt. Deze helder omschreven acties zijn niet altijd voor rekening van de gemeente, ook voor partners vanuit de stad. De acties voor de gemeente landen volgens het college en ambtenaren in nader beleid, de P&C-cyclus en werkt door in het planologisch en ruimtelijke ordening beleid. Ze geven aan dat de doorwerking hoog over is. Ook helpt het gebouwde dashboard in monitoring voor de raad.

Met het instemmen met de visie heeft de raad duidelijke doelen en kaders voor ogen. Dit stelt de raad in staat om zijn controlerende taak uit te voeren: hij kan toetsen in hoeverre de gemeente de in de beleidsvisie opgenomen agenda en bijbehorende acties daadwerkelijk heeft gerealiseerd.

Volgens vrijwel alle gesprekspartners is het doorgaans niet gebruikelijk dat een beleidsvisie vergezeld gaat van een concrete uitvoeringsagenda. In dit specifieke geval werd echter, gezien de complexiteit van het onderwerp en de intensieve betrokkenheid van externe partners, een duidelijke agenda als essentieel beschouwd om richting te geven aan het proces en om ervoor te zorgen dat het project

daadwerkelijk tot uitvoering kwam. Raadsleden hebben niet specifiek aangegeven of ze de agenda passend vonden als onderdeel van een dergelijke visie.

4.2 Analyse

4.2.1 Analyse kader: soorten kaders, doorwerking en navolgbaarheid

De kwaliteit van een beleidsvisie en de effectiviteit van de uitvoering daarvan zijn nauw met elkaar verbonden, maar niet hetzelfde. Een beleidsvisie kan inhoudelijk kwalitatief sterk zijn, met heldere doelen en expliciete kaders, en toch in de praktijk weinig effect sorteren wanneer deze visie niet wordt geconcretiseerd en doorvertaald naar vervolgstappen. Zonder deze concretisering blijft een beleidsvisie richtinggevend op papier, maar niet sturend in de uitvoering.

Om de kwaliteit van beleidsvorming goed te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk twee aspecten te onderscheiden.

In de eerste plaats de kwaliteit van de beleidsvisie zelf. Deze wordt bepaald door de mate waarin de visie duidelijke en expliciete doelen bevat en kaders stelt die zich lenen voor doorvertaling naar een concreter niveau. Alleen wanneer doelen en kaders voldoende scherp zijn geformuleerd, kunnen zij richting geven aan uitvoering en dienen als referentiepunt voor latere besluitvorming.

In de tweede plaats is de kwaliteit van de uitwerking en uitvoering van belang. Bij de vertaling van een beleidsvisie naar meer concrete beleidsstukken, uitvoeringsplannen en projecten moet het verband met de oorspronkelijke visie steeds herkenbaar blijven. Wanneer deze samenhang ontbreekt, is het voor de gemeenteraad niet mogelijk om vast te stellen of het wel of niet behalen van doelen het gevolg is van onduidelijke of ongeschikte doelen en kaders in de visie, of van tekortschietende uitvoering. In dat geval kan de raad zijn controlerende rol niet effectief uitoefenen, omdat onduidelijk blijft waar bijsturing nodig is: in de visie of in de uitvoering.

In dit onderzoek wordt daarom gewerkt met twee samenhangende beoordelingscriteria:

- **Doorwerking:** de mate waarin strategische keuzes uit een beleidsvisie worden vertaald naar uitvoeringsprogramma's, projecten, begroting, planning en verantwoordelijkheden;
- **Navolgbaarheid:** de mate waarin de gemeenteraad kan volgen of de uitvoering aansluit bij de vastgestelde visie, of doelen worden gehaald en of bijsturing mogelijk is.

Deze criteria maken inzichtelijk dat kaderstelling plaatsvindt op verschillende niveaus binnen de beleidscyclus. Beleidsdocumenten verschillen in abstractieniveau, van strategische visies op hoofdlijnen tot concrete beleids- en uitvoeringsstukken. Het abstractieniveau van een beleidsdocument bepaalt daarmee ook in welke mate van detaillering in kaders passend en mogelijk is. Zo kan aan een abstract strategisch doel geen exact financieel kader worden gekoppeld, terwijl een concreet uitvoeringsplan niet kan volstaan met globale ramingen of open randvoorwaarden.

Tegen deze achtergrond wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen verschillende typen kaders die in beleidsvisies en vervolgdokumentten kunnen worden gesteld:

- **Beleidsinhoudelijke kaders**, die richting geven aan (politieke) keuzes en ontwikkelingen en aangeven hoe het beoogde doel wordt nagestreefd;
- **Financiële kaders**, die betrekking hebben op de inzet van middelen en budgettaire randvoorwaarden;
- **Procesmatige kaders**, zoals afspraken over doorwerking, uitvoering, monitoring en evaluatie.

Deze typen kaders hoeven niet op elk abstractieniveau in gelijke mate aanwezig te zijn. Wel is het van belang dat per beleidsdocument expliciet wordt gemaakt welke kaders worden gesteld, welke

(nog) ontbreken en hoe en wanneer deze in de verdere uitwerking worden ingevuld. Alleen dan kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol effectief uitoefenen en ontstaat een navolgbare samenhang tussen beleidsvisies en uitvoering.

4.2.2 Kaders: waar richt de raad van 's-Hertogenbosch zich op bij de beoordeling van visies?

Uit de bevindingen blijkt dat de discussie over de kwaliteit van beleidsvisies in de raad van 's-Hertogenbosch vooral wordt gevoerd langs financiële en procesmatige kaders. In de behandeling van visies gaat in 's-Hertogenbosch veel aandacht uit naar vragen over uitvoering, doorwerking, monitoring en borging in de P&C-cyclus. Dit zijn de kaders waarop de raad zijn controlerende rol het meest direct kan invullen.

Tegelijkertijd laten de bevindingen zien dat dit niet betekent dat de raad uitsluitend langs deze lijnen oordeelt. De sport- en beweegvisie laat zien dat de raad ook expliciet oog heeft voor de beleidsinhoudelijke kwaliteit van een visie. Ondanks het ontbreken van expliciete financiële kaders wordt deze visie breed gewaardeerd. Dit laat zien dat een beleidsvisie overtuigend kan zijn op basis van richting, maatschappelijke ambitie en draagvlak, ook wanneer financiële en procesmatige kaders nog niet zijn uitgewerkt.

De spanning zit daarmee niet in de vraag *of* een visie abstract mag zijn, maar in de vraag *hoe* abstracte visies voldoende houvast bieden voor besluitvorming en doorwerking in bijvoorbeeld financiële kaders.

Abstract, concreet, vaag en precies: zoektocht in de besluitvorming

Een belangrijk en terugkerend aspect in de bevindingen is het spanningsveld tussen abstractie en concretisering. Beleidsvisies moeten richting geven op strategisch niveau, maar tegelijkertijd voldoende houvast bieden voor kaderstelling en controle. Dit spanningsveld is inherent aan beleidsvisies en wordt door vrijwel alle gesprekspartners herkend.

In de gesprekken wordt regelmatig gevraagd om 'meer concreetheid'. De bevindingen laten echter zien dat deze roep om concreetheid vaak samenvalt met een behoefte aan meer precisie. Marjan Slob¹⁶, voormalig Denker des Vaderlands, maakt een behulpzaam onderscheid tussen 'concreet en abstract' en 'precies en vaag' in het kader van de concreetheidsdiscussie. Abstract en concreet zeggen iets over het niveau van denken, precies en vaag zeggen iets over de scherpte van formuleringen.

- **Concreet.** Een concrete uitspraak is een uitspraak die van toepassing is op één situatie. Het is een uitspraak die alleen geldt in de specifieke omstandigheid van het geval.
- **Abstract.** Een abstracte uitspraak is een uitspraak die van toepassing is op meerdere situaties. Het is een uitspraak die afziet van details om algemene patronen of principes te onderscheiden.
- **Precies.** Een precieze uitspraak is een uitspraak met een afgebakend en vastgelegd gebruik van begrippen. Zo'n uitspraak is dus ondubbelzinnig en niet multi-interpretabel.
- **Vaag.** Een vage uitspraak is een uitspraak met een open en onbepaald gebruik van woorden, waarbij grenzen en definities nog niet zijn vastgelegd. Zo'n uitspraak laat dus ruimte voor interpretatie.

Een beleidsvisie mag abstract zijn. Abstractie is geen tekortkoming. Uit de bevindingen blijkt echter dat formuleringen in de onderzochte visies soms ook vaag zijn, waardoor onduidelijk blijft welke

¹⁶ Slob (2016). *Hersenen: Filosoferen over het brein en de menselijke geest*. Amsterdam: Boom.

keuzes daadwerkelijk zijn gemaakt en welke ruimte voor interpretatie bestaat. Daarmee scheppen zij minder helderheid en navolgbaarheid dan gewenst.

Raadsleden geven aan dat het hierdoor lastig is om te bepalen wanneer het juiste moment is om bij te sturen en welke onderdelen vastliggen als kader en welke nog openstaan voor nadere invulling. Het beeld ontstaat dat een raadslid dat vraagt om concretisering altijd te vroeg (bij de vaststelling van de beleidsvisie) of te laat (bij de vaststelling van nader beleid) is. Deze spanning raakt direct aan de kwaliteit van beleidsvisies als kaderstellend instrument.

Doorwerking en navolgbaarheid

Uit de documentenstudie en gesprekken blijkt dat de doorwerking van beleidsvisies naar uitvoeringsplannen en beleidsstukken niet altijd expliciet is vastgelegd of duidelijk gecommuniceerd richting de raad. Dit gebrek aan transparantie bemoeilijkt voor raadsleden het invullen van hun kaderstellende en controlerende rol. Raadsleden ervaren dat zij onvoldoende grip hebben op hoe strategische keuzes in visies doorwerken in latere beleidsdocumenten en de P&C-cyclus. Dit wordt versterkt doordat visies vaak samen met externe partners worden opgesteld, waardoor informele verwachtingen ontstaan die niet altijd sporen met formele besluitvorming.

De drie casussen laten zien hoe verschillen in financiële en procesmatige kaders doorwerken in de ervaren grip van de raad. Deze verschillen illustreren dat beleidsvisies veelvormig zijn. Dat is op zichzelf niet problematisch, maar heeft wel gevolgen voor de rol van de raad.

Bij de **sport- en beweegvisie** is de doorwerking naar uitvoeringsplannen en P&C-indicatoren (nog) beperkt expliciet vastgelegd. Toch wordt de visie breed gewaardeerd. Dit komt doordat de raad in het gehele proces is meegenomen in de handelingen van de gemeente en aansluiting is gevonden op de wens van de partners uit de stad. De raad ervaart duidelijke richting en ambitie, maar minder formele grip.

Na vaststelling van de **detailhandelsvisie** volgt een uitvoeringsprogramma met budgetten, planning en actielijnen. De visie wordt daarmee vertaald naar financiële en procesmatige kaders. Dit biedt de raad duidelijke aanknopingspunten voor controle en bijsturing via het uitvoeringsprogramma.

Het **EPBB** onderscheidt zich door een expliciete agenda, een duidelijke taakverdeling en monitoring via een dashboard. Hierdoor kan de raad gericht sturen op voortgang en uitvoering.

De doorwerking van uitvoering naar de raad verloopt op verschillende manieren. Voor de sport- en beweegvisie wordt bijvoorbeeld ambtelijk gewerkt aan een jaar(beeld)verslag om de voortgang inzichtelijk te maken (er is nog geen jaar(beeld)verslag beschikbaar), terwijl bij de detailhandelsvisie en het EPBB informatiebrieven en uitvoeringsagenda's worden gebruikt. Deze initiatieven dragen bij aan verantwoording, waarbij er nog geen eenduidige, structurele aanpak is om consequent te rapporteren over realisatie en effecten van beleidsvisies. Het ontwikkelen van een meer uniforme terugkoppelings- en monitoringsystematiek zou de transparantie verder kunnen vergroten en de controlerende rol van de raad versterken, zonder dat dit ten koste gaat van flexibiliteit. Wanneer deze informatie niet structureel beschikbaar is, ervaren raadsleden een gebrek aan grip op beleidsvorming en uitvoering, wat leidt tot spanning en onzekerheid over hun invloed. Waar doorwerking expliciet is vastgelegd, ervaart de raad meer grip en duidelijkheid; waar dit ontbreekt, ontstaat spanning over rolverdeling en sturingsmogelijkheden.

De navolgbaarheid is sterk afhankelijk van de mate waarin visies worden vertaald naar meetbare doelen, uitvoeringsagenda's, financiële kaders/gevolgen en structurele rapportages. Waar deze elementen ontbreken (zie bovenstaande), ervaart de raad een informatieachterstand, wat zijn kaderstellende en controlerende rol onder druk zet.

Evaluatie en lerend vermogen

De evaluatiefase is in veel visies slechts beperkt ingevuld. In de onderzochte documenten wordt nauwelijks aandacht besteed aan evaluatiemomenten, criteria voor doelbereiking of afspraken over terugkoppeling. Dit is van betekenis, omdat evaluatie een essentiële functie heeft binnen zowel de kaderstellende als de controlerende taak van de raad. Evaluatie maakt het mogelijk om te toetsen of de uitvoering doelmatig en doeltreffend verloopt, en of de gestelde maatschappelijke doelen daadwerkelijk worden gehaald. Bovendien kan evaluatie een goede aanleiding zijn voor een nieuwe of aangepaste visie. Daarnaast biedt evaluatie een basis om de discussie over de gewenste mate van concretisering van visies beter te voeren. Door inzicht te krijgen in welke onderdelen in de praktijk wel of niet effectief blijken, kan beter worden bepaald welke elementen in toekomstige visies juist meer of minder gedetailleerd moeten worden opgenomen.

Het ontbreken van structurele evaluatie belemmert daarmee zowel het lerend vermogen van de raad als zijn grip op de uitvoering. Het verkleint bovendien de mogelijkheid om terugkerende discussies - zoals die over de mate van concretisering - op basis van gedeelde inzichten te voeren. Hierdoor blijft de rolname van de raad vooral geconcentreerd aan de voorkant van het proces, terwijl doorwerking en navolgbaarheid (als cruciale elementen voor effectieve kaderstelling en controle) minder stevig zijn verankerd.

4.3 Beantwoording deelvraag 2

In deze paragraaf geven wij een beknopt antwoord op de tweede deelvraag op basis van bovenstaande bevindingen en analyse. Deze is als volgt geformuleerd: *In hoeverre bevatten 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?* Samengevat beantwoorden wij de deelvraag als volgt.

De onderzochte beleidsvisies in 's-Hertogenbosch bevatten doorgaans beleidsinhoudelijke kaders en richtinggevend ambities, maar missen vaak 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 bewegisvisie en detailhandelsvisie duidelijke beleidsdoelen formuleren, ontbreekt vaak een structurele koppeling met uitvoeringsplannen, 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 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 doorwerking expliciet vastgelegd, inclusief actielijnen, planning en monitoring. Dit stelt de raad beter in staat om voortgang te volgen en bij te sturen. In andere gevallen, zoals bij de sport- en bewegisvisie, 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 afspraken over uitvoering, monitoring en evaluatie.

Hoofdstuk 5. Hoe werkt de Bossche raad met beleidsvisies?

In dit hoofdstuk gaan wij in op hoe de raad in praktijk werkt met beleidsvisies. Wij gaan in op de ontwikkeling en vaststelling van de beleidsvisies. Ook gaan wij in op de huidige wensen en bedenkingenprocedure. Daarmee gaan wij in op de beleids- en besluitvormingsfase van de vijf fasen van beleidsvorming. De analyse richt zich op de ervaringen, aandachtspunten en behoeften van raadsleden in de verschillende fasen van het proces. Aan het einde van het hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 3: Hoe wordt de Bossche gemeenteraad betrokken bij de ontwikkeling en vaststelling van beleidsvisies? en deelvraag 4: Wat leren de casussen over de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij beleidsvisies?

5.1 Bevindingen

De bevindingen zijn ingedeeld in drie delen: beleidsontwikkeling, vaststelling en de wensen- en bedenkingenprocedure. Deze drie onderdelen worden hieronder nader uitgewerkt.

5.1.1 Betrokkenheid raad bij beleidsontwikkeling

In het algemeen geven vrijwel alle gesprekspartners aan dat elke partij (college, raad, ambtelijke organisatie, partners in de stad) gebaat is bij een helder proces inzake de beleidsvorming van een beleidsvisie. Een terugkerend thema is dat de raad op voorhand betrokken dient te worden, dat elke beleidsvisie een bijbehorend uitvoeringsprogramma dient te hebben, dat duidelijk moet zijn hoe een dergelijke visie aan dient te sluiten bij en raakt aan andere beleidsterreinen. Ook moet er volgens alle gesprekspartners een duidelijke definitie komen van wat een beleidsvisie is en hoe deze behandeld dient te worden, zodat er een scheiding is tussen beleidsvisie, beleidsplan en uitvoeringsprogramma. Volgens de meeste gesprekspartners is dit onderscheid er nu onvoldoende.

Uit de documentenstudie blijkt dat raadsleden in 's-Hertogenbosch bij de beleidsvorming worden betrokken middels formele instrumenten zoals het bespreken van discussienota's, het kunnen reageren op informatiebrieven, het kunnen stellen van mondelinge of schriftelijke vragen of het bijwonen van verschillende bijeenkomsten waarbij raadsleden informatie krijgen over de beleidsvisie en het proces.

Uit de gesprekken blijkt dat raadsleden het als positief ervaren dat de raad bij de drie onderzochte casussen in beginsel wordt betrokken bij de procedure om tot een beleidsvisie te komen. Voor wat betreft het gebruik van discussienota's hebben raadsleden wisselende ervaringen. Sommigen geven aan dat het een goed instrument is en ook daadwerkelijk werkt als men aan de voorkant zaken mee wil geven, terwijl anderen zeggen meer behoefte te hebben aan een informele manier van sparren over een toekomstige visie. Een voorbeeld hiervan is een gesprek of discussie in een informeel overleg en niet in een formele commissie- of raadssetting. De nota's hebben verder als voordeel dat de raad weet waar het college mee bezig is en indien gewenst informatie kan opvragen over de stand van zaken (en nog eventueel input mee kan geven). Raadsleden geven aan over voldoende middelen te beschikken om informatie in te winnen en input in te brengen op het moment dat ze in een vroeg stadium worden betrokken.

Ook geven raadsleden aan dat het aantal visies toeneemt en dat het voor hen zoeken blijft naar hoe deze te behandelen (in het kader van het dilemma van concreetheid/precisie versus kaderstelling).

Ze geven aan dat door de toename aan visies de existentiële vragen over de behandeling van visies blijven terugkomen. Voor kleine fracties kost dit veel tijd. De griffie herkent dit beeld.

Collegeleden en ambtenaren geven aan de wijze van informeren en betrekken van de raad in een vroeg stadium te zien als een meerwaarde in het proces. Dit zorgt er volgens hen voor dat de raad in een vroeg stadium zijn input, kaders en richting mee kan geven. Het zorgt volgens hen ook voor draagvlak. Dit blijkt ook uit de notitie inzake sturing op beleidsprocessen (opgesteld door de griffie voor het presidium)¹⁷. Collegeleden geven aanvullend aan dat raadsleden eventueel ook zelf een discussienota kunnen agenderen.

Door vrijwel alle gesprekspartners wordt in algemene zin positief teruggekeken op de betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming in de drie onderzochte casussen. Enkele raadsleden geven aan weinig grip te ervaren op de procedure rondom de totstandkoming en vaststelling van beleidsvisies. Ze vinden dat ze weinig ruimte hebben voor beïnvloeding van de visie.

In de kern geven alle gesprekspartners aan dat bij de beleidsvorming een sterk punt is dat de raad vroegtijdig wordt betrokken. De meeste gesprekspartners geven aan dat zij vinden dat de raad wel degelijk een kaderstellende rol heeft in het proces van de totstandkoming van een beleidsvisie, ongeacht of er daadwerkelijk politieke keuzes (binnen het politiek mandaat van de raad) worden gemaakt. Bij de beleidsvorming is het meegeven van denkrichtingen, principes en uitgangspunten daarom essentieel.

Betrokkenheid beleidsontwikkeling vanuit de casussen

Sport- en beweegvisie

Voor wat betreft de sport- en beweegvisie werd de raad op meerdere momenten betrokken bij het opstellen van de visie, blijkt uit de bestudeerde documenten, raads- en commissievergaderingen en gesprekken. De raad wordt actief betrokken via het bijwonen van een bijeenkomst in het sportcafé en later via een fietstocht. Tijdens deze fietstocht langs meerdere sportaccommodaties werden de raad en allerlei andere betrokken partijen bijgepraat over de ontwikkelingen in het beleidsterrein. Ook is volgens ambtenaren de samenhang met andere beleidsstukken (zoals sportnota's) besproken. Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat deze fietstocht leidde tot veel inzicht.

Na de fietstocht heeft de raad de mogelijkheid gehad om in te spreken tijdens een commissievergadering op 17 januari 2024. Besloten werd om de visie als besprekstuk aan te bieden aan de raad. Ongeveer een week na de commissievergadering stuurde de portefeuillehouder de raad een raadsinformatiebrief waarin de portefeuillehouder nadere informatie en toelichting geeft op onderwerpen die ter sprake kwamen in de raadscommissie (inclusie en sport, en maatschappelijk rendement van topsportevenementen).

Volgens alle gesprekspartners (voornamelijk collegeleden en ambtenaren) kan van de totstandkoming van de sport- en beweegvisie worden geleerd dat het een pre is als relevante partners uit de stad worden betrokken. Het opstellen van een visie in samenspraak met zowel de raad als de samenleving levert een beter resultaat op voor de doelen die de gemeente heeft en waar de gemeente aan bij kan en wil dragen. De gemeente is volgens hen maar een onderdeel van het sportlandschap en moet daarom een ondersteunende en faciliterende rol innemen. Hiermee is de visie niet enkel een instrument van de raad om op te sturen, maar ook juist een visie die volgt wat er uit de stad komt en wat de stad nodig heeft. Gesprekspartners geven aan dat het helpt dat er een overkoepelende visie is en dat deze nader uitgewerkt wordt in beleidsstukken, zoals sportnota's.

¹⁷ Sturing grote beleidsprocessen en visies (Griffie, 10 oktober 2024)

Alle gesprekspartners blikken positief terug op het proces van de totstandkoming van de sport- en beweegvisie. Volgens hen was de start in het sportcafé en de latere fietstocht een goede interventie die hielp te begrijpen wat er in de praktijk speelt en hoe de visie daarop aansluit. De sport- en beweegvisie kent volgens raadsleden het juiste abstractieniveau, al is er niet concreet op te sturen.

Detailhandelsvisie

De raad is op meerdere momenten betrokken geweest bij de beleids- en besluitvorming van de detailhandelsvisie. De commissie bedrijvigheid besprak in mei 2020 aan de hand van een discussienotitie de contouren voor de toekomstige visie. In de discussienota werden meerdere keuzes voorgelegd. Volgens de portefeuillehouder werd de raad zo in positie gebracht om zijn visie en richting te delen. Vanwege de Covid-19 pandemie werd het proces stilgelegd en in maart 2022 (na de gemeenteraadsverkiezingen) weer opgepakt. De insteek was om begin 2023 een afgeronde detailhandelsvisie te hebben die aan de raad ter vaststelling aangeboden kon worden.

Reflecterend op de detailhandelsvisie geven alle gesprekspartners aan dat de discussienotitie waarin meerdere keuzes zijn voorgelegd aan de raad op voorhand een goede interventie is geweest. De raad kon zo aandachtspunten meegeven en keuzes maken over de richting van de visie. Dit stelt hen in staat om goed vorm te geven aan zijn kaderstellende rol. Dit geeft volgens alle gesprekspartners ook meer inzicht dan behandeling via bijvoorbeeld een raadsinformatiebrief waarop mondelinge of schriftelijke vragen gesteld kunnen worden. In algemene zin geven respondenten aan dat het betrekken van de raad aan de voorkant een gewenste interventie is. Dit wordt zowel bevestigd door raadsleden als door andere gesprekspartners.

Economisch Perspectief Brede Binnenstad (EPBB)

De raad is op meerdere momenten betrokken geweest bij het opstellen van het Economisch Perspectief Brede Binnenstad. Voor het EPBB werd er een contourennotitie opgesteld. In deze contourennotitie werden een drietal uitgangspunten opgesteld voor de nieuwe visie. Deze uitgangspunten werden in een raadsvoorstel gegoten. Het raadsvoorstel werd op 13 januari 2020 door de commissie bedrijvigheid besproken en twee weken later (28 januari 2020) werd deze breed in de raad behandeld.

Op 10 februari 2021 vond er een raadsavond Informeren en Ontmoeten plaats. Tijdens deze raadsbijeenkomst werd er een presentatie gegeven over de stand van zaken rondom het EPBB. Hierin werd aangegeven dat samen met betrokkenen uit het centrum het proces van totstandkoming van de visie doorlopen werd. Ook spraken er twee belanghebbenden uit de stad in. Raadsleden stelden enkele vragen aan deze betrokkenen. Na de raadsbijeenkomst werd de visie besproken in de commissie bedrijvigheid op 22 februari 2021. De commissie gaf aan nog mogelijk met enkele amendementen te komen bij de plenaire bespreking in de raad.

De gesprekspartners geven aan dat – net zoals bij de detailhandelsvisie – het betrekken van de raad in een vroeg stadium een pluspunt is voor de uiteindelijk uitkomst voor het Economisch Perspectief Brede Binnenstad. Dit wordt zowel bevestigd door raadsleden als door andere gesprekspartners.

5.1.2 Betrokkenheid raad bij vaststelling

Het presidium beoordeelt of beleidsvisies al dan niet ter besluitvorming in de gemeenteraad worden geagendeerd. Deze beoordeling vindt plaats op basis van drie toetsingscriteria: is er een expliciete wettelijke grondslag (bevoegdheid), zijn de politieke keuzes inzichtelijk, en is het concept-besluit helder geformuleerd¹⁸. Per beleidsvisie bereidt de griffie een advies voor op basis van de toetsingscriteria waarna het presidium een besluit neemt over agendering. In enkele gevallen waar

¹⁸ Evaluatie toetsing raadstukken (Griffie, december 2023)

de criteria leidden tot een negatief advies over de bevoegdheid van de raad, besloot het presidium alsnog de beleidsvisie te agenderen. Een evaluatie van deze werkwijze leidt tot de conclusie dat als er niet voldaan wordt aan het criterium 'formele bevoegdheid' en er vanuit politieke relevantie toch de behoefte bestaat om het onderwerp te bespreken, het onderwerp wordt behandeld conform de wensen-en-bedenkingen procedure¹⁹.

Raadsleden ervaren beperkte doorwerking, uitvoering en evaluatie van beleidsvisies (zie vorig hoofdstuk). Zij geven aan onvoldoende houvast en inzicht te hebben om effectief te sturen, mede doordat informatie over voortgang en realisatie vaak ontbreekt. Hierdoor is het niet altijd duidelijk of besluiten in lijn zijn met de vastgestelde beleidsvisie. Uit de gesprekken blijkt dat ambtelijk wordt gewerkt aan verbeteringen op dit vlak. Daarnaast ontbreekt structurele evaluatie van beleidsvisies, wat door raadsleden wordt gezien als een gemiste kans. Evaluatie zou hen meer inzicht geven in de effectiviteit van visies en handvatten bieden om hun kaderstellende rol beter vorm te geven bij herziening.

Betrokkenheid vaststelling bij de sport- en bewegvisie

De sport- en bewegvisie werd besproken in de raad van 30 januari 2024. Eerst werden de moties en amendementen besproken. Ook werden er nog enkele mondelinge vragen gesteld, waaronder over het meetbaar kunnen maken van de verschillende genoemde doelen. Alle fracties onderschreven de inhoud en doelstelling, wat leidde tot unanieme vaststelling. Uiteindelijk werd het enige amendement en werden vier van de zes moties aangenomen. De moties gaan over inhoudelijke punten, zoals een zwemdiploma voor jongeren, het tegengaan van discriminatie en oog voor inclusie in de visie, een motie over dat iedereen mee moet kunnen sporten en de zichtbaarheid van topsport vergroten. De moties bevatten geen uitdrukkelijke kaders, maar geven richting.

Ambtenaren gaven aan dat het bij de totstandkoming en besluitvorming van de visie hielp dat er geregeld contact was tussen ambtenaren en raadsleden. Door hen bij te praten over de situatie en ontwikkelingen ontstond er meer begrip voor de visie bij raadsleden.

Betrokkenheid vaststelling bij de detailhandelsvisie

In maart 2023 werd de concept detailhandelsvisie besproken in de raadscommissie. Besloten werd om het stuk door te geleiden naar de agenda van de raad. Eind maart 2023 werd de detailhandelsvisie besproken in de raad. Er werden zeven moties ingediend. Drie moties werden aangenomen. Deze moties gingen over het uitvoeren van een publiekscampagne, de visie te betrekken bij de voorbereiding van de OV-concessie en de visie te betrekken bij de opzet van het programma sociale structuur. Over de gehele visie werd gestemd. Alle partijen, behalve de PVV en PvdD, stemden voor de beleidsvisie. Alle gesprekspartners kijken tevreden terug op de betrokkenheid en vaststelling door de raad.

Raadsleden geven aan dat het beleidsterrein in de afgelopen periode veel ontwikkelingen heeft doorgemaakt en dat de ontwikkelingen niet stil zullen staan. Het vaststellen van een beleidsvisie is daarmee volgens hen een momentopname. Raadsleden geven in het licht van dergelijke ontwikkelingen aan een spanningsveld te ervaren tussen de concreetheid/precisie en ruimte willen bieden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Raadsleden geven aan dat doorwerking in tussentijdse toetsing, monitoring en evaluatie daarom een pluspunt zou zijn bij een dergelijke beleidsvisie.

¹⁹ Evaluatie toetsing raadstukken (Griffie, december 2023)

Betrokkenheid vaststelling bij het Economisch Perspectief Brede Binnenstad (EPBB)

Op 9 maart 2021 werd het Economische Perspectief Brede Binnenstad behandeld in de raad. Er werden twee amendementen ingediend. Een amendement werd verworpen, het tweede amendement over een aanjager van de actiepunten EPBB werd aangenomen. Daarnaast werden er drie moties ingediend. Twee moties werden aangenomen. Deze gingen over het bundelen van de krachten van zowel de binnenstadmanager als 'Den Bosch Partners' en een breed beleidsteam Brede Binnenstad. Vervolgens werd er gestemd over de gehele beleidsvisie. Het EPBB werd aangenomen door de gemeenteraad. Alle partijen, behalve de Bossche Groenen, stemmen voor de beleidsvisie. In het voorstel wordt aangegeven dat het EPBB een bouwsteen is voor de omgevingsvisie en de bijbehorende gebiedsvisies. Geamendeerd is dat de samenhang met andere relevante beleidsplannen en uitvoeringsagenda's gewaarborgd dient te worden.

Raadsleden geven bij zowel het EPBB als de detailhandelsvisies dezelfde spanningsvelden en behoeftes in toetsing, monitoring en evaluatie aan.

5.1.3 Wensen en Bedenkingenprocedure

Het presidium signaleert in maart 2024 dat onduidelijk is wanneer een beleidsvisie aan de raad moet worden voorgelegd.²⁰ Aangezien de visies waarop dit onderzoek betrekking heeft geen formele verplichting of juridische, financiële of ruimtelijke consequenties hebben, is niet altijd helder wat de raad precies vaststelt, zo blijkt uit de documentenstudie. Volgens raadsleden en de griffie moet een visie duidelijke politieke keuzes bevatten. Raadsleden willen immers politieke richting kunnen geven. Een beleidsvisie moet daarmee dus wel voldoende kaderstellende elementen bevatten (volgens gesprekspartners bijvoorbeeld financiële implicaties die landen in de P&C-cyclus). Dit is in lijn met de evaluatie toetsing raadsstukken. De griffie toetst elk stuk op drie criteria alvorens het naar de raad gaat (wettelijke bevoegdheid, politieke keuzes en heldere formulering).

Het spanningsveld tussen formele bevoegdheid en politieke relevantie vormt de aanleiding voor verdere verduidelijking. Het spanningsveld wordt door vrijwel alle gesprekspartners herkend. Vrijwel alle gesprekspartners geven aan gebaat te zijn bij een helder proces, met duidelijkheid in de verschillende rollen en bevoegdheden van raad en college. Volgens de meeste gesprekspartners zijn de taken tussen raad en college nu soms vertroebeld, omdat het college zowel de beleidsvisie als het uitvoeringsplan vaststelt terwijl niet duidelijk is of de raad ook de beleidsvisie moet vaststellen. Daarom heeft de raad besloten om een zogenaamde wensen- en bedenkingenprocedure te gaan hanteren.

In november 2025 heeft het presidium de procedure geëvalueerd. Daaruit blijkt ten eerste dat er variatie is in het gebruik van de procedure. Ondanks deze variatie ziet het presidium wel dat de procedure regelmatig tot inhoudelijke betrokkenheid van de raad leidt via beraadslagingen en het indienen van moties. Ten tweede blijkt dat er ook meermaals een principiële discussie is gevoerd over de inzet van de procedure. Vanuit raad en het college wordt de vraag gesteld of een onderwerp niet behandeld dient te worden met een raadsvoorstel. Het stuk komt tot de volgende conclusie:

'De eerste ervaringen met de wensen-en-bedenkingenprocedure laten zien dat zowel de raad als het college zoekende zijn naar de juiste vorm van behandeling van beleidsstukken. De procedure biedt ruimte voor inhoudelijke betrokkenheid van de raad, maar roept tegelijkertijd vragen op over de formele status, de rolverdeling en de mate van politieke zeggenschap. Het college worstelt met de vraag wanneer een onderwerp ter besluitvorming aan de raad moet worden voorgelegd en wanneer het binnen de eigen bevoegdheid valt, terwijl de raad op zijn beurt behoefte heeft aan duidelijke kaders en formele invloed op richtinggevende documenten...Hoewel de procedure werkbaar blijkt, is zij in hoge

²⁰ Brief Agendering van visies en beleidsplannen (Griffie, 29 maart 2024)

mate afhankelijk van gedeeld begrip en acceptatie van de onderliggende spelregels. Zodra hierover verschil van inzicht ontstaat, leidt dit tot spanning en frustratie bij zowel raad als college. De werkwijze biedt formele helderheid vanuit juridisch perspectief, maar blijkt in de politieke praktijk regelmatig aanleiding te geven tot ambiguïteit en ruis. Tegen deze achtergrond dringt zich de vraag op of voortzetting van de werkwijze in haar huidige vorm wenselijk is. Zijn de discussies over de vorm tijdelijk en inherent aan een veranderingsproces, of keren zij structureel terug? Indien het laatste het geval is, ligt het voor de hand om te overwegen de werkwijze niet voort te zetten en terug te keren naar de vorige werkwijze, waarbij visies via een raadsvoorstel aan de raad worden voorgelegd. Daarmee wordt recht gedaan aan de behoefte aan politieke duidelijkheid en wordt voorkomen dat procedurele vraagstukken de inhoudelijke besluitvorming overschaduwden.'

Aanvullend op de evaluatie blijkt uit de gesprekken dat er de wens is bij collegeleden om (uitgesproken) draagvlak te hebben vanuit de meerderheid van de raad bij een beleidsvisie. Met de huidige procedure wordt draagvlak niet nadrukkelijk uitgesproken. Hiermee weet een portefeuillehouder niet of de raad de beleidsvisie of ingeslagen route naar de visie (grotendeels) draagt. De wens van het college is dat de raad mede-eigenaar wordt van de visie. Collegeleden vinden een voordeel van de huidige procedure dat de inhoud van de moties verwerkt kan worden in de volgende versie van de visie.

Raadsleden zijn gematigd kritisch over de wensen en bedenkingenprocedure bij beleidsvisies. Zij ervaren dat deze procedure vaak vaag blijft en betwijfelen in hoeverre de procedure leidt tot een andere uitkomst dan een regulier besluitvormingsproces. De griffie bevestigt dit beeld. Daarnaast geven verschillende raadsleden aan (in tegenstelling tot het college) dat het in deze werkwijze minder duidelijk is wat er met hun inbreng gebeurt, waardoor de invloed op de uiteindelijke visie lastig te duiden is.

5.2 Analyse

Analysekader: kaderstellende rol wordt door politiek bepaald

In het analysekader is vastgesteld dat beleidsvisies strategische en richtinggevende documenten zijn, waarbij de uiteindelijke politieke normering – welke mate van richting, abstractie, concretisering en precisie wenselijk is – nadrukkelijk tot de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad behoort. Anders dan bij wettelijk verplichte beleidsdocumenten bestaat er bij beleidsvisies geen vooraf vastgelegde set minimale eisen. Dat betekent dat de betekenis van een beleidsvisie als kaderstellend instrument minder een juridische vraag is, maar vooral politiek wordt bepaald.

Totstandkoming: betrokkenheid van de raad bij beleidsontwikkeling

Uit de bevindingen blijkt dat vrijwel alle gesprekspartners (raad, college en ambtelijke organisatie) het belang benadrukken van vroegtijdige betrokkenheid van de raad bij de ontwikkeling van beleidsvisies. In de Bossche praktijk wordt de raad in deze fase op verschillende manieren betrokken, onder meer via discussienota's, contourennotities, informatiebrieven en bijeenkomsten. Raadsleden geven overwegend aan dat deze vroege betrokkenheid hen in staat stelt om richtinggevende uitgangspunten, principes en aandachtspunten mee te geven, wat zij ervaren als een belangrijk onderdeel van hun kaderstellende rol. Tegelijkertijd laten de bevindingen zien dat de vorm van betrokkenheid sterk van invloed is op de ervaren invloed van raadsleden. Waar discussienota's of contourennotities expliciete keuzeruimte bieden, ervaren raadsleden meer houvast om richting te geven en hun input later te herkennen in de uiteindelijke visie. Bij meer informele of informerende vormen van betrokkenheid – zoals bijeenkomsten of werkbezoeken – waarderen raadsleden het

inhoudelijke inzicht en het contact met de praktijk, maar is minder zichtbaar hoe deze input wordt gewogen en verwerkt.

De casussen illustreren deze variatie. Bij de detailhandelsvisie en het Economisch Perspectief Brede Binnenstad (EPBB) werd de raad vroeg betrokken via documenten waarin uitgangspunten en keuzes werden voorgelegd. Gesprekspartners benoemen dit als effectief, omdat de raad richting kan meegeven voordat de visie verder wordt uitgewerkt. Bij de sport- en beweegvisie vond betrokkenheid plaats via interactieve momenten, zoals het sportcafé en een fietstocht. Dit leverde veel inzicht en draagvlak op, maar enkele raadsleden geven aan dat het lastiger was om hun input later concreet terug te zien in de visie.

Uit de bevindingen blijkt daarnaast dat de beleidsontwikkelingsfase formeel wordt aangestuurd door het college. De inbreng van raadsleden in deze fase heeft een adviserend karakter; het college bepaalt welke input wordt overgenomen en hoe deze landt in de visie. Dit maakt verwachtingsmanagement een belangrijk aandachtspunt. Wanneer vooraf niet duidelijk is hoe de inbreng van raadsleden wordt gewogen, kunnen verschillen in verwachtingen ontstaan over de invloed die de raad in deze fase daadwerkelijk heeft.

Besluitvorming: vaststelling door de raad en ervaren ongemak

In 's-Hertogenbosch waren er twee varianten voor het behandelen en besluiten over een beleidsvisie. In eerste instantie werd een beleidsvisie vastgesteld middels een raadsvoorstel en -besluit. Later wordt er gewerkt conform de wensen- en bedenkingenprocedure.

De bevindingen laten zien dat de drie onderzochte beleidsvisies via een regulier proces van commissiebehandeling en raadsvergadering ter vaststelling zijn voorgelegd.²¹ Raadsleden geven in deze fase invulling aan hun rol via stemming, amendementen en moties. Daarmee is in formele zin sprake van kaderstelling door de raad. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat de vaststellingsfase gepaard gaat met breed gedeeld ongemak. Dit ongemak hangt samen met de vraag wat de raad bij vaststelling precies doet: stelt hij een strategisch richtingsdocument vast, markeert hij politieke keuzes, of legt hij impliciet ook uitgangspunten vast voor uitvoering, monitoring en verantwoording? De bevindingen laten zien dat er in 's-Hertogenbosch geen gedeeld beeld bestaat over welke elementen een beleidsvisie minimaal moet bevatten om betekenisvol te zijn als kaderstellend instrument.

Raadsleden proberen dit ongemak regelmatig te adresseren via moties en amendementen. Daarmee geven zij richting aan accenten of aandachtspunten in de visie. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat moties en amendementen niet automatisch leiden tot duidelijke afspraken over doorwerking, monitoring of evaluatie. Hierdoor blijft voor raadsleden onzeker in hoeverre hun inbreng bij vaststelling later zichtbaar wordt in uitvoeringskeuzes en in de P&C-cyclus. Wanneer visies samen met inwoners en partijen uit de stad worden opgesteld, ontstaan bovendien informele verwachtingen over de uiteindelijke koers. Van deze samen geformuleerde richting afwijken is in de praktijk lastig voor raadsleden, omdat betrokkenen hun input herkennen en daar consistentie van de gemeente verwachten. Dit maakt het voor de raad lastiger om ná een participatief traject zijn volksvertegenwoordigende en controlerende rol stevig te nemen: bijsturen kan dan worden ervaren als het loslaten van eerder gemaakte, breed gedeelde afspraken.

De besluitvorming vervult daarmee een dubbele functie. Enerzijds markeert de raad formeel de gewenste koers. Anderzijds blijkt dat de mate waarin deze koers later ook daadwerkelijk hanteerbaar is voor controle en bijsturing sterk afhangt van afspraken die buiten de visie zelf liggen. Waar deze

²¹ Deze visies zijn nog voor het in werking treden van de wensen- en bedenkingenprocedure behandeld door de raad.

afspraken ontbreken, verschuift een belangrijk deel van de kaderstellende en controlerende werking naar latere momenten, zonder dat dit expliciet is vastgelegd.

Besluitvorming: de wensen- en bedenkingenprocedure als zoektocht naar vorm

De bevindingen laten zien dat de wensen- en bedenkingenprocedure in 's-Hertogenbosch is ingevoerd tegen de achtergrond van een spanning tussen formele bevoegdheid en politieke relevantie. In de praktijk bestaat behoefte om richtinggevende beleidsvisies te bespreken, ook wanneer een expliciete wettelijke raadsbevoegdheid minder evident is. De procedure biedt hiervoor een formeel kader. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat zij niet alleen leidt tot inhoudelijke betrokkenheid, maar ook tot terugkerende discussie over de vraag of deze vorm passend is, of dat behandeling via een regulier raadsvoorstel meer recht zou doen aan de kaderstellende rol van de raad.

Vanuit het analysekader volgt dat het aan de raad is om politiek te normeren welke mate van richting, concretisering en precisie nodig is om een beleidsvisie betekenisvol te vinden als kaderstellend instrument. De Bossche bevindingen laten zien dat juist over deze normering – en over de bijbehorende spelregels van behandeling – geen stabiel gedeeld beeld bestaat. Raadsleden ervaren dat het niet altijd duidelijk is wat er met hun inbreng gebeurt en hoe zwaar die weegt in de definitieve visie, terwijl collegeleden aangeven behoefte te hebben aan expliciet politiek draagvlak. Hierdoor wordt de procedure niet alleen een instrument voor betrokkenheid, maar ook een bron van vragen over rolverdeling en invloed.

Daarnaast tonen de bevindingen dat raadsleden kritisch zijn op de mate waarin de procedure feitelijk invloed oplevert. De Bossche praktijk laat bovendien zien dat de discussie over de wensen- en bedenkingenprocedure in wezen ook een discussie over concretisering is. Doordat het college formeel besluit, terwijl de raad via wensen- en bedenkingen invloed probeert uit te oefenen, ontstaat spanning over waar kaderstelling daadwerkelijk plaatsvindt. Hoe minder expliciet de kaders in een beleidsvisie zijn, hoe sneller de vraag opkomt of vaststelling door de raad nodig of zinvol is. Tegelijkertijd blijft de raad zoeken naar manieren om richting te geven, wat laat zien dat de behoefte aan kaderstelling onverminderd aanwezig is. Wat deze praktijk zichtbaar maakt, is dat raad en college niet alleen zoeken naar een juridische of procedurele vorm, maar vooral naar een werkbare vertaling van politieke normering: wanneer is een beleidsvisie voldoende richtinggevend om politieke keuzes te markeren, en op welk moment en met welke instrumenten kan de raad die keuzes effectief beïnvloeden? Wanneer deze afweging niet expliciet wordt gemaakt, bestaat het risico dat procedurele discussies over vorm en bevoegdheid de inhoudelijke politieke beoordeling overschaduwen.

5.3 Beantwoording deelvraag 3 en 4

Beantwoording deelvraag 3

In deze paragraaf geven wij een beknopt antwoord op de derde deelvraag op basis van bovenstaande bevindingen en analyse. Deze is als volgt geformuleerd: *Hoe wordt de gemeenteraad betrokken bij de ontwikkeling en vaststelling van beleidsvisies?* Samengevat beantwoorden wij de deelvraag als volgt.

De gemeenteraad wordt in de praktijk op verschillende manieren betrokken bij de ontwikkeling van beleidsvisies. In een vroeg stadium gebeurt dit 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. Raadsleden ervaren dat hun invloed niet altijd zichtbaar is en dat de het instrumentarium van de raad, in het geval van een beleidsvisie, niet altijd effectief is. Daarmee blijft de zoektocht naar een werkbare vorm bestaan: hoe kan de raad effectief richting geven en invloed uitoefenen op beleidsvisies, zonder dat procedurele discussies de inhoudelijke beoordeling overschaduwden?

Beantwoording deelvraag 4

In deze paragraaf geven wij een beknopt antwoord op de vierde deelvraag op basis van bovenstaande bevindingen en analyse en de bevindingen en analyse uit eerdere hoofdstukken. Deze is als volgt geformuleerd: *Wat leren de casussen over de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij beleidsvisies?* Samengevat beantwoorden wij de deelvraag als volgt.

De casussen laten zien dat de kaderstellende rol van de raad sterker uit de verf komt wanneer de raad vroeg wordt betrokken met informatie die expliciet keuzeruimte bieden (discussienota's/contourennotities). In de detailhandelsvisie en het EPBB kon de raad richtinggevende uitgangspunten meegeven vóórdat de visie werd uitgewerkt; dat vergrootte herkenbaarheid van politieke keuzes in de uiteindelijke stukken. Bij meer informele trajecten (sportcafé, fietstocht) ontstond wel inhoudelijk inzicht en draagvlak, maar was het moeilijker om die input zichtbaar terug te zien als kader in de visie.

De kwaliteit van de controlerende rol hangt minder af van het abstractieniveau van de visie en meer van de precisie in doorwerking: heldere afspraken over uitvoeringsprogramma's, planning, verantwoordelijkheden, indicatoren en rapportage. Waar deze procesmatige en financiële kaders expliciet zijn (detailhandelsvisie met uitvoeringsprogramma; EPBB met agenda en dashboard), ervaart de raad meer grip en kan hij gericht sturen op voortgang. Waar doorwerking hoog-over of onduidelijk is (sport- en beweegvisie), verschuift sturing naar latere, onderliggende nota's en informele informatievoorziening, waardoor controle minder structureel verankerd is.

De casussen laten verder zien dat participatieve trajecten de kwaliteit en het draagvlak van visies vergroten, maar ook informele verwachtingen scheppen die de ruimte voor de raad om bij te sturen verkleinen. In het EPBB leidde de intensieve co-creatie met centumpartners en de actieagenda tot een gedeeld gevoel van koersvastheid; afwijken van prioriteiten of tempo na vaststelling kon door partners worden ervaren als het loslaten van gezamenlijk geformuleerde afspraken. Ook bij de detailhandelsvisie riep de vroege discussienota verwachtingen op bij ondernemers en gebiedspartners (bijv. focus op binnenstad versus periferie), waardoor koerscorrecties in de definitieve visie lastiger te legitimeren waren. De les voor de raad is dat participatie baten heeft, maar vraagt om expliciete spelregels hoe hiermee om te gaan.

In de vaststellingsfase gebruikt de raad moties en amendementen om accenten aan te brengen, maar dat garandeert niet dat er harde afspraken komen over doorwerking, monitoring en evaluatie. Bij de sport- en beweegvisie nam de raad meerdere moties aan, die wel richting gaven maar bij vaststelling nog niet waren gekoppeld aan P&C-indicatoren of een vaste rapportagefrequentie. In de detailhandelsvisie volgde kort na vaststelling wél een college-uitvoeringsprogramma met actieplan, planning en budgetten, waardoor aangenomen moties (publiekscampagne; betrekken bij OV-concessie en programma sociale structuur) beter konden “landen”, maar de borging bleef afhankelijk van college-uitwerking en informatiebrieven. Het EPBB had een actieagenda en een monitoring-dashboard, en een amendement over een aanjager verstevigde de proceskant; toch waren terugkerende, formele rapportageafspraken richting de raad niet als harde raadsafpraak in de visie verankerd. De overkoepelende les is dat zonder een vaste doorwerkingsparagraaf (wie-wat-wanneer-hoe, inclusief P&C-koppeling en evaluatiemomenten) zichtbaarheid van raadsinbreng in de uitvoering kwetsbaar blijft.

De drie casussen (behandeld vóór invoering van de wensen- en bedenkingenprocedure) illustreren waarom naar een alternatieve vorm is gezocht. De raad wil inhoudelijke betrokkenheid, ook waar formele bevoegdheid niet volledig helder is. De effectieve invloed van de raad staat of valt met de minimale kwaliteitseisen in de visie zelf. Waar doorwerking expliciet is (zoals bij de detailhandelsvisie via het uitvoeringsprogramma), ervaart de raad meer grip; waar de vertaling hoog-over blijft (zoals bij de sport- en beweegvisie) of primair bij het college ligt (zoals bij het EPBB, ondanks agenda en dashboard), ontstaan procedurele vragen: had de raad bij vaststelling niet expliciet moeten besluiten over monitoring en evaluatie?

De Bossche evaluatie van de wensen- en bedenkingenprocedure bevestigt dat de vorm debat faciliteert maar ook politieke asymmetrie kan geven en ambiguïteit over zeggenschap creëert. De casusles voor de raad is daarom praktisch: leg bij (of tegelijk met) vaststelling van visies steeds een doorwerkingsparagraaf, monitoring/rapportage-afspraken (indicatoren, frequentie, verantwoordelijke), financiële gevolgen/impact en een evaluatiemoment vast, ongeacht of de behandeling via raadsvoorstel of wensen-en-bedenkingen loopt. Dat maakt de kaderstellende én controlerende rol in de uitvoering navolgbaar en bestuurlijk stevig.

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

Onderstaand normenkader beschrijft de normen waaraan de bevindingen in dit onderzoek worden getoetst. Op basis van deze normen komt de rekenkamer tot een gedegen analyse en kunnen normatieve uitspraken worden gedaan over de te onderzoeken casussen. Daarmee wordt duiding gegeven aan de tijdens het onderzoek naar voren gekomen casuïstiek. Het is mogelijk dat meerdere normen gelijktijdig van toepassing zijn op dezelfde geconstateerde bevindingen. In de duiding zal de redelijkheid en billijkheid niet uit het oog worden verloren.

Het normenkader bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een definitie van het begrip beleidsvisies
2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
3. Gemeentewet
4. De (wettelijke) rol van de raad bij beleidsvisies
5. Lokale afspraken
6. Casusstudie

In het normenkader zijn enkel de relevante passages vanuit de bovengenoemde onderdelen opgenomen voor zover deze relevant zijn in het kader van het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

1. Definitie beleidsvisie

Beleidsdocumenten kunnen worden opgedeeld in drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Beleid op strategisch niveau is gericht op de lange termijn, stelt doelen en is van hoog abstractieniveau. Beleid op tactisch niveau vertaalt en stelt strategische doelen naar de middellange termijn en ziet op de manier waarop de doelen gerealiseerd dienen te worden. Beleid op het operationele niveau vertaalt en concretiseert dit verder naar de korte termijn en geeft concrete duiding aan de uitvoering.



Binnen deze indeling bevinden beleidsvisies zich hoofdzakelijk op het strategische niveau, en in sommige gevallen ook op het tactische niveau. Voor daadwerkelijke uitvoering moeten zij doorgaans worden uitgewerkt in nadere beleidsstukken en uitvoeringsplannen. Beleidsvisies dienen dan ook doelstellingen te bevatten voor de lange termijn, en mogelijk kaders voor de manier waarop deze doelen dienen te worden gerealiseerd. Daarbij mogen de kaders een hoge mate van abstractie hebben, zolang ze maar precies genoeg zijn om te vertalen naar tactisch en operationeel beleid. Dit brengt ons in de context van gemeentelijke beleidsvisies tot de volgende definitie.

In dit onderzoek gaat het primair om de beleidsvisies. Op basis van wetenschappelijke literatuur²² hanteert de rekenkamer de volgende definitie voor het begrip beleidsvisie.

Een beleidsvisie is een richtinggevend, strategisch document waarin op hoofdlijnen de lange termijnambities, maatschappelijke doelen en gewenste ontwikkelingen binnen een specifiek beleidsdomein worden verwoord. De beleidsvisie vormt het normatief en inhoudelijk kader voor beleidsontwikkeling, uitvoering en evaluatie, en dient als basis voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn een reeks (geschreven en ongeschreven) regels die de overheid dient te volgen bij het nemen van besluiten en het uitoefenen van haar taken. Deze beginselen beschermen burgers en bedrijven tegen willekeurig of onrechtmatig handelen van de overheid. De beginselen zijn een verzameling van gedragsregels voor de overheid, zowel geschreven als ongeschreven, die dienen als kader voor haar handelen. Ze zijn van toepassing op alle bestuursorganen en op alle bestuursactiviteiten, van de voorbereiding tot de uitvoering van besluiten. De beginselen zijn gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht.

Uit de beginselen van behoorlijk bestuur heeft de rekenkamer de volgende zaken gedestilleerd die relevant zijn voor dit onderzoek.

- de mate van expliciete formulering en besluitvorming over beleidskaders (transparantie en rechtmatigheid);
- de aantoonbare en navolgbare aansluiting tussen kaders en uitvoering (doelmatigheid);
- de consistentie en uniformiteit van de gevolgde procedures (rechtszekerheid en gelijkheid); en
- de zichtbare terugkoppeling van uitvoering naar de raad (verantwoording en lerend vermogen).

3. Gemeentewet

Onderstaande lijst is niet uitputtend, maar geeft een indicatie van relevante zaken in het kader van dit onderzoek.

Het vaststellen van beleid binnen de kaders van de Gemeentewet is een belangrijke bevoegdheid van de gemeenteraad. De raad stelt de hoofdlijnen van het beleid vast en legt deze vast in verordeningen en andere beleidsdocumenten. Hieronder wordt ingegaan op enkele verantwoordelijkheden ten aanzien van de gemeenteraad als het gaat om het vaststellen van het beleid, deze verantwoordelijkheden zijn niet uitputtend. Dat wil nog niet zeggen dat deze onderdelen ook betrekking hebben op het vaststellen van beleidsvisies. Hierin zijn tevens de relevante zaken van de Wet dualisering gemeentebestuur opgenomen die recent zijn overgeheveld naar de Gemeentewet.

- Algemeen Beleid. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het vaststellen van algemeen beleid, dit omvat het bepalen van de koers en prioriteiten van de gemeente.
- Beleidsregels. Naast verordeningen kan de raad beleidsregels vaststellen. Deze regels geven aan hoe het bestuur (het college van burgemeester en wethouders) omgaat met de ruimte die de wet hen biedt.

²² Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Bekkers, V., Fenger, M., & Scholten, P. (2017). *Public Policy in Action: Perspectives on the Policy Process*. Rob (Raad voor het Openbaar Bestuur) (2011). *Zicht op sturing*.

- Toezicht. De raad houdt toezicht op het college van burgemeester en wethouders en controleert of het beleid wordt uitgevoerd zoals vastgesteld.

4. De wettelijke rol van de raad bij beleidsvisies

Bij de wettelijke rol gaan wij in op de rol die de raad kan hebben bij beleidsvisies op basis van de Gemeentewet. We gaan niet in op de wettelijke rol die de raad heeft bij specifieke beleidsvisies die moeten worden vastgesteld door de raad (zoals bij de Omgevingsvisie).

Kaderstelling en controle

De kaderstellende rol van de gemeenteraad betekent dat de raad de hoofdlijnen bepaalt van het beleid dat in de gemeente wordt gevoerd²³. De raad legt vast welke doelen de gemeente nastreeft, welke prioriteiten gelden en binnen welke financiële en inhoudelijke randvoorwaarden het college van burgemeester en wethouders zijn werk moet doen. Daarmee geeft de raad richting aan het handelen van het gemeentebestuur en schept hij de voorwaarden voor democratische legitimiteit en controleerbare uitvoering.

De controlerende rol van de gemeenteraad houdt in dat de raad toezicht houdt op de uitvoering van beleid door het college van burgemeester en wethouders. De raad beoordeelt of het college handelt binnen de kaders die zijn vastgesteld en of de ingezette maatregelen bijdragen aan het bereiken van de gestelde maatschappelijke doelen.

Kaderstelling en controle bij beleidsvisies

Aangezien beleidsvisies meer zien op hoofdlijnen dan op uitvoering wordt ook een beroep gedaan op de kaderstellende rol van de raad bij beleidsvisies. Bij de behandeling van een beleidsvisie kan de raad richting geven door te sturen op het scherp en precies formuleren van maatschappelijke doelen, prioriteiten aan te brengen en de randvoorwaarden (kaders) vast te leggen waarbinnen uitvoering moet plaatsvinden. Daarmee maakt de raad beleidsvisies tot een instrument voor sturing: zij markeren de koers en fungeren als toetsingskader voor toekomstige besluiten, programma's en uitvoeringsplannen. De raad bepaalt zo de speelruimte van het college en waarborgt de samenhang met andere beleidsvelden.

Naast deze kaderstellende taak heeft de raad ook een controlerende verantwoordelijkheid. Omdat beleidsvisies richting geven aan het beleid op de lange termijn, moet de raad bewaken of de uitvoering van programma's en beleidsstukken daadwerkelijk in lijn blijft met de vastgestelde visie. Dit betekent dat de raad monitort of uitvoeringsplannen en beleidsstukken die voortvloeien uit een visie daadwerkelijk bijdragen aan de daarin gestelde doelen, en of het college zich in de nadere uitwerking houdt aan de door de raad gestelde kaders.

Samenvattend geeft de raad vanuit zijn kaderstellende rol sturing door de maatschappelijke doelstellingen van beleid scherp en precies te formuleren en door prioriteiten en randvoorwaarden (kaders) te stellen voor de verdere uitvoering. Vanuit zijn controlerende rol bewaakt hij de naleving van kaders en effectiviteit door te monitoren of uitvoeringsplannen daadwerkelijk bijdragen aan de gestelde doelen en te controleren of het college zich in de uitvoering houdt aan de gestelde kaders.

²³ Raad voor het openbaar bestuur (ROB). (2016). Kaderstelling door de gemeenteraad: een verkenning. Den Haag: ROB. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (z.d.). De kaderstellende rol van de gemeenteraad. Geraadpleegd op 11 december 2025, van <https://www.vng.nl>

Randvoorwaarden voor kaderstelling en controle

De Gemeentewet geeft de gemeenteraad verschillende middelen om zijn taken op het gebied van kaderstelling en controle uit te voeren. Denk aan het recht van initiatief, moties en amendementen, het recht op inlichtingen en het budgetrecht. Tegelijkertijd moet het college van burgemeester en wethouders de raad voorzien van alle informatie die nodig is om deze taken goed te kunnen uitvoeren. Het is aan de raad zelf om te bepalen hoe zij zijn rol invult en waar hij de focus legt. Omdat per beleidsvisie de informatiebehoefte en de gewenste diepgang kunnen verschillen, beoordelen we beleidsvisies in dit onderzoek aan de hand van twee principes (gebaseerd op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur): [doorwerking en navolbaarheid](#).

- Bij doorwerking gaat het erom dat beleidsvisies duidelijk laten zien hoe strategische doelen worden vertaald naar concrete acties, zoals uitvoeringsprogramma's, projecten, verantwoordelijkheden en planning.
- Bij navolbaarheid gaat het om het beschikbaar stellen van heldere en meetbare informatie, zodat de raad kan volgen of de uitvoering aansluit bij de visie, of doelen worden gehaald en of de gestelde kaders worden nageleefd.

Er is een aantal elementen die het de raad mogelijk maakt om gericht kaders te stellen en effectief te controleren. Belangrijke elementen zijn hierbij bijvoorbeeld:

- Meetbare doelen en indicatoren
- Regelmatige en transparante rapportages
- Duidelijke koppeling tussen visie, beleid en uitvoering
- Mogelijkheden tot bijsturing waar nodig

5. Lokale afspraken

De navolgende citaten komen uit lokale afspraken tussen onder meer het college en het presidium van de gemeente 's-Hertogenbosch. De relevante passages worden [geciteerd](#) en hieronder opgenomen. Een blauw tussenkopje geeft de titel van het document aan.

Evaluatie toetsing raadsstukken – december 2023

4.3 Mogelijkheden voor verbetering

Om de vraagstelling in discussienotities beter aan te laten sluiten bij het niveau van de commissies is het essentieel dat het eenvoudiger wordt. Natuurlijk is het zo dat achter ieder onderwerp een wereld van nuances en overwegingen ligt. Dat kan ook zijn plek krijgen in de discussienotities zelf. Het hoort echter niet thuis in de vraagstelling. Dus vragen die beginnen met Wat vindt u commissie van, hoe kijkt u naar, wat waardeert u in etc. zijn te beschouwend van aard en daarmee ongeschikt voor de commissie.

Om een goede discussie te faciliteren zijn er per discussienotitie minder vragen nodig, die minder beschouwend zijn en meer recht toe recht aan keuzes voorleggen. Als commissieleden de neiging hebben om niet de gestelde vragen te beantwoorden, maar om vooral in te gaan op de politieke keuze die daarachter liggen, leg ze dan ook die keuze voor.

Een aantal toetsingspunten die op basis van het bovenstaande kunnen worden vastgesteld:

1. *Maximaal vier vragen per discussienotitie;*
2. *Niet vragen om beschouwingen;*
3. *Politieke keuzes centraal in de vragen.*
- 4.

Besluitenlijst Presidium – 24 januari 2024

Evaluatie toetsing raadsstukken

Het Presidium is van mening dat het centraal stellen van politieke keuzes in het format voor raadsvoorstellen leidt tot inzichtelijkere raadsvoorstellen. Het verzoek aan de griffie is om samen met de organisatie hier verder invulling aan te geven. Het Presidium spreekt af dat het bij raadsvoorstellen scherper wil nagaan of het hier om een raadsbevoegdheid gaat en dat beleidsplannen en visies die niet aan een formele bevoegdheid van de raad raken met een wensen en bedenkingen procedure voor de raad worden geagendeerd. Het Presidium vraagt het college om de vraagstelling in discussienotities eenvoudiger te formuleren en vooral te richten op politieke keuzes. Deze zaken zijn dezelfde avond besproken in het overleg met het college. Het college heeft aangegeven hier positief tegenover te staan.

Agendering visies en beleidsplannen – 29 maart 2024

Als aan een beleidsplan geen financiële, ruimtelijke of juridische consequenties verbonden zijn en het is voor de raad ook niet bij wet verplicht om het plan vast te stellen, is het dan wel nodig om hier als raad een besluit over te nemen? Wat stel je dan precies vast? De raad laten besluiten over zaken waarvoor hij formeel niet bevoegd is, leidt bovendien tot een willekeur in de agendering van voorstellen, vanwege het ontbreken van een helder kader. Tegelijkertijd is het ook helder dat fracties wel hun mening willen kunnen geven over beleidsplannen en visies. Op die manier kunnen ze immers sturing geven aan de uitvoering door het college. Voor de raadsfracties is de belangrijke vraag niet zo zeer 'is de raad bevoegd', maar 'is het onderwerp politiek belangrijk'. Het beperken van de agendering van beleidsplannen/visies tot degenen waarvoor de raad een formele bevoegdheid heeft, is dus niet wat de raad wil.

Het Presidium heeft in overleg met de fractievoorzitters dit probleem verkend en hierbij is het volgende afgesproken. Het Presidium zal bij raadsvoorstellen scherper nagaan of het hier om een raadsbevoegdheid gaat. Beleidsplannen en visies die niet aan een formele bevoegdheid van de raad raken zullen niet meer ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd en de raad stelt deze visies en plannen dus niet meer vast. In plaats daarvan zullen deze plannen en visies met een wensen en bedenkingen procedure voor de commissie worden geagendeerd. Fracties kunnen op deze manier in de commissie nog wel in de volle breedte over de plannen debatteren. Als ze het college vervolgens richting de uitvoering iets mee willen geven, kan dit door het indienen van moties in de raadsvergadering.

Startnotitie grote beleidstrajecten – 10 oktober 2024

Wens van voorsturing

De raad neemt besluiten over zaken waar het bevoegd toe is. In sommige gevallen is input van de raad gewenst en vereist, maar betreft het geen formele besluitvormende bevoegdheid van de raad. In dat soort gevallen wordt gebruik gemaakt van de wensen- en bedenkingenprocedure waarbij de raad met moties input op het voorgenomen besluit van het college kan geven. In beide gevallen ligt er al een kant en klaar product van het college (vaak ook met een heel participatietraject). Het is voor de raad wenselijk dat ze in een vroegtijdig stadium kan aangeven in welke richting gedacht moet worden en welke elementen zeker terug moeten komen in het voorstel aan de raad.

Instrumentarium

De raad heeft een groot aantal instrumenten tot zijn beschikking die gebruikt kunnen worden om aan het college duidelijk te maken welke kant het op moet. Het meest concreet is het initiatiefvoorstel waarin de raad zelf het initiatief neemt tot te komen tot een raadsbesluit. Met een motie wordt het college verzocht of opgeroepen om zaken mee te nemen of verder uit te werken. In een

discussienotitie kan het college of een raadsfractie een politieke discussie entameren over elk relevant onderwerp. De discussie vindt dan eerst plaats in de functionele commissie; sturing van de raad vindt dan daarna plaats door richtinggevende moties. Aangezien er nog geen sprake is van een eindproduct of besluit van de raad (b.v. wel het geval bij een raadsvoorstel) is de discussienotitie is bij uitstek een geschikt instrument om voorsturing van de raad bij de start van grote beleidsprocessen te faciliteren.

Aanpassing instrument discussienotitie

Het instrument discussienotitie kent geen vast format. Er zijn geen nadere regels of voorwaarden hoe de discussienotitie er uit moet zien en uit wat voor onderdelen deze minimaal zou moeten bestaan.

Evaluatie werkwijze wensen en bedenkingen – november 2025

In november 2025 is er door het presidium een evaluatie uitgevoerd inzake de wensen- en bedenkingen procedure. Op dat momenten was het onderzoek in afrondende de fase. Daarom is de evaluatie van de wensen- en bedenkingenprocedure niet in het normenkader meegenomen; wel is de evaluatie meegenomen in de inhoudelijke hoofdstukken van dit rapport en zijn citaten uit de evaluatie daar opgenomen.

6. Casusstudie

In dit onderzoek is gekozen voor een fasegewijze benadering waarin beleidsvisies worden onderzocht als onderdeel van een beleidsproces, met nadruk op de invloed en de rol van de raad. Hiervoor hanteert de rekenkamer, naast bovengenoemd normenkader, een analysekader waarin het proces van beleidsvisies in vijf fasen wordt onderscheiden. Per fase analyseren we het doorlopen proces. Daarbij kijken we in hoeverre rekening wordt gehouden met het in positie brengen van de raad, de betrokkenheid van de raad, de helderheid van doelen en afspraken, de informatievoorziening en de mogelijkheden tot controle en bijsturing. Daarbij is zowel aandacht voor wat redelijkerwijs verwacht mag worden per fase (algemeen kader) en voor de lokale verwachtingen/afspraken (lokale dynamiek). Door te kiezen voor analysekader per beleidsfase is het breed toepasbaar.

Aandachtspunten per fase

Initiatief

- Waarom deze visie?
- Is er urgentie, een motief, een wettelijke- of beleidsplicht?
- Wordt de raad in deze fase betrokken en zo ja, hoe?

Beleidsvorming

- Hoe wordt de raad betrokken en wordt de raad voldoende betrokken? Is dat volgens een herkenbare werkwijze?
- Zijn verwachtingen die de raad heeft helder en zijn deze verwachtingen toetsbaar?
- Wordt nagedacht over wat nodig is voor de kaderstellende en controlerende rol? Waaruit blijkt dat?

Besluitvorming

- Zijn de doelen, kaders en middelen expliciet, concreet, precies en compleet? Is duidelijk binnen welke termijnen de doelen moeten zijn gerealiseerd?
- Wie is bevoegd een besluit te nemen?
- Zijn er afspraken over de navolgbaarheid en controle?

Uitvoering

- Hoe wordt de visie vertaald naar uitvoering? Wat betekent dat voor de inzet van financiële middelen?
- Wordt de raad geïnformeerd over de voortgang? Zo ja, is dat binnen de reguliere P&C-cyclus? Is de informatie aan de raad actueel en volledig?
- Is toetsing of bijsturing door de raad mogelijk? Zo ja, hoe?

Evaluatie

- Zijn er tussentijdse evaluaties afgesproken en hoe wordt de raad daarover geïnformeerd?
- Wordt bij het einde van de beleidstermijn teruggeblikt op de resultaten van het beleid en de mate waarin de kaders zijn gehanteerd?
- Levert dit input op voor kaderstelling bij de opstelling van een volgende beleidsvisie? Zo ja, welke?

Bijlage 2. Casusselectie onderzoek

Om tot een afweging te komen van de te onderzoeken casussen heeft de rekenkamer selectiecriteria opgesteld. Deze criteria worden hieronder uitgewerkt en vervolgens wordt gemotiveerd welke casussen geselecteerd zijn.

Selectiecriteria

De rekenkamer heeft de volgende criteria opgesteld als meetlat voor de casusselectie.

- Diversiteit in beleidsterreinen. Dit betekent dat er verschillende casussen uit verschillende beleidsterreinen (sociaal, fysiek, dienstverlening, bedrijfsvoering) worden geselecteerd. Dit geeft een goede dwarsdoorsnede van hoe wordt omgegaan met beleidsvisies in de breedste zin van het woord.
- Verschillend verlopen processen. Niet elke beleidsvisie wordt op dezelfde manier voorbereid en behandeld in de raad (of raadscommissie). Door beleidsvisies te selecteren die een (enigszins) verschillend proces hebben doorlopen, wordt een selectie gedaan waarbij ook juist gekeken kan worden naar het proces. Hierdoor kunnen aanbevelingen worden gedaan op basis van het proces. Dit kan de kaderstellende rol van de raad versterken.
- Betrokkenheid van de raad. In verschillende beleidsvisies wordt de raad op verschillende momenten betrokken, bij sommige beleidsvisies is de raad betrokken in het voortraject en bij andere beleidsvisies gebeurt dat in mindere mate en wordt de raad pas in positie gebracht bij behandeling van de beleidsvisie.
- Impact van de beleidsvisie. Beleidsvisies hebben verschillende diepten in financiële, ruimtelijke of juridische consequenties waardoor het voor de raad niet altijd duidelijk is of er wel of geen besluitvorming dient te zijn. Door met deze consequenties rekening te houden kan de rekenkamer een genuanceerd beeld geven van de diepte en hoe hiermee om te gaan.

Mogelijke casussen

De rekenkamer heeft voorafgaand aan het onderzoek een oriënterend inventarisatie gedaan naar een zevental mogelijke beleidsvisies voor nader casuonderzoek. Dit zijn de sport- en bewegvisie, economische visie, toeristische visie, horecavisie, economisch perspectief brede binnenstad, detailhandelsvisie en 'Het Verhaal voor 's-Hertogenbosch'.

Casusselectie

Op basis van bovengenoemde criteria heeft de rekenkamer drie casussen geselecteerd voor nadere bestudering.

- Sport- en bewegvisie. Deze beleidsvisie valt voornamelijk onder het sociale beleidsdomein. Over de visie zijn meerdere amendementen en moties ingediend. Ook heeft het college meerdere brieven aan de raad versterkt over het onderwerp. De impact van de visie ziet toe op een brede groep inwoners.
- Detailhandelsvisie. Deze beleidsvisie gaat valt onder het economische domein. Ook is deze visie meer gericht op één onderwerp ten opzichte van de economische visie en het economisch perspectief brede binnenstad. Aan de beleidsvisie is ook een uitvoeringsprogramma gekoppeld en in het bestuursakkoord wordt gerefereerd aan de beleidsvisie. Dat maakt deze visie interessant voor analyse.
- Economisch perspectief brede binnenstad (EPBB). De beleidsvisie rondom het EPBB verbindt meerdere beleidsterreinen. Daarom is deze ook interessant. Het proces richting de raad is ook weer anders ten opzichte van de andere casussen.

Bijlage 3. Bestudeerde documenten

Voor het onderzoek zijn de volgende documenten bestudeerd. De documentatie wordt in alfabetische volgorde weergegeven.

Algemene documentatie

- Aanbiedingsbrief rapport zorgvuldige besluitvorming (Griffie, 2 april 2025)
- *Aldus besloten*. Overdrachtsdocument gemeenteraad 's-Hertogenbosch 2022
- Besluitenlijst Presidium 24 januari 2024
- Bestuursvisie College mei 2023
- Brief Agendering van visies en beleidsplannen (Griffie, 29 maart 2024)
- Brief Rekenkamer aan werkgroep Zorgvuldige besluitvorming (Rekenkamer, 31 maart 2025)
- *Een nieuw perspectief op positie*. Meta-analyse en metadossier Rekenkameronderzoek en aanbevelingen over de positie van de volksvertegenwoordiging (Rob Paulussen in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers, maart 2025)
- Eindrapport werkgroep zorgvuldige besluitvorming bij complexe projecten (11 maart 2025)
- Evaluatie toetsing raadstukken (Griffie, december 2023)
- Evaluatie werkwijze wensen en bedenkingen (Griffier, november 2025)
- Handvest Informatievoorziening Gemeenteraad 2025
- Infosheet debatstructuur commissies (versie 2025)
- Intern naslagwerk bestuurlijke besluitvorming (versie september 2023)
- Memo zorgvuldige besluitvorming - Uitwerking motie collectieve verantwoordelijkheid voor een zorgvuldig besluitvormingsproces (z.d.)
- Raadsvoorstel Handvest Informatievoorziening (1 juli 2025, registratienummer 079617965925)
- Reglement van Orde gemeenteraad 's-Hertogenbosch (versie geldend vanaf 1-04-2024)
- Startnotitie grote beleidstrajecten (Griffie, z.d.)
- Startnotitie Sturing grote beleidsprocessen en visies (Griffier, 10 oktober 2024)
- *Verscheidenheid als kernkwaliteit*. Werkplan gemeenteraad 2022-2026
- Vooronderzoek Visies en uitvoering Rekenkamer 2025

Sport- en beweegvisie

- Amendement in de gemeenteraadsvergadering van 30 januari 2024. (Top)sportevenementen in Sportvisie. Agendanummer 11 - Amendement 1
- Besluit van de raad, 30 januari 2024. Onderwerp: Sport- en beweegvisie Samen Bewegen. Registratienummer: 15511063.
- Motie in de gemeenteraadsvergadering van 30 januari 2024. Iedereen moet mee kunnen sporten, het vervolg. Agendanummer 11 - Motie 3
- Motie in de gemeenteraadsvergadering van 30 januari 2024. Oog voor inclusie en het tegengaan van discriminatie in de Sport- en Beweegvisie. Agendanummer 11 - Motie 4
- Motie in de gemeenteraadsvergadering van 30 januari 2024. Zichtbaarheid van topsport vergroting. Agendanummer 11 - Motie 2
- Motie in de gemeenteraadsvergadering van 30 januari 2024. Zwemdiploma A Jongeren. Agendanummer 11 - Motie 6
- Notulen Commissie Sociaal van 17 januari 2024
- Notulen Gemeenteraadsvergadering van 30 januari 2024
- Raadsbrief 1 april 2025. Onderwerp: Afhandeling en stand van zaken aantal openstaande moties en bestuurlijke toezeggingen. Zaaknummer ontbreekt
- Raadsbrief 23 januari 2024. Onderwerp: vragen Sport- en beweegvisie. Zaaknummer: 15511063.

- Raadsbrief 27 februari 2024. Onderwerp: Brief aan de raad reactie moties 30 januari 2024. Zaaknummer ontbreekt
- Raadsvoorstel Sport- en bewegvisie, 30 januari 2024. Registratienummer: 15511063.
- Sport en bewegvisie Samen bewegen, samen zorgen voor de juiste beweging. Gemeente 's-Hertogenbosch 2024

Detailhandelsvisie

- Agenda en verslag Portefeuillehouderoverleg Economie en Datastad, 19 september 2022
- Collegevoorstel uitvoeringsprogramma Detailhandelsvisie, 27 juni 2023. Registratienummer: 15165050
- Detailhandelsvisie 2023, Samen werken aan kwaliteit (februari 2023)
- Discussienotitie Contouren Detailhandelsvisie, 22 juni 2020 (registratienummer 98159700)
- Lijst van bestuurlijk toezeggingen commissie Bedrijvigheid, versie september 2022
- Memo planning detailhandelsvisie aan wethouder Ralph Geers, 17 oktober 2022
- Motie in de gemeenteraadsvergadering van 29 maart 2023. Openbaar Vervoer HUB. Agendanummer 11 - Motie 2
- Motie in de gemeenteraadsvergadering van 29 maart 2023. Publiekscampagne Koop lokaal. Agendanummer 11 - Motie 5
- Motie in de gemeenteraadsvergadering van 29 maart 2023. Wijkwinkelcentra opnemen in programma sociale structuur. Agendanummer 11 - motie 7
- Notulen Commissie Bedrijvigheid 13 maart 2023
- Notulen Commissie Bedrijvigheid 22 juni 2020
- Notulen Gemeenteraadsvergadering 29 maart 2023
- Offerte Plan van Aanpak Detailhandelsvisie 's-Hertogenbosch (BRO, 28 maart 2019)
- Raadsbrief 25 mei 2021. Onderwerp: Detailhandelsvisie 's-Hertogenbosch. Zaaknummer: 1116381
- Raadsbrief 4 oktober 2022. Onderwerp: brief afdoening moties en toezegging. Zaaknummer: 14309934
- Raadsbrief 8 april 2020. Onderwerp: Aanbiedingsbrief discussienotitie detailhandelsvisie. Zaaknummer: 9815970.
- Raadsinformatiebrief, z.d. Onderwerp: Raadsinformatiebrief Uitvoeringsprogramma Detailhandelsvisie 's-Hertogenbosch 2023. Registratienummer: 15107604.
- Raadsvoorstel Detailhandelsvisie 2023 's-Hertogenbosch, 28 maart 2023. Registratienummer: 14703584
- *Slagkracht en ambitie. Met lef en energie de toekomst in.* Bestuursakkoord gemeente 's-Hertogenbosch 2022-2026
- Uitvoeringsprogramma Detailhandelsvisie 's-Hertogenbosch, juni 2023.

Economisch Perspectief Brede Binnenstad

- Economisch perspectief Brede Binnenstad - Visie en actieplan, januari 2021
- Geamendeerd besluit Economisch perspectief Brede Binnenstad, visie en actieplan, 26 januari 2021. Registratienummer: 10705226.
- Motie in de gemeenteraadsvergadering van 22 februari 2021. Aanjager Actiepunten Economisch perspectief Brede Binnenstad. Agendanummer 9 - Amendement 2
- Motie in de gemeenteraadsvergadering van 22 februari 2021. Gebundelde kracht voor binnenstadsmanager en Den Bosch Partners. Agendanummer 9 - Motie 2
- Notulen Commissie Bedrijvigheid 13 januari 2020
- Notulen Commissie Bedrijvigheid 22 februari 2021
- Notulen Gemeenteraad 28 januari 2020

- Notulen Gemeenteraad 9 maart 2021
- Notulen Raadsavond Informeren en ontmoeten 10 februari 2021
- Presentatie Economisch Perspectief Brede Binnenstad t.b.v. Raadsavond Informeren en ontmoeten 10 februari 2021
- Raadsvoorstel Contouren actieplan brede binnenstad, januari 2020. Registratienummer: 9065236.
- Raadsvoorstel Economisch Perspectief Brede Binnenstad | Visie en Actieplan, februari 2021. Registratienummer: 9700171.

Bijlage 4. Beschrijving casussen

Hieronder beschrijft de rekenkamer de behandeling van beleidsvisies aan de hand van de beleidscyclus.

Sport- en bewegvisie

De sport- en bewegvisie is in januari 2024 vastgesteld door de gemeenteraad.

Fase	Beschrijving gebeurtenissen en observaties
Initiatief	<p>De aanleiding voor het opstellen van een nieuwe sport- (en beweg)visie was dat de vorige visie, afkomstig uit 2014, door maatschappelijke ontwikkelingen achterhaald is geraakt. Zowel vanuit de ambtelijke organisatie als vanuit de portefeuillehouder sport bestond de wens om de visie te actualiseren. In 2023 is daarom het initiatief genomen tot het ontwikkelen van een nieuwe sport- en bewegvisie.</p> <p>De vorige visie had geen vaste doorlooptijd. Een evaluatie van de vorige visies heeft niet plaatsgevonden.</p>
Beleidsvorming	<p>De sport- en bewegvisie heeft als doelstelling om op hoofdlijnen voor de komende jaren richting te geven aan het sportbeleid van de gemeente. Hoewel er géén financiële kaders zijn opgenomen, bevatten de geformuleerde speerpunten inhoudelijke kaders.</p> <p>Bij de totstandkoming van deze visie is de gemeenteraad (en raadscommissie) op meerdere momenten en via fysieke bijeenkomsten in een vroeg stadium betrokken. Dit gebeurde via bijeenkomsten, schriftelijke input en interactieve werkvormen, zoals een fietstocht. In de bijeenkomsten was er ruimte voor ideeën van zowel raadsleden als maatschappelijke partijen. Deze input werd zichtbaar meegenomen in de verdere besluitvorming.</p> <p>Tijdens het proces maakte de raad gebruik van verschillende instrumenten, waaronder vragen, moties en amendementen. Het proces was gericht op actualisatie: in kaart brengen wat er al gebeurt, onderdelen die achterhaald zijn verwijderen, en aanvullen met nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Daarbij verliep het denken deels ‘vanuit de praktijk naar boven’: bestaande uitvoeringsactiviteiten vormden de basis voor het formuleren van overkoepelende strategische speerpunten.</p> <p>De speerpunten in de beleidsvisie bevatten kaders, ontwikkelingen en feitelijke constatering door elkaar. Om de leesbaarheid van de visie te vergroten hebben ambtenaren een visueel aantrekkelijke versie opgesteld.</p>
Besluitvorming	<p>De visie werd in commissie en raad als volgt ontvangen. Alle fracties onderschreven de inhoud en doelstelling, wat leidde tot een unanieme vaststelling. De raad gebruikte hierbij verschillende instrumenten – mondelinge vragen, moties en een amendement – om kaders voor de uitvoering mee te geven. Over de financiële kaders is in dit stadium nog geen besluit genomen. Het enige amendement en vier van de zes moties werden aangenomen.</p>

Fase	Beschrijving gebeurtenissen en observaties
	Het raadsvoorstel bevatte geen beslispunt waarmee de vorige visie wordt ingetrokken. Het raadsvoorstel wordt unaniem aangenomen door de raad.
Uitvoering	<p>Vanuit de visie is er nog geen expliciete vertaling gemaakt naar concrete uitvoeringsplannen of specifieke beleidsinstrumenten. De gemeente kent wel enkele sportnota's waarin bepaalde onderwerpen nader uitgewerkt worden. De doelen en indicatoren in de P&C-cyclus zijn gekoppeld aan het coalitieakkoord, en (nog) niet direct herleidbaar naar de speerpunten van de sport- en bewegvisie.</p> <p>Waar de beleidsvisie expliciet als kader wordt benoemd in andere beleidsdocumenten blijft dit beperkt tot deze constatering zonder nadere duiding hoe de beleidsvisie doorwerkt in nader beleid. (o.a. Omgevingsvisie en uitvoeringsplan GALA). In diverse andere beleidsdocumenten wordt de sport- en bewegvisie aangeduid als kaderstellend document; een volledig overzicht van de doorwerking ontbreekt.</p>
Evaluatie	De visie bevat geen concrete afspraken over de looptijd of evaluatie.

Detailhandelsvisie

De detailhandelsvisie is in maart 2023 vastgesteld door de gemeenteraad.

Fase	Beschrijving gebeurtenissen en observaties
Initiatief	<p>De aanleiding voor het opstellen van een nieuwe detailhandelsvisie was dat de verouderde versie, afkomstig uit 2011 en tussentijds aangepast in 2015 en 2017, niet meer goed aansloot op nationale, regionale en lokale stand van zaken binnen de sector. Bovendien was er door de verschillende aanpassingen door de jaren heen een soort lappendeken ontstaan van beleidsstukken. Met de nieuwe detailhandelsvisie wilde de gemeente een visie creëren die aansluit op de realiteit van nu en de trends en ontwikkelingen van de komende jaren in één overzichtelijk document. In 2019 werd daarom ambtelijk gestart met de voorbereiding van het herzien van de visie.</p> <p>De vorige visie had geen vaste doorlooptijd. Er was een beknopte evaluatie geweest van de visie uit 2011 voor de aanpassingen van 2015 en 2017.</p>
Beleidsvorming	<p>De detailhandelsvisie had als doel om belangrijke stakeholders te prikkelen de kansen en uitdagingen die de ontwikkelingen in de sector met zich meebrengen te benutten en te omarmen. De gemeente wilde samen met stakeholders uit de stad toewerken naar een toekomstbestendige detailhandelsstructuur, waarin ondernemers de ruimte krijgen om in te spelen op veranderingen, waarin de wensen van inwoners en bezoekers worden bediend en waarin de gemeente streeft naar duurzame en kwalitatief hoogwaardige voorzieningen voor iedereen. Een extern bureau maakte een analyse van de detailhandel in dit kader.</p> <p>De raad is op meerdere momenten betrokken bij de beleidsvorming. De raadscommissie besprak in mei 2020 aan de hand van een discussienotitie de</p>

Fase	Beschrijving gebeurtenissen en observaties
	<p>contouren voor de toekomstige visie. Vanwege de Covid-19 pandemie werd het proces stilgelegd en in maart 2022 (na de gemeenteraadsverkiezingen) weer opgepakt. De insteek was om begin 2023 een afgeronde detailhandelsvisie te hebben die aan de raad ter vaststelling aangeboden kon worden.</p> <p>In september 2022 werd er een participatiebijeenkomst gehouden. Voor deze avond waren winkeliers, vastgoedeigenaren en supermarkten uitgenodigd om mee te denken over de detailhandelsstructuur en/of zijn haar winkel/winkelcentrum.</p>
Besluitvorming	<p>In maart 2023 volgde de bespreking en besluitvorming van de concept visie in de raadscommissie. Besloten werd om het stuk door te geleiden naar de agenda van de raad.</p> <p>Eind maart 2023 werd de detailhandelsvisie besproken in de raad. Er werden zeven moties ingediend. Drie moties werden aangenomen. Deze moties gingen over het uitvoeren van een publiekscampagne, het betrekken van de visie bij de voorbereiding van de OV-concessie en het betrekken van de visie bij de opzet van het programma sociale structuur.</p> <p>Over de gehele visie werd gestemd. Alle partijen, behalve de PVV en PvdD, stemden voor de beleidsvisie.</p>
Uitvoering	<p>In september 2023 nam het college een besluit over het uitvoeringsprogramma inzake de detailhandelsvisie. Het college informeerde de raad middels een raadsinformatiebrief, het toesturen van het uitvoeringsprogramma en het toezenden van het collegevoorstel. Het uitvoeringsprogramma bevatte een actieplan met budgetten, planning en actielijnen.</p> <p>De detailhandelsvisie hangt samen met andere beleidsdocumenten. In de bijlage van de visie wordt nadrukkelijk aangegeven met welke beleidsdocumenten er een samenhang is.</p>
Evaluatie	De visie bevat geen concrete afspraken over de looptijd of evaluatie.

Economisch perspectief brede binnenstad

Het Economisch perspectief brede binnenstad is in maart 2021 vastgesteld door de gemeenteraad.

Fase	Beschrijving gebeurtenissen en observaties
Initiatief	<p>De aanleiding voor het opstellen van een nieuwe visie rondom het Economisch perspectief brede binnenstad (EPBB) was een motie vanuit de gemeenteraad, aangenomen in november 2016. De motie was een verzoek tot het updaten van het actieplan.</p> <p>De vorige visie (genaamd actieplan binnenstad) stamde uit 2014 en richtte zich vooral op het bestrijden van de effecten van de economische crisis.</p>
Beleidsvorming	Het nieuwe economisch perspectief op de brede binnenstad had als doel om te dienen als actieplan dat zich richt op het versterken van de economische positie

Fase	Beschrijving gebeurtenissen en observaties
	<p>van de binnenstad met als onderlegger (1) een grotere diversiteit aan winkel- en horecabranches, centrumfuncties, kantoren en bedrijvigheid, (2) een toename van werkgelegenheid en (3) meer tevreden bezoekers, die langer blijven.</p> <p>De raad werd op meerdere momenten betrokken bij het opstellen van het EPBB. Hiertoe werd er een contourennotitie opgesteld. In deze contourennotitie werden een drietal uitgangspunten opgesteld voor de nieuwe visie. Deze uitgangspunten werden in een raadsvoorstel vormgegeven. Het raadsvoorstel werd op 13 januari 2020 door de commissie bedrijvigheid besproken en twee weken later (28 januari 2020) werd deze breed in de raad behandeld.</p> <p>Op 10 februari 2021 vond er een raadsavond Informeren en Ontmoeten plaats. Tijdens deze raadsbijeenkomst werd er een presentatie gegeven over de stand van zaken rondom het EPBB. Hierin werd aangegeven dat samen met betrokkenen uit het centrum het totstandkomingsproces doorlopen werd. Ook spraken er twee betrokkenen in. Door raadsleden werden enkele vragen gesteld aan deze betrokkenen.</p>
Besluitvorming	<p>Na de raadsbijeenkomst werd de visie besproken in de commissie bedrijvigheid op 22 februari 2021. De commissie gaf aan nog mogelijk met enkele amendementen te komen bij de plenaire bespreking in de raad.</p> <p>Op 9 maart 2021 werd de visie behandeld in de raad. Er werden twee amendementen ingediend. Een amendement werd verworpen, het tweede amendement over een aanjager van de actiepunten EPBB werd aangenomen. Daarnaast werden er drie moties ingediend. Twee moties werden aangenomen. Deze gaan over het bundelen van de krachten van zowel de binnenstadmanager als 'Den Bosch Partners' en een breed beleidsteam Brede Binnenstad.</p> <p>Vervolgens werd er gestemd over de gehele beleidsvisie. Het voorstel EPBB werd aangenomen door de gemeenteraad. Alle partijen, behalve de Bossche Groenen, stemden voor de beleidsvisie. In het voorstel werd aangegeven dat het EPBB een bouwsteen is voor de omgevingsvisie en de bijbehorende gebiedsvisies. Geamendeerd werd dat de samenhang met andere relevante beleidsplannen en uitvoeringsagenda's gewaarborgd diende te worden.</p>
Uitvoering	<p>Als bijlage van de beleidsvisie is een duidelijk agenda geschetst met actiepunten, wie dat uitvoert en in welk tijdsbestek. De acties zijn concreet omschreven.</p> <p>De visie hangt samen met andere beleidsdocumenten. In de bijlage van de visie wordt nadrukkelijk aangegeven met welke beleidsdocumenten er een samenhang is.</p>
Evaluatie	De visie bevat geen concrete afspraken over de looptijd of evaluatie.

Bijlage 5. Gesprekspartners

Voor dit onderzoek hebben wij de volgende personen gesproken. In totaal hebben wij 10 gesprekken gevoerd.

Algemene interviews

- Burgemeester
- Griffier en raadsadviseur
- Vier raadsleden

Sport- en bewegvisie

- Wethouder Marianne van der Sloot (portefeuillehouder Sport)
- Twee ambtenaren die betrokken waren bij de totstandkoming van de visie

Economisch Perspectief Brede Binnenstad en detailhandelsvisie

- Wethouder Ralph Geers (portefeuillehouder economie)
- Twee ambtenaren die betrokken waren bij de totstandkoming van de visie

Colofon

Rekenkamer 's-Hertogenbosch

Postbus 12345
5200 GZ 's-Hertogenbosch

rekenkamer@s-hertogenbosch.nl
www.rekenkamershertogenbosch.nl

