Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	R. Vernooij	**Datum**	6 februari 2026
E-mail	r.vernooij@utrecht.nl	**Kenmerk**	34045727
Type brief	Aanbiedingsbrief	**Onderwerp**	Evaluatie standaard voor de beleidscyclus
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

In juni 2023 heeft de raad de standaard voor de beleidscyclus vastgesteld. Met deze standaard is beoogd meer scherpte, samenhang en eenduidigheid aan te brengen in de manier waarop beleid wordt ontwikkeld, vastgesteld, uitgevoerd en gemonitord. Bij vaststelling heeft de raad afgesproken de werking van de standaard na twee jaar te evalueren. De conclusie van de evaluatie is dat de standaard bijdraagt aan betere beleidsvorming en besluitvorming. Ook zijn er enkele aanbevelingen om deze op onderdelen aan te scherpen. Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten en geven wij onze duiding daarbij. De volledige evaluatierapportage is als bijlage bijgevoegd.

Opzet van de evaluatie
De evaluatie is uitgevoerd op basis van een combinatie van onderzoeksmethoden. Daarbij is gebruikgemaakt van een digitale enquête onder raadsleden, een analyse van recente raadstoetsen en ambtelijke praktijkervaringen uit verschillende beleidsvelden. Er zijn verdiepende gesprekken met raadsleden gevoerd via de Adviescommissie Control & Financiën over de opzet en start van de evaluatie (18 september 2025) en de concept-rapportage over de uitkomsten (4 december 2025).

De evaluatie richt zich nadrukkelijk op de werking en toepassing van de standaard en niet op de inhoudelijke beleidsdoelen zelf.

Hoofdbeeld uit de evaluatie
Het algemene beeld is positief. De standaard wordt breed toegepast en heeft bijgedragen aan beter gestructureerde en herkenbare beleidsdocumenten (visie, beleidsnota, uitvoeringsprogramma). Ambities, doelen en financiële consequenties zijn zichtbaarder geworden en de aansluiting tussen beleid en begroting is verbeterd. Dit ondersteunt het gesprek tussen raad en college over sturen en verantwoorden.

Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat de kwaliteit en consistentie van toepassing wisselt. Niet overal wordt de standaard even volledig benut. Met name bij het formuleren van heldere doelen, outcome-gerichte indicatoren (doelbereiking), monitoring en financiële onderbouwing is verdere verbetering nodig om de bestuurlijke meerwaarde volledig te realiseren. Voor het ruimtelijke beleid sluit de standaard nog niet voldoende aan op de instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisie en omgevingsprogramma).

Duiding van de uitkomsten

Wij herkennen de uitkomsten van de evaluatie en constateren dat de standaard een stevig en werkbaar fundament biedt voor de beleidscyclus, maar dat deze in de praktijk nog niet altijd met dezelfde scherpte wordt toegepast. De standaard werkt het best wanneer vorm en inhoud elkaar versterken: een vaste structuur helpt, mits doelen concreet zijn geformuleerd, indicatoren betekenisvol zijn en financiële keuzes expliciet worden gemaakt.

Een belangrijk aandachtspunt betreft de financiële onderbouwing van beleidsnota's. De evaluatie laat zien dat de standaard helpt om zichtbaar onderscheid te maken tussen gedekt en ongedekt beleid. We zien dat in voorkomende gevallen onderdelen van beleidsnota's worden vastgesteld met een beperkte of onduidelijke dekking, zonder dat hierover expliciete afwegingen zijn gemaakt of afspraken zijn vastgelegd. Deze werkwijze kan leiden tot een stapeling van ongedekt beleid, wat effect heeft op de kaderstelling en uitvoerbaarheid. We onderschrijven daarom het uitgangspunt dat beleidsnota's in beginsel volledig financieel gedekt aan de raad worden voorgelegd, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om hiervan af te wijken en dit expliciet en transparant wordt gemaakt. Zwaarwegende redenen doen zich met name voor in situaties waarin wettelijke plichten (met voorzienbare toekomstige dekking) maken dat het vaststellen van beleid niet kan wachten. Een andere reden kan zijn dat een beleidsnota uitwerking geeft aan een langjarige opgave (zoals de warmtetransitie) of dat de dekking van een beleidsnota deels van de inbreng van externe partners afhankelijk is (bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkeling). Voor visies blijft - in tegenstelling tot beleidsnota's - gelden dat deze in principe niet financieel gedekt zijn, maar wel een indicatie van kosten geven.

Het uitgangspunt 'geen ongedekt beleid, tenzij' versterkt de kaderstellende rol van de raad en draagt bij aan heldere, uitvoerbare en financieel houdbare besluitvorming. Door bij vaststelling inzicht te geven in de financiële consequenties van beleidskeuzes wordt de stapeling van ambities zonder middelen beperkt en ontstaat meer samenhang tussen beleid en uitvoering. Tegelijkertijd zien we dat (nog) ongedekt beleid in specifieke situaties een functionele rol kan vervullen, bijvoorbeeld om ambities te agenderen waarvoor nog (externe) financiering wordt gezocht of waarvoor dekking pas op een later moment kan worden gerealiseerd. In dat geval maken we expliciet welk deel gedekt is en welk deel ongedekt is, en welke financiële strategie daarbij wordt gehanteerd. Ook in het geval van dekking van beleidsvoorstellen met incidentele en aflopende middelen maken wij expliciet wat de consequenties zijn zodra deze middelen wegvallen en welke structurele financiële of beleidsmatige keuzes dan nodig worden.

In opvolging van deze evaluatie versterken wij de financiële onderbouwing van beleid en voorstellen, in lijn met de door uw raad in december aangenomen motie M726 In één oogopslag de financiën helder voor de raad Utrecht. De financiële paragraaf van voorstellen wordt hiervoor verder gestandaardiseerd en verduidelijkt.

Daarnaast constateren wij dat monitoring en evaluatie nog onvoldoende uniform zijn ingericht, waardoor niet altijd het gewenste inzicht ontstaat in de mate van doelbereiking. Dit vraagt om verdere standaardisering en betere ondersteuning in de praktijk. Wij werken dit uit in standaard voortgangsrapportages. Hiermee geven wij ook uitvoering aan de toezegging (bij behandeling van het raadsvoorstel beleidsnota risicomanagement d.d. 18 december 2025) om het een vast onderdeel te maken dat risico's ook tussentijds geactualiseerd worden en terugkomen in de voortgangsrapportages.

Uit de evaluatie blijkt verder dat de inrichting van de huidige Omgevingsvisie Utrecht en de Utrechtse standaard voor de beleidscyclus nog niet op alle punten goed aansluiten op de instrumenten en werkwijze van de Omgevingswet. De Omgevingswet vraagt om een integrale omgevingsvisie voor de langere termijn, waarin verschillende beleidsvelden in samenhang worden afgewogen. De huidige inrichting van de Omgevingsvisie Utrecht - met de thematische beleidsnota's - past daar minder goed bij. Daarnaast passen omgevingsvisies voor deelgebieden en omgevingsprogramma's niet altijd goed binnen de huidige definities en formats van de standaard. Omgevingsprogramma's kunnen bijvoorbeeld zowel beleidskeuzes als uitvoeringsmaatregelen bevatten en zijn soms wettelijk verplicht, met landelijk vastgestelde inhoud. Ook vraagt de Omgevingswet om beleid dat beter digitaal ontsloten

kan worden, wat aanpassingen in de standaard noodzakelijk maakt. Deze knelpunten maken duidelijk dat actualisatie van de standaard nodig is voor het ruimtelijke domein om beter aan te sluiten bij de Omgevingswet en om gebiedsgerichte beleidsvorming te ondersteunen.

Vervolg en doorontwikkeling
De standaard voor de beleidscyclus werkt en blijft onze basis bij beleids- en besluitvorming. Op basis van de evaluatie zetten wij in op verdere verbetering van de toepassing van de standaard langs de volgende hoofdlijnen:

- Versterking van beleidsdocumenten met concrete doelen, indicatoren, risico's en financiële onderbouwing;
- Verbetering van de koppeling van de beleidscyclus met de begrotingscyclus, met als uitgangspunt geen ongedekt beleid (tenzij er een zwaarwegende reden en goede onderbouwing voor is) en verduidelijkte financiële onderbouwing (in lijn met bovengenoemde motie M726);
- Versterking monitoring en evaluatie met een standaard voortgangsrapportage met informatie over doelbereik, onder andere aan de hand van indicatoren, financiën en risico's;
- Nadere afstemming van de standaard op de Omgevingswet, als gevolg van het bredere advies over de doorontwikkeling van de Omgevingsvisie Utrecht in de raadsbrief 'Verkenning naar doorontwikkeling Omgevingsvisie Utrecht', die separaat aan u is aangeboden. Op hoofdlijnen betekent dit:
    - Omgevingsvisies voor deelgebieden zijn visies in de zin van de standaard en omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet;
    - Ruimtelijke uitvoeringsprogramma's zijn ook omgevingsprogramma's, die voldoen aan de Omgevingswet-eisen en o.a. digitaal ontsloten worden via het Digitale Stelsel Omgevingswet.
    - Omgevingsprogramma's hebben naast uitvoeringsmaatregelen soms ook een meer beleidsmatige inhoud dan de uitvoeringsprogramma's volgens de standaard.

We gaan de komende periode aan de slag met de verdere verbetering van de standaard en uitvoering van de aanbevelingen. In 2028 zullen we opnieuw evalueren.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,