

# VERGROENING, VAN DROOM NAAR DAAD

EEN ONDERZOEK NAAR DE UITVOERING VAN HET OPENBAAR  
GROENBELEID IN DE GEMEENTE UTRECHT



## **VERGROENING, VAN DROOM NAAR DAAD**

**EEN ONDERZOEK NAAR DE UITVOERING VAN HET  
OPENBAAR GROENBELEID IN DE GEMEENTE UTRECHT**

11 juni 2024  
Eindrapport

# REKENKAMER UTRECHT

## LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Sjoerd Keulen
- Nanda 't Lam

## MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Johan Snoei
- Vince van Houten
- Jelte Schat (tot 1 januari 2024)

## CONTACTGEGEVENS

[rekenkamer@utrecht.nl](mailto:rekenkamer@utrecht.nl)

[www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer](http://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer)

Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

# INHOUD

|                                                                                                                     |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Deel I Bestuurlijk rapport.....                                                                                     | 7      |
| Onderzoek: Is het openbaar groenbeleid doeltreffend?.....                                                           | 7      |
| Conclusie: Realisatie van de doelen op openbaar groen is nog ver buiten bereik .....                                | 9      |
| Deelconclusie 1: Het openbaar groen groeit onvoldoende mee met de stad .....                                        | 10     |
| Deelconclusie 2: Medewerkers weten onvoldoende wat zij moeten doen om de doelen te realiseren .....                 | 10     |
| Deelconclusie 3: Financiële tekorten bij de groenopgave, financiering voor de toekomst onzeker .....                | 11     |
| Deelconclusie 4: Veel knelpunten in de organisatie en bij het personeel nog zonder structurele oplossing.....       | 12     |
| Aanbevelingen .....                                                                                                 | 13     |
| Bestuurlijke reactie college van B&W.....                                                                           | 13     |
| Nawoord rekenkamer.....                                                                                             | 18     |
| <br>Deel II Nota van bevindingen .....                                                                              | <br>21 |
| 1 Inleiding: Focus op doeltreffendheid en uitvoering groenbeleid .....                                              | 21     |
| <br>2 Areaal openbaar groen nauwelijks toegenomen, extra inzet nodig om doelen te bereiken.....                     | <br>26 |
| 2.1 Ontwikkeling areaal openbaar groen nauwlettend gevolgd .....                                                    | 27     |
| 2.2 Ontwikkeling kwaliteit openbaar groen grotendeels onbekend.....                                                 | 29     |
| 2.3 Behalen van gestelde prestatie- en effectdoelen steeds verder onder druk .....                                  | 32     |
| 2.4 Medewerkers vinden dat extra inzet op openbaar groen nodig is .....                                             | 36     |
| <br>3 Beleid voor openbaar groen is niet geconcretiseerd.....                                                       | <br>40 |
| 3.1 Openbaar groenbeleid is versnipperd, daardoor samenhang moeilijk te ontwarren .....                             | 41     |
| 3.2 Niet alle doelen concreet gemaakt en vertaald naar de uitvoering .....                                          | 43     |
| 3.3 Veel onduidelijkheid en twijfel bij uitvoerbaarheid van totaal aan doelen en ambities .....                     | 44     |
| <br>4 Kaders voor de uitvoering niet goed onderbouwd .....                                                          | <br>48 |
| 4.1 Organisatorische keuzes niet altijd onderbouwd .....                                                            | 49     |
| 4.2 Budgetten voor openbaar groen nemen toe, onderbouwing benodigd geld beperkt en ambtelijk onderhanden werk ..... | 51     |
| 4.3 Personele keuzes vanuit verschillende referentiekaders.....                                                     | 55     |

|           |                                                                   |    |
|-----------|-------------------------------------------------------------------|----|
| 5         | Structurele oplossingen voor uitvoeringsknelpunten ver weg .....  | 58 |
| 5.1       | Eerste stappen gezet in oplossen organisatorische knelpunten..... | 59 |
| 5.2       | Grote financiële tekorten op de groenopgaven .....                | 62 |
| 5.3       | Personele knelpunten worden aangepakt.....                        | 66 |
| BIJLAGE 1 | Onderzoeksverantwoording .....                                    | 70 |



# DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

## ONDERZOEK: IS HET OPENBAAR GROEN- BELEID DOELTREFFEND?

### *Aanleiding*

Openbaar groen is om verschillende redenen van toenemend en groot belang. Groen in de stad draagt bij aan de gezondheid van Utrechters en speelt een belangrijke rol bij het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering, zoals hitte, wateroverlast en droogte. Ook hebben de ruimtelijke planning en de inrichting van het (openbaar) groen effect op de natuur en de soortenrijkdom aan planten en dieren – in en om de stad. De gemeente Utrecht onderkent dit en heeft als doel de balans te behouden tussen groei en verdichting enerzijds en vergroening van de stad anderzijds. Het bestaande groen moet dan in 2040 wel zijn uitgebreid met 450 hectaren in de stad, 250 hectaren om de stad en met 60.000 bomen. Dit wordt ook wel de schaa sprong Groen genoemd. Voor de rekenkamer aanleiding om te onderzoeken of het openbaar groenbeleid doeltreffend is en hoe de uitvoering van het beleid er in de praktijk voor staat.

### *Doel en centrale vraag*

Het doel van dit onderzoek is om de Utrechtse gemeenteraad inzicht te geven in de doeltreffendheid en uitvoering van het beleid voor openbaar groen. We keken daarbij naar de gestelde ambities, de organisatorische, personele en budgettaire kaders en de doeltreffendheid van de uitvoering.

De centrale vraag van het onderzoek is:

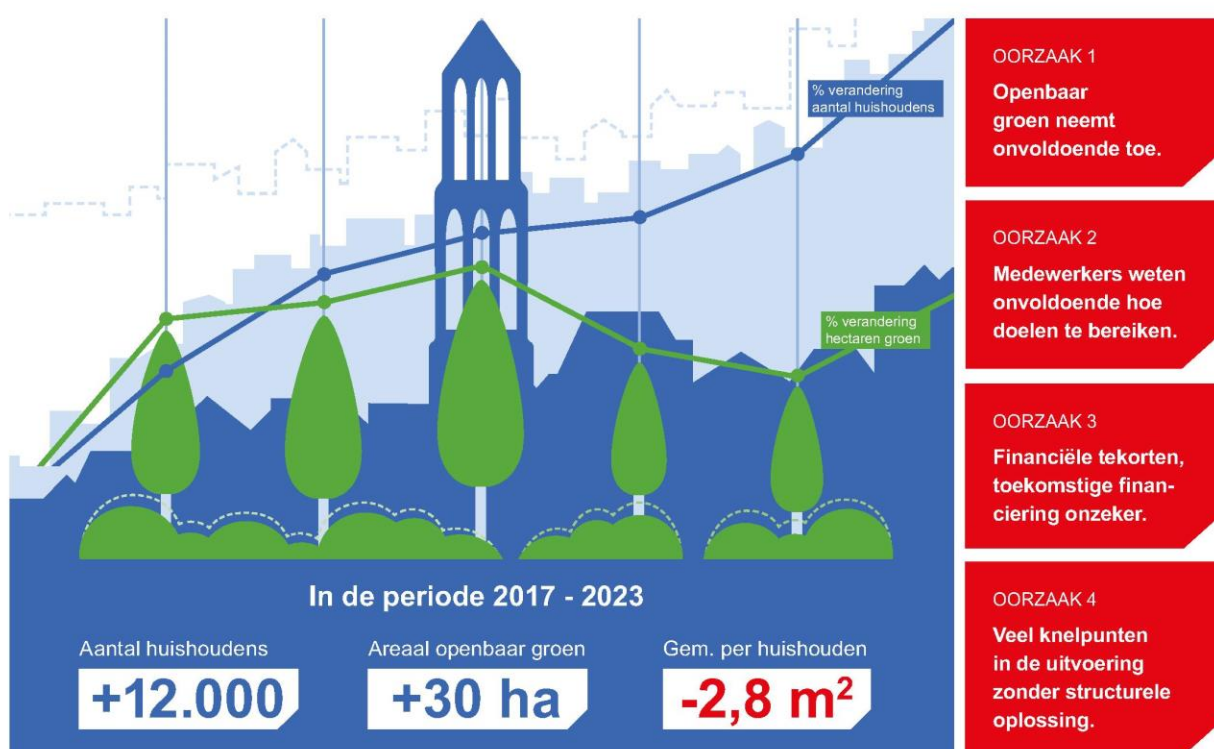
Hoe geeft de gemeente Utrecht invulling aan het realiseren, beheren en onderhouden van openbaar groen en in hoeverre zorgt dit voor een doeltreffende uitvoering?

### *Werkwijze*

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2023 tot en met februari 2024. Naast de documentstudie en analyse van beschikbare data hebben wij interviews gehouden met de verantwoordelijke en uitvoerende medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie bij Ruimte en Stadsbedrijven en bij opdrachtnemers van de gemeente Utrecht. Daarnaast hebben we zicht gekregen op de uitvoering door op verschillende momenten mee te lopen bij overleggen, bijeenkomsten en andere uitvoerende werkzaamheden. Wij danken de betrokken medewerkers hartelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek en de mogelijkheid om de uitvoeringspraktijk te ervaren. Een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethode is opgenomen in bijlage 1.

## Realisatie van de doelen op openbaar groen is nog ver buiten bereik

Gemeente Utrecht wil openbaar groen laten meegroeien met het aantal huishoudens. Tot 2040 zijn daarom 700 nieuwe hectaren groen en 60.000 extra bomen nodig. De afgelopen jaren is het nog onvoldoende gelukt hier stappen in te zetten.



### Aanbevelingen voor verbetering van de huidige uitvoering

- 1** Doelen beter aansluiten en gezamenlijk prioriteren.
- 2** Prioriteiten vertalen naar uitvoering.
- 3** Gegevens over hoeveelheid en kwaliteit groen verbeteren.
- 4** Meer aandacht voor groen in stedelijke opgaven.



### Aanbevelingen voor de uitvoering in de toekomst

- 1** Precies berekenen van benodigd geld en personeel.
- 2** Zorg voor evenwicht tussen doelen en beschikbare middelen.



# CONCLUSIE: REALISATIE VAN DE DOELEN OP OPENBAAR GROEN IS NOG VER BUITEN BEREIK

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende hoofdconclusie:

## **Hoofdconclusie**

Het is de gemeente Utrecht in de periode 2017 – 2023 niet gelukt om het openbaar groen mee te laten groeien met de ontwikkeling van de stad. Projectleiders, (groen)adviseurs, uitvoerders en gedelegeerd opdrachtgevers weten onvoldoende wat hun taak is om de gestelde doelen te realiseren. Ook blijkt de onderbouwing van de kaders voor de uitvoering – in de organisatie, het benodigde geld en de inzet van mensen – niet altijd op orde. Ruimte en Stadsbedrijven en de verschillende afdelingen daarbinnen pakken knelpunten in de organisatie vanuit hun eigen referentiekaders aan.

Het areaal aan openbaar groen nam in de periode 2017 – 2023 met slechts 2,5% toe, terwijl de stad qua huishoudens met 6,8% groeide. Inwoners hebben daardoor relatief minder openbaar groen in hun directe leefomgeving gekregen.

Dat projectleiders, (groen)adviseurs, uitvoerders en gedelegeerd opdrachtgevers onvoldoende weten wat zij moeten doen om aan de doelen bij te dragen, komt mede doordat het openbaar groenbeleid in de loop van de tijd steeds verder is uitgebreid. Daardoor zijn beleid, doelen en ambities versnipperd geraakt. Bovendien ontbreekt een concrete doorvertaling van de beleidsdoelen naar de uitvoering. Zo wordt niet duidelijk welke acties precies ondernomen moeten worden, zijn definities niet altijd helder en zijn de doelen niet altijd uitgewerkt. In omgevingsvisies en stedelijke programma's komt openbaar groen de laatste jaren nadrukkelijker terug, maar dit heeft nog niet geleid tot de realisatie van meer groen.

Als het gaat om de kaders, dan blijken de ramingen en begrotingen van benodigde gelden voor de groenopgave een grote mate van onzekerheid te kennen. Datzelfde geldt voor de dekking, omdat daar geen concrete afspraken voor zijn gemaakt of besluiten over zijn genomen. Er wordt daarbij ook onvoldoende rekening gehouden met de gelden die nodig zijn voor beheer en onderhoud. De financiering van de totale groenopgave is daarmee erg onzeker. De samenwerking wordt door de gemeente op steeds meer plekken gezocht, maar is nog niet altijd gevonden. Problemen in de personele bezetting zetten de realisatie van alle doelen van het openbaar groen nog verder onder druk. Zonder structurele oplossingen zal dit ook in de toekomst blijven gelden.

De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende vier deelconclusies.

## **DEELCONCLUSIE 1: HET OPENBAAR GROEN GROEIT ONVOLDOENDE MEE MET DE STAD**

Utrechters kregen de afgelopen jaren gemiddeld minder openbaar groen in hun nabije leefomgeving. Er zijn veel nieuwe woningen gerealiseerd en het aantal huishoudens steeg in de onderzoeksperiode van ruim 176.000 in 2017 naar bijna 189.000 in 2023. Het areaal openbaar groen in de stad nam in dezelfde periode toe van 1.207 ha naar 1.236 ha. Dat betekent een afname in het gemiddeld aantal vierkante meters per huishouden van ruim 68 naar 65,5. Deze ontwikkeling wordt door de gemeente Utrecht nauwlettend gevolgd en gerapporteerd, sinds 2019 mede aan de hand van verschillende indicatoren in de Jaarstukken. Ook daarin is zichtbaar dat de doelen niet worden behaald. Het lukt onvoldoende om hierop bij te sturen. Met name de afgelopen jaren blijkt het met de verdichting van de stad ook steeds lastiger om voldoende ruimte te vinden voor de realisatie van extra openbaar groen. De ontwikkeling van openbaar groen moet concurreren met andere grote opgaven als woningbouw, mobiliteit en energie.

De beschikbare gegevens geven onvoldoende inzicht in de kwaliteit van het openbaar groen. De gemeente baseert zich vooral op de cijfers die inwoners geven. Dit is dus een subjectief oordeel. Objectieve gegevens over de technische kwaliteit van het openbaar groen worden, met uitzondering van de bomen, niet op objectniveau bijgehouden. Voor beheer en onderhoud wordt slechts gekeken naar afwijkingen van de onderhoudsnorm (CROW). Deze norm heeft echter aan zeggingskracht ingeboet, omdat daarin de voortgang op andere kwalitatieve doelen zoals biodiversiteit en klimaatadaptie buiten beschouwing wordt gelaten. De in 2021 opgezette monitoring van de biodiversiteit biedt onvoldoende data om een trend vast te kunnen stellen.

## **DEELCONCLUSIE 2: MEDEWERKERS WETEN ONVOLDOENDE WAT ZIJ MOETEN DOEN OM DE DOELEN TE REALISEREN**

Ambities, doelen en beleid voor het openbaar groen zijn versnipperd geraakt. Al sinds 2009 vormen het Groenstructuurplan en het Bomenbeleid samen het raamwerk voor de groen- en natuurontwikkeling in Utrecht. In 2021 kwam daar de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) 2040 bij, in 2022 gevolgd door de Visie Klimaatadaptatie Utrecht (VKU). Met de RSU werd de schaa sprong Groen geïntroduceerd, waarmee de gemeente Utrecht zich samen met haar partners wil gaan inzetten om op vijf schaalniveaus een groenere stad te realiseren. Naast deze beleidsdocumenten zijn er nog tal van andere documenten die aan het openbaar groen raken. De onderlinge samenhang – waaronder die tussen ambities en doelen – is voor medewerkers vaak moeilijk te ontwarren.

Ambities en doelen werken ook niet altijd in eenzelfde richting uit, waardoor belangrijke keuzes in de uitvoering moeten worden gemaakt. Een goede kwaliteit van onderhoud op de onderhoudsnorm kan bijvoorbeeld een versterking van de biodiversiteit juist tegengaan. De

concretiseringsslag van beleidsdoelen naar de uitvoering wordt nog vaak gemist. Wanneer deze vertaling niet bij de beleidsvorming is gedaan, roept dit ook twijfel en onduidelijkheid op over de uitvoerbaarheid van het totaal aan doelen en ambities. Het wordt zelfs voor projectleiders, (groen)adviseurs, uitvoerders en gedelegeerd opdrachtgevers van de gemeente onvoldoende duidelijk welke acties nodig zijn om de doelen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Ook het ontbreken van heldere definities en eenduidige afspraken en besluiten speelt hen parten. Hiermee ontstaat het risico op keuzes en fouten in de uitvoering die het behalen van doelen belemmeren. Stapeling van doelen en een toenemende onzekerheid kunnen ook een kostenstijging betekenen in het werk dat wordt aanbesteed, omdat er een risico-opslag wordt berekend.

### **DEELCONCLUSIE 3: FINANCIËLE TEKORTEN BIJ DE GROENOPGAVE, FINANCIERING VOOR DE TOEKOMST ONZEKER**

De beschikbare budgetten van de gemeente Utrecht voor de ontwikkeling van het openbaar groen zijn in de onderzoeksperiode toegenomen van ruim € 2,3 in 2017 tot bijna € 3,2 miljoen in 2022. De druk op de beschikbare budgetten is groot, maar er wordt in de huidige praktijk toch geprobeerd om ook nieuwe ambities zoveel mogelijk binnen de huidige financiële kaders een plek te geven. In de ramingen en begrotingen is nog vaak geen of onvoldoende aandacht voor geld dat voor beheer en onderhoud nodig is. Dit is zowel bij de onderbouwing van de budgetten in de RSU als bij projecten het geval. Tegelijkertijd belemmeren de financiële schotten tussen Ruimte en Stadsbedrijven de mogelijkheid om geld dat binnen de groenopgave bestemd is voor investeringen te benutten om de kosten voor beheer en onderhoud te dekken. Voor betrokkenen is ook niet duidelijk hoe het geld tussen de organisatieonderdelen verdeeld is en wat nu precies waarvoor beschikbaar is.

Het is niet duidelijk en navolgbaar uitgewerkt hoeveel geld er precies nodig is om de doelen van de groenopgave te realiseren en welke dekking daarvoor beschikbaar is. De komende jaren is er vanuit het huidige coalitieakkoord extra geld voor de ontwikkeling van het openbaar groen begroot. Het beschikbare budget stijgt daarmee vanaf 2026 structureel naar ruim € 10 miljoen per jaar. Dit is na de afloop van de huidige raadsperiode. De eerste kostenraming uit de RSU gaat voor de schaa sprong Groen tot 2040 echter uit van een benodigde € 80 miljoen per jaar. De onderbouwing van dit bedrag blijkt beperkt. Het bedrag is slechts een globale indicatie die is opgesteld door inhoudelijk deskundigen van Ruimte, waarbij geen financiële expertise is betrokken. Het is mede daardoor een reële mogelijkheid dat jaarlijks minder of juist (aanzienlijk) meer geld nodig is dan € 80 miljoen. Toch geldt dit bedrag in de gemeentelijke organisatie wel als uitgangspunt voor de te maken keuzes.

De gemeente Utrecht wil uit eigen middelen zorgdragen voor ongeveer een derde van alle ambities uit de RSU. Die gemeentelijke dekking is alleen in algemene zin uitgewerkt en niet specifiek gemaakt voor de groenopgave. Ook de vertaling naar de beheer- en onderhoudskosten ontbreekt. Dat leidde de afgelopen jaren al in veel projecten tot een

moeizame overdracht. Andere overheden (met name het Rijk en de EU) zouden financieel zorg moeten dragen voor de overige twee derde van de ambities uit de RSU, en daarmee ook van de groenopgave. Maar hun bijdrage is nog onzeker.

Deze raadsperiode is de strategie van de gemeente Utrecht erop gericht om de groenopgave te “verankeren, verbreden en versnellen” en daarmee de juiste voorwaarden te creëren voor de komende jaren. Ambtelijk wordt inmiddels gewerkt aan verschillende financieringsvarianten, aan de lobby richting andere overheden en aan de afstemming met andere steden en verschillende ministeries. Maar dat neemt de onzekerheid in de financiële informatie en in de structurele dekking van de doelen en ambities voor de gemeente Utrecht niet weg. Ook de kloof tussen alle ambities en doelen en de beschikbare middelen wordt hiermee – in ieder geval op de korte termijn – niet verkleind.

#### **DEELCONCLUSIE 4: VEEL KNELPUNTEN IN DE ORGANISATIE EN BIJ HET PERSONEEL NOG ZONDER STRUCTURELE OPLOSSING**

Het is in Utrecht bij de groenopgave nog onvoldoende duidelijk wie wat moet uitvoeren. Uitgaande van het opgavegericht werken is Ruimte verantwoordelijk voor de ontwikkeling en realisatie van het groen(beleid). Stadsbedrijven is verantwoordelijk voor de uitvoering en krijgt het gerealiseerde openbaar groen in onderhoud en beheer. Op papier lijkt deze scheiding duidelijk, maar in de praktijk blijkt dit niet het geval te zijn. Zowel tussen Ruimte en Stadsbedrijven als binnen de organisatieonderdelen zelf zijn de taken en verantwoordelijkheden niet volledig uitgewerkt en duidelijk afgebakend. Bij projecten leidt dit tot een moeizame overdracht van ontwikkeling naar beheer of tot late aanpassingen in de inrichting van het openbaar groen.

In Utrecht zijn in de uitvoering van het openbaar groenbeleid op verschillende terreinen grote knelpunten zichtbaar. Ruimte en Stadsbedrijven kampen beide met een krappe bemensing en moeilijk vervulbare vacatures. Ruimte en Stadsbedrijven zetten zich in om deze knelpunten aan te pakken en hebben eerste stappen gezet in de werving van nieuwe medewerkers. Ook worden vacatures ingevuld door externe inhuur. Er is echter meer nodig om hier structureel tot een gezamenlijke en effectieve uitvoering van de groenopgave te kunnen komen. Beide organisatieonderdelen gaan nu uit van hun eigen referentiekaders en kijken daarbij onvoldoende naar mogelijke overlap. Hiermee ontstaat het risico op inefficiënties, bijvoorbeeld doordat medewerkers van verschillende afdelingen vergelijkbare taken hebben of doordat taken vaker dan nodig moeten worden overgedragen. En juist de algemene krapte op de arbeidsmarkt en de gevraagde specifieke kennis en expertise van openbaar groen maken verdere afstemming in de werving en selectie noodzakelijk. Hiermee kunnen ook stappen gezet worden in de oplossing van het ervaren gebrek aan kennisuitwisseling en duidelijker taakverdeling.

## AANBEVELINGEN

Op basis van de hiervoor toegelichte hoofdconclusie en de deelconclusies doen we de volgende aanbevelingen:

A. Voor verbetering van de huidige uitvoering:

**Aanbeveling 1:** Breng samenhang aan in de gestelde doelen voor openbaar groen. Stel als Ruimte en Stadsbedrijven gezamenlijk de prioriteiten vast voor ontwikkeling, beheer en onderhoud.

**Aanbeveling 2:** Maak een concrete vertaling van de prioriteiten naar indicatoren en activiteiten op operationeel niveau, zodat voor alle medewerkers en uitvoerders duidelijk is wat zij moeten doen om de doelen te bereiken.

**Aanbeveling 3:** Zorg voor een nulmeting en monitoring van het areaal en de kwaliteit(en) van het openbaar groen die aansluit bij de doelen en de voortgang inzichtelijk maakt.

**Aanbeveling 4:** Stuur in de planvorming en uitvoering van de stedelijke opgaven stevig op de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van het openbaar groen.

B. Voor betere borging van de uitvoering in de toekomst:

**Aanbeveling 5:** Breng nauwkeurig in kaart hoeveel geld en personeel er voor ontwikkeling, beheer en onderhoud van de groenopgave (tot 2040) nodig is, hoe deze kosten zullen worden gedekt en op welke wijze de personele bezetting zal worden georganiseerd.

**Aanbeveling 6:** Zorg voor evenwicht tussen de doelen en de beschikbare middelen.

## BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Allereerst willen wij u bedanken voor uw onderzoek “Vergroening, van droom naar daad, een onderzoek naar de uitvoering van het openbaar groenbeleid in de gemeente Utrecht”. Wij hebben kennisgenomen van uw rapport ‘Openbaar groen – een onderzoek naar de doeltreffendheid en uitvoering van het openbaar groenbeleid in de gemeente Utrecht’. In deze brief sturen wij u onze bestuurlijke reactie op dit onderzoek. In het onderzoek trekt u één hoofdconclusie met daarbij vier deelconclusies en twee hoofdaanbevelingen met daarbij zes deelaanbevelingen. Voorafgaand aan onze inhoudelijke reactie, willen wij nog enkele algemene opmerkingen maken naar aanleiding van uw onderzoek.

## **Algemene reactie**

Net als u onderschrijven we het belang van een gezonde leefomgeving in onze gemeente en de cruciale rol die groen daarin vervult. Het toevoegen van groen is nodig om hitte in de stad tegen te gaan, water te bergen, de biodiversiteit te bevorderen, onze inwoners te laten recreëren en een leefgebied voor wilde dieren te houden. Tegelijkertijd zijn de uitdagingen waar Utrecht voor staat breder. We willen namelijk tegelijkertijd binnenstedelijk verdichten en de woningbouwcrisis verlichten, de gevolgen van klimaatverandering opvangen, zorgvuldig, duurzaam omgaan met de schaarse ruimte, de vraag naar meer mobiliteit in onze stad anders dan voorheen te faciliteren en ongelijk investeren voor gelijke kansen.

Met het [coalitieakkoord](#) “Kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat” hebben we een stap gezet in de transitie die nodig is voor de groene schaa sprong door extra investeringsbudget en extra beleidsbudget hiervoor vrij te maken. Ook worden met de doorvertaling van de ambities uit de [Ruimtelijke Strategie Utrecht \(RSU\)](#) naar de verschillende opgaven en projecten in de stad extra stappen gezet. Met u zijn we het eens dat wij hoge ambities op groen hebben evenals de gemeenteraad getuige vele moties en amendementen op groene thema's.

We zien de conclusies van de Rekenkamer als een extra aansporing om doelen te halen, om de opgave meer te delen met partners in de stad, om alles klaar te zetten voor een verdere versnelling na 2026 en om daarbij aan te geven welke extra instrumenten, en middelen daarvoor nodig zijn.

## **Hoofdconclusie**

U concludeert dat het de gemeente Utrecht in de periode 2017 – 2023 niet is gelukt om het openbaar groen mee te laten groeien met de ontwikkeling van de stad. Projectleiders, (groen)adviseurs, uitvoerders en gedelegeerd opdrachtgevers weten onvoldoende wat hun taak is om de gestelde doelen te realiseren. Ook blijkt volgens u dat de onderbouwing van de kaders voor de uitvoering – in de organisatie, het benodigde geld en de inzet van mensen – niet altijd op orde is. U schrijft dat Ruimte en Stadsbedrijven en de verschillende afdelingen daarbinnen knelpunten in de organisatie vanuit hun eigen referentiekaders aanpakken.

We onderschrijven uw hoofdconclusie gedeeltelijk. We delen dat we ambities hebben om het groen harder te laten stijgen. We zetten in op een stevige koerswijziging door de voorbereiding van een groene schaa sprong op het gebied van vergroening door bestaande beleidsdoelen zoals van het [Groenstructuurplan \(2018\)](#) in een veel sneller tempo verwezenlijken ('als het ware als een hockeystick', zie Raadsbrief Strategie voor groen) en met deze intense vergroening óók de gevolgen van klimaatverandering tijdig opvangen. We delen niet dat er niets of er weinig gebeurd is en dat de monitoring niet op orde is. Wel zien we ruimte voor verbetering zoals de rekenkamer stelt dat bestaande doelen en nieuwe doelen nu nog naast elkaar bestaan in projecten en bij medewerkers. Wij willen daarom doelen, maatregelen en beoogde effecten van bestaande beleid en nieuwe ambities met elkaar uitlijnen.

In beleidstermen: het strategische, tactische en operationele niveau beter met elkaar te verbinden omwille van helderheid bij medewerkers en partijen in de stad. Daarbij ook nagaan of we meer kunnen doen om de mondiale biodiversiteitscrisis te bestrijden. We plaatsten deze activiteiten al eerder in de [Raadsbrief Voortgang groene schaa sprong en bomen \(28-11-2023\)](#) onder de 'verankering' van de groene schaa sprong en willen deze voor 2026 afronden om daarna de versnelling verder in te kunnen zetten. Wij informeren de raad in het voorjaar van 2025 over de voortgang van de groene schaa sprong en over de maatregelen om de schaa sprong te verankeren.

De koerswijziging omvat meer dan een versnelling groene schaa sprong. Ook is het nodig de samenwerking te zoeken, want de opgave van een natuurinclusief, klimaatbestendig Utrecht raakt iedereen in de stad. Terecht voert de rekenkamer het belang aan om van droom naar daad te komen. We spreken onder de noemer 'verbreding' daarom steeds vaker met marktpartijen af om groenere, natuurinclusieve en klimaatbestendige projecten te ontwikkelen en stimuleren dat steeds meer bewoners tegels wippen of een boom bij ons komen ophalen. We delen de droom van een groenere en klimaatbestendige stad en zetten er tegelijkertijd op in dat een steeds groter deel van de realisatie van de vergroeningsopgave ook van partijen buiten de gemeente komt.

#### **Deelconclusie 1:**

*Het openbaar groen groeit onvoldoende mee met de stad.*

We onderschrijven deze conclusie deels. In de [Ruimtelijke Strategie Utrecht](#) is een afweging gemaakt tussen alle belangen. Het openbaar groen is in de periode 2017 – 2023 wel gegroeid, maar andere ontwikkelingen (woningbouw, mobiliteit) gaan sneller. Dat heeft te maken met het feit dat er meer fondsen voor zijn, er vaak een businesscase voor is (waardoor ze rendabel zijn) en we later met het Groeneschaa sprong zijn begonnen dan bijvoorbeeld woningbouw. We hebben dit ook aangegeven in de brief [Raadsbrief Strategie voor groen \(8-3-2022\)](#) en dat we verwachten dat de inhaalslag voor groen later komt.

#### **Deelconclusie 2:**

*Medewerkers weten onvoldoende wat zij moeten doen om de doelen te realiseren.*

Deze conclusie onderschrijven we deels. Het is goed te beseffen dat groen een containerbegrip is, waarin veel doelstellingen zich tot elkaar moeten verhouden (gebruiksgroen voor recreatie of sport, siergroen, ecologisch groen, groen voor klimaatadaptatie etc.). De openbare ruimte wordt intensief gebruikt. Vergroening is slechts één van onze vele ambities. Ruimtelijke keuzes worden gemaakt op basis van alle ambities en doelen, de beschikbare fysieke ruimte en financiën. Binnen dit ingewikkelde speelveld dragen onze medewerkers, met hun eigen kennis en vakmanschap en op hun eigen niveau, bij aan de realisatie van de doelen. Aangezien de werkzaamheden binnen het werkveld

groen sterk van elkaar verschillen, is het niet noodzakelijk dat iedere medewerker dezelfde kennis heeft.

We herkennen dat de vertaling van ambities en doelstellingen naar concrete acties en de uitwerking in de praktijk niet altijd voldoende plaatsvindt, zoals u beschrijft in de toelichting op uw conclusie.

Wel zien we de uitdaging om bij projecten die niet puur voortkomen uit aanleg van groen of beheer de doelen in dezelfde mate te behalen. In ruimtelijke ontwikkelingen zou groen vaker vanaf de ontwerpfase meegenomen kunnen worden.

### **Deelconclusie 3:**

*Financiële tekorten bij de groenopgave, financiering voor de toekomst onzeker.*

Dit onderschrijven we. De financiering hebben we eerder uiteengezet in de RSU en gemeld in de raadsbrieven Strategie voor groen (2022 en 2023). In deze coalitieperiode is het budget verruimd, maar niet voldoende om de hele groenopgave te realiseren. We moeten immers keuzes maken binnen de beschikbare gemeentelijke middelen.

In de toelichting op het [Coalitieakkoord \(pagina 45\)](#) staat dat we investeren in extra groen en ons inspannen om extra middelen te verwerven van andere overheden en private partijen. Naast het geld van de gemeente, hebben we ook geld nodig van de provincie, het rijk, de EU en andere subsidiegevers. Daarnaast onderzoeken we andere financieringsmogelijkheden, zoals onderzocht bij de [City Deal Openbare Ruimte](#). De groenopgave heeft een tekort op de vergroening, maar ook op de dekking van het beheer als gevolg van deze vergroening. Het groenbudget staat verder onder druk door de bezuinigingen waardoor we ook moeten bezuinigen op groeninvesteringen. Na 2026 zou het budget exponentieel moeten groeien om het groen ook exponentieel mee te kunnen laten groeien om in 2040 te voldoen aan de ambitie van de vergroening van 440 extra ha (we volgen de RSU).

### **Deelconclusie 4:**

*Veel knelpunten in de organisatie en bij het personeel nog zonder structurele oplossing.*

Deze conclusie onderschrijven we gedeeltelijk. Werken aan het openbaar groen vergt gedegen vakkennis en opleiding. Met name rondom boombeheer is die vakkennis steeds belangrijker en essentieel om het groen optimaal door te ontwikkelen. Anderzijds is dat vakmanschap randvoorwaardelijk om invulling te geven aan de gemeentelijke zorgplicht en bijbehorende veiligheidseisen. Het is op alle niveaus (van beleidsmatig tot uitvoering) moeilijk om dit goed opgeleide en liefst ervaren personeel te vinden en te binden. Dit benadrukt de noodzaak om ons als een goed werkgever op de arbeidsmarkt te positioneren. Naast onze reguliere werving en selectie, wordt hierop ingespeeld met leer- en ontwikkeltrajecten om nieuw personeel te werven en op te leiden. Ook bieden we plaats aan stagiairs en trainees om kennis te maken met het werkveld en de gemeente Utrecht als werkgever. Daarnaast leiden we vaker zelf personeel op, zoals uitvoerende medewerkers groen.

In uw rapport stelt u dat de taken en verantwoordelijkheden van Ruimte en Stadsbedrijven niet volledig zijn uitgewerkt en afgebakend en dat dit onder meer leidt tot moeizame overdrachten van realisatie naar beheer. Ruimte is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en realisatie van het groen(beleid). Stadsbedrijven is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het gerealiseerde openbaar groen en beheer. De afstemming tussen ontwikkeling, uitvoering en beheer in het voortraject van projecten heeft de aandacht van Ruimte en Stadsbedrijven.

## AANBEVELINGEN

A: Voor verbetering van de huidige uitvoering

### **Aanbeveling 1:**

*Breng samenhang aan in de gestelde doelen voor openbaar groen. Stel als Ruimte en Stadsbedrijven gezamenlijk de prioriteiten vast voor ontwikkeling, beheer en onderhoud.*

Deze aanbeveling nemen we over pakken we op in de ambtelijke organisatie. In de loop der tijd zijn steeds meer ambities, wensen en doelen geformuleerd ten aanzien van groen. De uitwerking en onderlinge weging hiervan, heeft de aandacht van Ruimte en Stadsbedrijven. We gaan het beleid, de kaders en gedane toezeggingen bundelen en prioriteren (Uitvoeringsprogramma)

### **Aanbeveling 2:**

*Maak een concrete vertaling van de prioriteiten naar indicatoren en activiteiten op operationeel niveau, zodat voor alle medewerkers en uitvoerders duidelijk is wat zij moeten doen om de doelen te bereiken.*

Deze aanbeveling nemen we over (dit speelt op alle beleidsvelden hierin is groen geen uitzondering) en volgt op de uitwerking van aanbeveling 1. De doelen worden van beleid tot de uitvoering buiten vertaald, passend bij de werkzaamheden die daar moeten gebeuren.

### **Aanbeveling 3:**

*Zorg voor een nulmeting en monitoring van het areaal en de kwaliteit(en) van het openbaar groen die aansluit bij de doelen en de voortgang inzichtelijk maakt.*

Deze aanbeveling nemen we deels over, omdat we deze zaken al monitoren. Hierover wordt gerapporteerd in de [Jaarstukken \(inclusief Meerjaren Perspectief Ruimte\)](#) en het [Duurzaamheidsverslag en voortgangsrapportage Meerjarengroenprogramma 2023](#). De toegevoegde waarde van een 0-meting als extra monitor delen wij echter niet.

**Aanbeveling 4:**

*Stuur in de planvorming en uitvoering van de stedelijke opgaven stevig op de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van het openbaar groen.*

Deze aanbeveling nemen we ter harte en deels over. We sturen wel degelijk op de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van het openbaar groen, maar wel in balans met de andere ambities (bijvoorbeeld wonen, energie, mobiliteit) die we eveneens belangrijk vinden. Soms moeten er keuzes gemaakt worden die ook ten koste kunnen gaan van groen.

B: Voor betere borging van de uitvoering in de toekomst

**Aanbeveling 5:**

*Breng nauwkeurig in kaart hoeveel geld en personeel er voor ontwikkeling, beheer en onderhoud van de groenopgave (tot 2040) nodig is, hoe deze kosten zullen worden gedekt en op welke wijze de personele bezetting zal worden georganiseerd.*

Het college zal bij de voorjaarsnota bij haar voorstellen aan de raad verschillende ambities tegen elkaar afwegen. De gemeenteraad heeft uiteindelijk het budgetrecht. .

**Aanbeveling 6:**

*Zorg voor evenwicht tussen de doelen en de beschikbare middelen.*

Aanbevelingen 5 en 6 zijn nauw met elkaar verbonden. Wij kunnen ons in deze aanbeveling vinden en nemen deze zoveel mogelijk over. We wisten bij het formuleren van de doelen dat er nog niet genoeg geld was voor alles, Dat geldt ook voor allerlei andere doelen. Dit is geen reden om de doelen bij te stellen. Het is van belang hier transparant over te zijn, heldere afwegingen te blijven maken en te blijven zoeken naar meer middelen.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Utrecht

6 juni 2024

**NAWOORD REKENKAMER**

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de reactie op het rapport. We zien dat het college onze (deel)conclusies grotendeels herkent en de meeste aanbevelingen overneemt.

Het college handhaaft haar doelen voor openbaar groen en gaat in haar reactie niet in op de dan benodigde inhaalslag. Daarom benadrukken wij het belang om steviger te sturen op realisatie van openbaar groen in planvorming en uitvoering van stedelijke opgaven. Evenmin

maakt het college duidelijk welke concrete extra maatregelen naar aanleiding van het rapport genomen gaan worden om meer en kwalitatief beter openbaar groen te realiseren.

Voor het college vormt onvoldoende geld geen aanleiding om doelen bij te stellen. Tegelijkertijd zien wij niet dat er tijdig en voldoende geld wordt gereserveerd. Zonder balans in beschikbare middelen en de gestelde doelen leg je uiteindelijk de bijl aan de wortel van het vertrouwen in de overheid.

Tot slot geeft het college aan de ontwikkeling van het groen al goed te monitoren. Wij zien echter dat de monitorings- en verantwoordingsinformatie nog niet compleet en consistent is. Ook is deze informatie niet altijd gekoppeld aan de verschillende doelen.

Wij zien de behandeling van het rapport, de verdere uitwerking in het plan van aanpak en het uitvoeringsprogramma met belangstelling tegemoet.



## DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

### 1 INLEIDING: FOCUS OP DOELTREFFENDHEID EN UITVOERING GROENBELEID

#### 1.1 AANLEIDING

Openbaar groen is om verschillende redenen van groot belang. Zo draagt groen in de stad bij aan de gezondheid van Utrechters en speelt groen een belangrijke rol bij klimaatadaptatie; het beter kunnen opvangen van weersextremen, zoals hitte, wateroverlast en droogte. Ook hebben de ruimtelijke planning en de inrichting van het (openbaar) groen effect op de natuur en de biodiversiteit – de verscheidenheid aan planten en dieren – in en om de stad.

In onze gesprekken met de raadsfracties in het najaar van 2022 is openbaar groen als onderwerp van onderzoek aangedragen. En ook Utrechters stelden in onze uitvraag via het Bewonerspanel in september 2022 vragen bij het openbaar groen in de stad. En de gemeente Utrecht heeft grote ambities als het om openbaar groen gaat. Op 15 juli 2021 presenteerde de gemeente Utrecht de [Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040](#). Hierin staan ambities met betrekking tot verschillende grote vraagstukken in de stad, waaronder het openbaar groen. Het doel van de gemeente is het behouden van de balans tussen verdichten en vergroenen. In het coalitieakkoord 2022-2026 en verschillende raadsbrieven uit 2022 en 2023 is hier verdere uitwerking aan gegeven.<sup>1</sup> Om in 2040 een gezond leefklimaat te hebben mét ruimte voor groen moet het bestaande groen in de stad met 450 hectaren (circa 900 voetbalvelden), met 250 hectaren om de stad en met 60.000 bomen worden uitgebreid. Dit wordt ook wel de schaa sprong Groen genoemd.<sup>2</sup> Hierbij geldt dat het aantal hectaren gelijk oploopt met de toename van het aantal huishoudens. Als er dus minder woningen worden gebouwd is er ook minder groen nodig. De Rekenkamer Utrecht heeft daarom in de periode oktober 2023 tot en met februari 2024 onderzoek gedaan naar het openbaar groenbeleid.

#### 1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is om de Utrechtse gemeenteraad inzicht te geven in de doeltreffendheid en uitvoering van het beleid op openbaar groen. We kijken daarbij naar de

---

<sup>1</sup> Gemeente Utrecht (8 maart 2022). Raadsbrief *Strategie voor groen*; Gemeente Utrecht (12 april 2023). Raadsbrief *Strategie voor groen, stand van zaken*; Gemeente Utrecht (23 juni 2023). Raadsbrief *Hoofdpijnen uitbreiding en betere bescherming bomenbestand Utrecht*; Gemeente Utrecht (28 november 2023). Raadsbrief *Voortgang groene schaa sprong en bomen*.

<sup>2</sup> Gemeente Utrecht (2023). *Meerjarenperspectief Ruimte 2023*.

gestelde ambities, de organisatorische, personele en budgettaire kaders en de doeltreffendheid van de uitvoering.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe geeft de gemeente Utrecht invulling aan het realiseren, beheren en onderhouden van openbaar groen en in hoeverre zorgt dit voor een doeltreffende uitvoering?

Deze centrale vraag werken we uit aan de hand van vijf onderzoeksvragen:

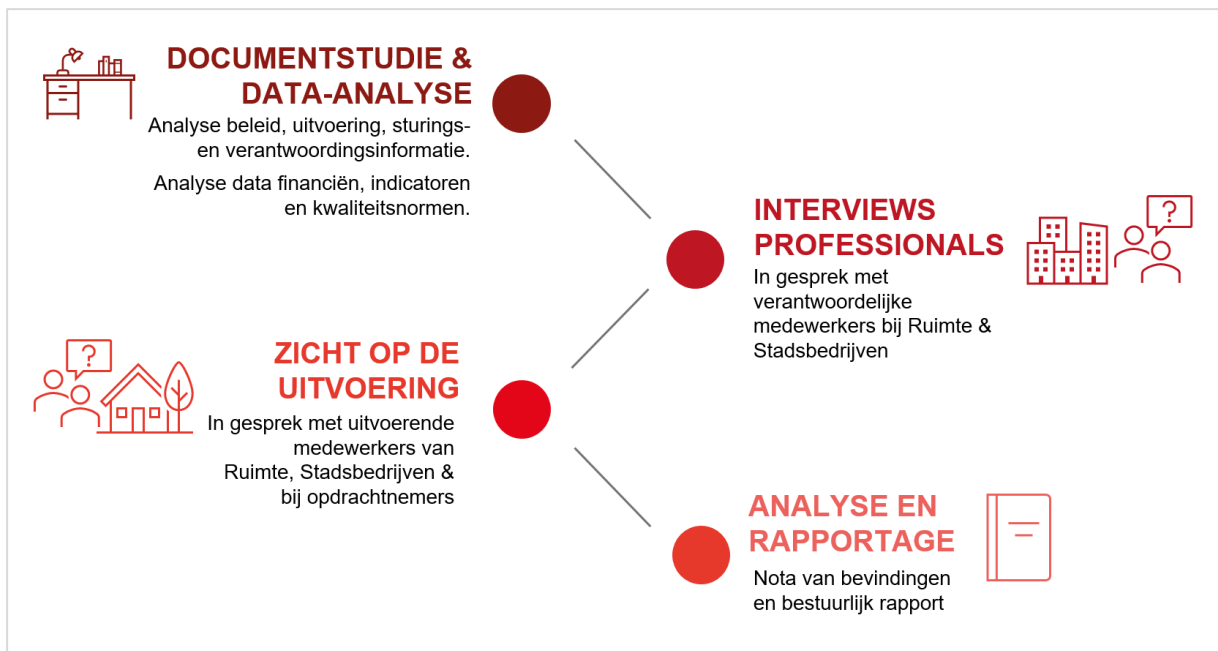
- 1) In hoeverre heeft de gemeente Utrecht in beeld hoe de kwantiteit en kwaliteit van het openbaar groen zich sinds 2017 heeft ontwikkeld?
- 2) Tot welke prestaties en effecten in het openbaar groen leiden het beleid en de uitvoering?
- 3) Hoe ziet sinds 2017 het beleid op openbaar groen eruit, is dit samenhangend en bevat het concrete doelen voor beleid en uitvoering?
- 4) Welke organisatorische, budgettaire en personele kaders zijn er voor de uitvoering van het groenbeleid, hoe komen deze kaders tot stand en in hoeverre zijn deze onderbouwd?
- 5) Hoe wordt de aanpak van organisatorische, budgettaire en personele knelpunten beoordeeld?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij een normenkader gehanteerd. Aan het begin van de hoofdstukken zijn per onderzoeksvraag de bijbehorende normen en criteria met daarbij een beoordeling naar de mate waarin eraan wordt voldaan (rood, oranje, groen, grijs) opgenomen. Een rood vlak betekent dat er niet aan de norm voldaan wordt. Oranje wijst erop dat er deels aan de norm wordt voldaan en groen wil zeggen dat er (grotendeels) aan de norm voldaan is. Met grijs wordt aangegeven dat de realisatie ten opzichte van de norm niet door de rekenkamer te beoordelen is.

### **1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING**

#### ***Werkwijze***

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van onderstaande vier stappen. De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 1.



### Afbakening

Wij hebben verschillende keuzes gemaakt om het onderzoek af te bakenen. Deze beschrijven we hieronder puntsgewijs:

- **Periode:** Met dit onderzoek kijken we naar de periode vanaf 2017. Op 22 december 2016 is de huidige kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte door de gemeenteraad vastgesteld. En in 2018 zijn het groenstructuurplan en het bomenbeleid respectievelijk geactualiseerd en aangevuld. Deze periode vormt daarmee een goed startpunt.
- **Organisatie:** We richten ons onderzoek in hoofdzaak op de organisatieonderdelen Ruimte en Stadsbedrijven. Openbaar groen speelt ook een rol voor andere organisatieonderdelen zoals Maatschappelijke Ontwikkeling, Volksgezondheid en Vergunningen, Toezicht en Handhaving, maar zij zijn niet de hoofdverantwoordelijken voor de realisatie van de doelen voor openbaar groen. Binnen Ruimte en Stadsbedrijven hebben we qua verantwoordelijkheid gesprekken op verschillende niveaus gevoerd.
- **Perspectief:** We laten het inwonerperspectief in dit onderzoek buiten beschouwing. Dit betekent dat we geen (aanvullend) belevingsonderzoek hebben gedaan om na te gaan hoe het openbaar groen in Utrecht door de inwoners en gebruikers wordt ervaren. Het perspectief van inwoners dat naar voren komt uit bestaande informatie – bijvoorbeeld bij de effectindicatoren – nemen we wel mee. Het thema zelfbeheer wordt als ontwikkeling ook meegenomen, maar de verdere invulling en praktijkervaringen blijven ook hier buiten de scope.

### 1.4 LEESWIJZER

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat het doornemen van de inleiding op de verschillende hoofdstukken en de ingevulde delen van het

normenkader. Voor een nadere toelichting op deze bevindingen kan kennis worden genomen van de uitwerking in de onderliggende paragrafen.

In hoofdstuk 2 beschrijven we eerst de ontwikkeling van het openbaar groen in en om de gemeente Utrecht en beoordelen aan de hand van de prestaties en effecten in hoeverre de gestelde beleids- en uitvoeringsdoelen met het openbaar groen zijn behaald. In hoofdstuk 3 geven we inzicht in het openbaar groenbeleid, gevolgd in hoofdstuk 4 door de kaders voor de uitvoering. In hoofdstuk 5 beoordelen we de uitvoering in de praktijk en de mate waarin knelpunten die zich daarbij voordoen worden opgelost.

Het geheel heeft 1 bijlage: de onderzoeksverantwoording.



## 2 AREAAL OPENBAAR GROEN NAUWELIJKS TOEGENOMEN, EXTRA INZET NODIG OM DOELEN TE BEREIKEN

De ontwikkeling van het areaal aan openbaar groen wordt nauwlettend gevolgd. De ontwikkeling van de kwaliteit van het openbaar groen is echter grotendeels onbekend. Voor een groot deel van de beleidsdoelen ontbreken daarmee data over de ontwikkelingen. Het wordt wel duidelijk dat het behalen van de gestelde prestatie- en effectdoelen steeds meer onder druk komt te staan. Medewerkers van Ruimte, Stadsbedrijven en opdrachtnemers beoordelen de behaalde prestaties en effecten wisselend, maar vinden eensgezind dat er meer inzet nodig is om de gestelde doelen te bereiken.

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkeling van het openbaar groen in en om de gemeente Utrecht sinds 2017 en bezien we in hoeverre gestelde beleids- en uitvoeringsdoelen in deze periode zijn behaald. Dat doen we op basis van de beschikbare cijfers in verantwoordingsdocumenten, de interviews met medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie en met groenaannemers, en onze observaties bij het meelopen in de praktijk. We beantwoorden hiermee de eerste en tweede onderzoeksvraag.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende norm, leidt in figuur 2.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvragen, de normen en bijbehorende criteria.

**Figuur 2.1** Norm, criteria en beoordeling “Ontwikkeling openbaar groen en prestaties en effecten”





### ***Toelichting op het normenkader***

De gemeente Utrecht wil het groen in de stad voor iedereen bereikbaar houden en de kwaliteit ervan verbeteren. De groenopgave is zowel kwantitatief als kwalitatief vertaald in verschillende doelstellingen. Om de ontwikkelingen te kunnen volgen en te beoordelen of prestatie- en effectdoelstellingen behaald worden, is daarom ook kwantitatieve en kwalitatieve informatie nodig. Inzicht in de ontwikkelingen is nodig om voor de gemeente(raad) en het college inzichtelijk te maken wat er is bereikt en waarop het (eventueel) nodig is om bij te sturen.

## **2.1 ONTWIKKELING AREAAL OPENBAAR GROEN NAUWLETTEND GEVOLGD**

Stadsbedrijven legt de gegevens over de hoeveelheid openbaar groen vast in een beheersysteem. Wij constateren dat hiermee de ontwikkeling van het areaal openbaar groen nauwlettend wordt gevolgd. Het beheersysteem doet vooral dienst als werksysteem voor het uitvoeren van beheer en het opstellen van bestekken. Ook dient het als informatiebron voor het beantwoorden van allerlei vragen van bijvoorbeeld de gemeenteraad of inwoners en bij het herijken of opstellen van nieuw beleid.<sup>3</sup> Veranderingen in het openbaar groen en het planten en/of kappen van bomen bij projecten worden na afronding (in batches) aan Stadsbedrijven doorgegeven en in het systeem verwerkt. Hierdoor kan sprake zijn van enige vertraging tussen de actuele situatie en de gegevens in het systeem.

Een deel van de gegevens wordt ook gebruikt voor openbare rapportages. Het gaat dan met name om de duurzaamheidsverslagen, de bijbehorende bomenbalans (vanaf 2018) en de Jaarstukken. In tabel 2.2 is de informatie opgenomen zoals die voor de jaren 2017 – 2023 beschikbaar is. Voor de jaren 2017 en 2018 zijn geen cijfers beschikbaar over het openbaar groen rondom de stad. Het aantal hectaren (areaal) openbaar groen blijft over de hele periode vrijwel stabiel.

<sup>3</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

Het aantal bomen in de stad nam in de periode 2018 – 2021 met ruim 5.000 toe. Sinds de bomenbalans wordt op subwijniveau verantwoord. Er kan wel een vertekend beeld zijn ontstaan, omdat in deze jaren de grote bomen aan de randen van bossen en bosplantsoenen apart werden meegeteld. Vanaf 2022 wordt gerapporteerd over het areaal bos en bosplantsoen, waardoor een aanzienlijk lager aantal bomen in de bomenbalans staat (131.000). Dit is aan de gemeenteraad gemeld bij het duurzaamheidsverslag 2022.<sup>4</sup>

**Tabel 2.2** Het aantal hectaren openbaar groen in de jaren 2017 – 2023 vrijwel stabiel

|                                                      | 2017  | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2022      | 2023        |
|------------------------------------------------------|-------|---------|---------|---------|---------|-----------|-------------|
| Aantal hectaren openbaar groen in de stad            | 1.206 | 1.232   | 1.237   | 1.239   | >1.200  | 1.238     | 1.236       |
| Aantal hectaren openbaar groen rondom de stad        |       |         | 762     | 766     | 769     | 776       |             |
| Openbaar groen per huishouden in de stad (m2)        | 68    | 69      | 68      | 68      | 67      | 66        | 66          |
| Openbaar groen per huishouden rondom de stad (m2)    |       |         | 42      | 42      | 42      | 42        |             |
| Groen in beheer van de gemeente en al het water (m2) | 105   | 106     | 107     | 106     | 106     | 103       | 100*        |
| Aantal bomen in de stad (exclusief landgoederen)     |       | 145.038 | 147.957 | 148.743 | 150.105 | 131.060** | ca. 134.000 |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. duurzaamheidsverslagen (incl. bomenbalans) en de Jaarstukken (2017 t/m 2022) van de gemeente Utrecht

\*) In het Duurzaamheidsverslag 2023 staat hierover het volgende vermeld: “*De daling van het groen is een administratieve correctie: 8 hectare in Leidsche Rijn die in ons beheersysteem stond, is dat niet; zonder die correctie zou de groenoppervlakte met 6 hectare gestegen zijn. Het is echter wel een tendens naar beneden en we zien het als een signaal dat we scherp moeten zijn op de koers.*”

\*\*) Sinds 2022 worden bomen in bosplantsoen niet meer afzonderlijk bijgehouden, maar aangegeven in ha bosplantsoen.

In de duurzaamheidsverslagen wordt ook jaarlijks gerapporteerd over het aantal bomen dat de gemeente Utrecht in onderhoud heeft. Omdat in dat cijfer sinds 2015 ook de bomen van de landgoederen Amelisweerd en Rhijnauwen worden meegeteld, ligt het gerapporteerde aantal “stadsbomen” daar vanaf dat jaar op bijna 160.000. In alle genoemde cijfers blijven de bomen op particulier terrein buiten beschouwing.

<sup>4</sup> Zie [Bijlage bomenbalans park- en straatbomen en areaal bos en bosplantsoen 2022](#).

## 2.2 ONTWIKKELING KWALITEIT OPENBAAR GROEN GROTENDEELS ONBEKEND

Naast de ontwikkeling van het areaal openbaar groen is het ook van belang om inzicht te hebben in de kwaliteit ervan. Wij constateren dat het beeld van de algehele ontwikkeling van de kwaliteit van het openbaar groen aanzienlijk minder helder is. Daar zijn drie belangrijke oorzaken voor:

- Verschillende definities en perspectieven. De Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte beschrijft drie Utrechtse kwaliteiten: Domstad, Domstad Bijzonder en Utrechtse Allure. Elke plek in de stad is ingedeeld in een bepaald kwaliteitsniveau. Voor elke kwaliteit gelden vervolgens weer andere standaarden voor het algemeen gebruik, de inrichting en het beheer. Om de kwaliteit van het beheer en onderhoud vast te stellen, hanteert de gemeente de CROW-systematiek.<sup>5</sup> Zie verder box 2.3.

### **Box 2.3 Kwaliteit van het openbaar groen met verschillende definities en perspectieven**

De kwaliteit van het openbaar groen kan vanuit verschillende perspectieven worden aangeduid. De gemeente Utrecht hanteert in hoofdzaak twee perspectieven: de kwaliteit zoals die bij de ontwikkeling wordt bepaald en de kwaliteit van het groen in beheer en onderhoud.

Voor wat betreft het eerste perspectief wordt elke plek in de stad ingedeeld in een bepaald kwaliteitsniveau. Voor elke kwaliteit gelden vervolgens weer andere standaarden voor het algemeen gebruik, de inrichting en het beheer. Kwaliteitsniveau Domstad geldt voor de woon- en werkgebieden, Domstad Bijzonder voor bijzondere plekken (zoals parken, winkelcentra) en lijnen (kanalen, stedelijke verbindingswegenstraten) en Utrechtse Allure voor die gebieden waar Utrecht zich nationaal en internationaal wil profileren of al profileert (o.a. het Centrum en Utrecht Science Park).<sup>6</sup>

Voor het onderhoud en beheer wordt gewerkt met een tweede perspectief: de beeldkwaliteit. Met niveaus van A+ tot en met D wordt aangegeven op welk niveau het openbaar groen is.<sup>7</sup> Het is hiermee dus niet per definitie zo dat een plek in een hoog kwaliteitsniveau (Utrechtse Allure) diezelfde kwaliteit heeft bij de afdeling beheer. Een in opzet mooi stuk groen kan namelijk slecht onderhouden zijn.<sup>8</sup> Beide vormen van kwaliteit zijn op dit moment nog niet aan elkaar gekoppeld. Een derde perspectief is de beleving en beoordeling van de inwoners. Een algemeen onderdeel van het openbaar groen is opgenomen in de Utrecht Monitor voor zowel het groen in de buurt als het groen in de parken. Vanaf de meting in 2023 komt daar een extra vraag aan de inwoners bij: *wat vindt u van de verzorging van het openbare groen in uw buurt?* De eerste (rapport)cijfers komen in april 2024 beschikbaar.<sup>9</sup>

- Verschillende beoordelingen. De beoordeling van kwaliteit verschilt. Zo wordt opgemerkt dat inwoners onderling (soms sterk) van mening verschillen over de

<sup>5</sup> CROW staat oorspronkelijk voor Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Omdat dit de lading niet meer dekte geldt dit nu als een eigen naam. Zie ook: [Kennissplatform CROW | Praktisch toepasbare kennis - CROW](#)

<sup>6</sup> Gemeente Utrecht (2021). *Nota beheer openbare ruimte*.

<sup>7</sup> Gegevens worden ongeveer 13 keer per jaar door een onafhankelijk bureau op straatniveau verzameld.

<sup>8</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>9</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *E-mail gemeente*.

kwaliteit van het openbaar groen. En ook het oordeel tussen de inwoner en de vakspecialist loopt vaak uiteen, door verschillen in wensen en kennis van zaken. Zo kan minder vaak maaien de biodiversiteit doen toenemen, maar tegelijkertijd in de ogen van de inwoner van mindere kwaliteit zijn.<sup>10</sup> Dit betekent ook dat een (subjectief) cijfer over de tevredenheid met het groen minder zeggingskracht heeft als het gaat om het bepalen van de kwaliteit.

- Ontbrekende gegevens. Als het gaat om beheer en onderhoud dan is bekend dat door bezuinigingen in het verleden achterstallig onderhoud is ontstaan, waaraan sinds 2019 wordt gewerkt om dit in te lopen.<sup>11</sup> De technische kwaliteit van het groen, met uitzondering van de bomen, wordt op dit moment echter niet op objectniveau gemonitord, waardoor een precies beeld van de stand van het beheer en onderhoud ontbreekt.<sup>12</sup> Met boominspecties wordt de staat van de bomen bepaald en vastgelegd in het groenbeheersysteem. In de bomenbalans worden vervolgens gegevens opgenomen over de verhouding inheems – niet inheems, drachtbomen – niet drachtbomen en (soms) de gemiddelde leeftijd. Daarnaast wordt opgemerkt dat het monitoren en vastleggen van informatie soms slordig gebeurt.<sup>13</sup>

De duurzaamheidsverslagen bevatten sinds 2018 ook een paragraaf over de planten en dieren die de gemeente wil beschermen bij ruimtelijke ontwikkelingen en het beheer in de stad. Er worden 30 soorten gemonitord. Om de zoveel jaar zijn verschillende soorten aan de beurt. Met de [Utrechtse soortenlijst](#) is vastgelegd om welke extra Utrechtse soorten ten opzichte van de Wet Natuurbescherming dit gaat. Samen met de [natuurwaardekaart](#) biedt dit inzicht in de stand van zaken als het gaat om de biodiversiteit op een bepaald moment, maar blijft de ontwikkeling van het geheel moeilijk te duiden. Er is langjarige monitoring nodig om een trend te kunnen zien.<sup>14</sup>

Het eerdergenoemde beheersysteem bevat ook wel gegevens over de kwaliteit van het groen, maar op dit moment is dit vooral in gebruik om de verschillende assets (ook wel: bezittingen) van het gemeentelijk (openbaar) groen te beheren.<sup>15</sup> Over het groen dat niet openbaar is, op privégrond, is sowieso minder bekend.<sup>16</sup> In tabel 2.4 zijn de gegevens opgenomen die stadsbreed beschikbaar zijn over de kwaliteit van het openbaar groen. De kwaliteit van de groenstructuur in de stad wordt vooral gemonitord aan de hand van de tevredenheid van de inwoners over het groen in de buurt en in de parken.<sup>17</sup> Deze cijfers worden gemeten met de Utrecht Monitor en komen sinds 2020 om het jaar uit. Voor de kwaliteit van beheer en onderhoud wordt het percentage openbaar groen gerapporteerd dat onder de gestelde norm scoort. De cijfers over het aantal boomsoorten en de verdere

---

<sup>10</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>11</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente; Meeloopdag Stadsbedrijven december 2023*.

<sup>12</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>13</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

<sup>14</sup> Zie o.a. Gemeente Utrecht (24 mei 2024). *Duurzaamheidsverslag 2022*, pag. 22.

<sup>15</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Meeloopdag Stadsbedrijven december 2023*.

<sup>16</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>17</sup> Dit wordt ook zichtbaar in de doelenboom van het Meerjaren Groenprogramma, zie bijvoorbeeld Gemeente Utrecht (april 2018). *Meerjaren Groenprogramma 2018 – 2021, jaarsnede 2018*, pag. 34.

kenmerken van de bomen zijn over de langere termijn maar zeer beperkt beschikbaar. In de bomenbalans ontbreekt in de meeste jaren ook een accuraat, stadsbreed overzicht. Deze gegevens zijn wel nodig om inzicht in de voortgang op de doelen rondom biodiversiteit en klimaatadaptatie.<sup>18</sup>

**Tabel 2.4** Het inzicht in de algehele ontwikkeling van de kwaliteit van het openbaar groen is beperkt

|                                                                | 2017  | 2018 | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023      |
|----------------------------------------------------------------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| % tevreden bewoners over groen in de woonomgeving              | 73%   | 68%  | 66%   | -     | 68%   | -     | 68%       |
| % tevreden bewoners over groen in de parken (en groengebieden) | 73%   | 72%  | 72%   | -     | 75%   | -     | 72%       |
| % scores groen onder de norm                                   | 10,9% | 9,6% | 10,0% | 10,1% | 11,4% | 13,7% |           |
| Aantal boomsoorten (gemeentebreed)                             |       |      | > 550 | >580  | 624   | >580  | bijna 670 |
| Percentage inheems                                             |       |      |       |       | 55,0% |       |           |
| Percentage drachtbomen                                         |       |      |       |       | 48,7% |       |           |
| Gemiddelde leeftijd bomen (gemeentebreed)                      |       |      | 31    | 32    | 33    |       |           |

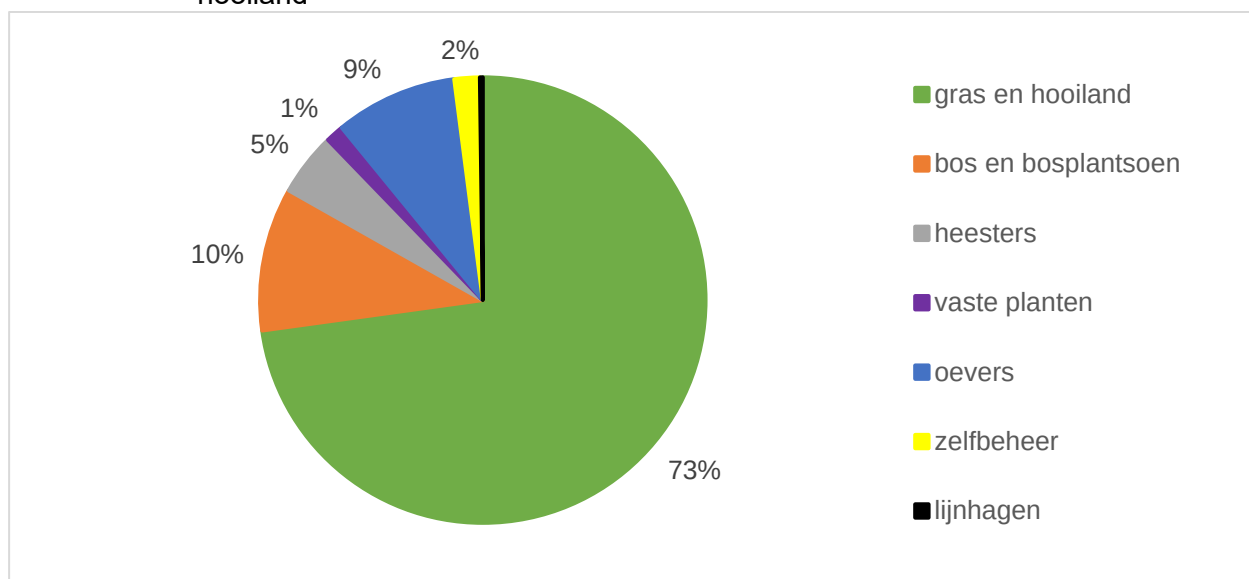
Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. duurzaamheidsverslagen (incl. bomenbalans) en de Jaarstukken (2017 t/m 2022) van de gemeente Utrecht

Voor 2023 heeft Stadsbedrijven ook gegevens aangeleverd over de verdeling van het areaal groen naar de verschillende typen groen (zie figuur 2.5). Hieruit blijkt dat het grootste deel van het openbaar groen in de stad op dit moment bestaat uit gras en hooiland (902 van de in totaal 1.239 ha), gevolgd door bos en bosplantsoen (129 ha) en oevers (100 ha). Heesters en vaste planten zijn in mindere mate aanwezig, waarbij bezuinigingen uit het verleden ook als oorzaak worden benoemd.<sup>19</sup> De beheerkosten zijn voor gras en hooiland lager dan voor bijvoorbeeld heesters en vaste planten en passen daarom beter bij de beschikbare budgetten.

<sup>18</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

<sup>19</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

**Figuur 2.5** Het openbaar groen in de stad bestaat voor bijna driekwart uit “gras en hooiland”



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. door Stadsbedrijven aangeleverde gegevens over 2023 vanuit het groenbeheersysteem

Het gebrek aan gegevens over de ontwikkelingen in de kwaliteit van het openbaar groen blijkt ook uit de antwoorden van de geïnterviewden bij de gemeente. Geïnterviewden zijn zich er weliswaar van bewust dat het doel gericht is op het verbeteren van de kwaliteit van het Utrechts groen en dat groen op een bepaald kwaliteitsniveau beheerd en onderhouden moet worden. En ook het feit dat Utrecht in hoofdzaak “een stad van gras en bomen” is, wordt vaker opgemerkt.<sup>20</sup> Maar geïnterviewden erkennen ook dat een goed (overkoepelend) beeld van de kwaliteit nog grotendeels ontbreekt. Gevoelsmatig heeft de één “zelf het gevoel dat de kwaliteit van het groen – conform de algemene trend in Nederland – achteruit holt”, de ander geeft aan dat het “gevoelsmatig goed gaat.”<sup>21</sup> Een andere geïnterviewde geeft aan bij hetgeen dat aan nieuw groen gerealiseerd wordt een “opwaardering en verrijking van het groen” te zien.<sup>22</sup> Het gaat hierbij echter om opvattingen bij projecten en niet om een algemeen beeld.

## 2.3 BEHALEN VAN GESTELDE PRESTATIE- EN EFFECTDOELEN STEEDS VERDER ONDER DRUK

Na beoordeling van de beschikbare gegevens over het areaal en de kwaliteit van het openbaar groen gaan we in de volgende paragrafen verder in op de indicatoren die hierbij zijn opgesteld en welke ontwikkeling daarin zichtbaar is.

<sup>20</sup> Rekenkamer Utrecht (2023 en 2024). *Interviews gemeente*.

<sup>21</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>22</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

In de onderzoeksperiode vanaf 2017 zijn vijf prestatie-indicatoren opgenomen in de programmabegrotingen en Jaarstukken. Vanaf de herijking van het Groenstructuurplan in 2018 heeft de gemeente Utrecht een prestatie-indicator vastgesteld om het aantal vierkante meters openbaar groen per huishouden te kunnen volgen. Deze indicator is voor de planning & controldocumenten opgeknipt in het deel 'in de stad' en het deel 'rondom de stad'. Wij constateren dat het behalen van de prestatiedoelstellingen voor de kwaliteit van het onderhoud van het groen en de hoeveelheid groen per huishouden in de stad steeds meer onder druk komen te staan (zie tabel 2.6).

**Tabel 2.6** Het behalen van de prestatiedoelstellingen komt steeds meer onder druk

|                                                                                                                                        | 2017 |       | 2018 |       | 2019 |       | 2020 |       | 2021 |       | 2022 |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
|                                                                                                                                        | Doel | Real. | Doel | Real. | Doel | Real. | Doel | Real. | Doel | Real. | Doel | Real. |
| P2.1.2 % scores groen onder B                                                                                                          | 10   | 10,9  | 10   | 9,6   | 10   | 10    | 10   | 10,1  | 10   | 11,4  | 10   | 13,7  |
| P2.2.1 Negen hoofdroutes naar groengebieden aangelegd*                                                                                 | 56%  | 56%   | 57%  | 56%   |      |       |      |       |      |       |      |       |
| P2.2.2 in goede uitvoering van de gemeenschappelijke regeling is het beheer en onderhoud van de recreatiegebieden om de stad verzorgd* | 100% | 100%  | 100% | 100%  |      |       |      |       |      |       |      |       |
| P2.2.1 De hoeveelheid (m2) openbaar groen en water per huishouden in de stad                                                           |      |       |      |       | 113  | 105   | 105  | 106   | 105  | 105   | 105  | 103   |
| P2.2.2 De hoeveelheid openbaar groen per huishouden rondom de stad                                                                     |      |       |      |       | 42   | 42    | 42   | 42    | 42   | 42    | 42   | 42    |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023) o.b.v. Jaarstukken 2017 – 2022

\*) Na 2018 is de gemeente gestopt met het opnemen van deze indicatoren in de P&C documenten.

De eerste indicator toont de ontwikkeling in de onderhoudsscores van het groen. De kwaliteit van het onderhoud wordt gemonitord aan de hand van de scores “onder B” op de CROW-norm. Stadsbreed geldt hierbij dat maximaal 10% van het groen in de stad onder niveau B mag uitkomen. De score wordt berekend aan de hand van de resultaten van schouwen die periodiek – 13 keer per jaar – door een externe partij worden uitgevoerd. Het niet halen van de doelstelling had in de onderzoeksperiode verschillende oorzaken. In 2017 wordt het niet behalen van de doelstelling verklaard door de overstap van de KIOR naar de CROW-methode. Volgens de gemeente zou er met de vorige methode wel aan de norm voldaan

zijn. Daarnaast speelde dat jaar ook natte weersomstandigheden een rol waardoor niet altijd op tijd gemaaid kon worden.<sup>23</sup>

In de jaren 2018 en 2019 bleef de realisatie binnen de gestelde norm, maar vanaf 2020 blijft de realisatie om verschillende redenen steeds verder achter. In 2020 vooral door *“onkruid in het groen door gunstige groeiomstandigheden”*, in 2021 omdat *“door corona meer afstand gehouden moest worden tijdens het werk en er meer ziekteverzuim was”* en het groen sneller groeide door het natte weer.<sup>24</sup> En in 2022 omdat *“met name op gras de score lager was omdat gedurende de droogteperiode minder gemaaid kon worden”* en er op verzoek van bewoners minder op bepaalde locaties werd gemaaid om de bloemen te laten staan (maai-mei-niet).<sup>25</sup> Medewerkers van Stadsbedrijven geven daarnaast aan dat de metingen bij de schouwmomenten in de loop van de tijd zwaarder zijn geworden. *“Eerder werd een willekeurig gebied van 10 m2 aangewezen en werd daar gekeken naar de staat van het onkruid. Nu is dat verzwaard. Er wordt een gebied van 100 m2 aangewezen. Daar wordt het meest vervuilde stukje uitgehaald van 10 m2 en dat krijgt een kwaliteitcijfer dat geldt voor het hele stuk.”*<sup>26</sup>

De tweede indicator sluit aan bij de doelstelling uit het Meerjaren Groenprogramma om “Samenhang tussen groenstructuren in en om de stad” aan te brengen. Daarvoor wil de gemeente negen hoofdroutes naar groengebieden aanleggen. De aanleg van vijf van deze negen hoofdroutes (56%) is in 2017 en 2018 gelukt.

De derde indicator is gericht op de doelstelling “Meer groen om de stad”. Het gaat om een kwalitatieve indicator op de uitvoering van het beheer en onderhoud. Onder de gemeenschappelijke regelingen vallen het recreatieschap De Stichtse Groenlanden en het Plassengebied Loosdrecht<sup>27</sup>. Samen met de andere partners uit deze regelingen werkte de gemeente Utrecht hierbij aan de *“beschikbaarheid, beleefbaarheid en bereikbaarheid van groen om de stad”*. Een nadere aanduiding van de gestelde doelen, de behaalde scores – allen 100% – en de betekenis van “in goede uitvoering” ontbreekt echter.

Vanaf 2019 zijn de prestatie-indicatoren voor de hoofdroutes en gemeenschappelijke regelingen vervangen door twee indicatoren op de hoeveelheid openbaar groen. De doelstelling voor het openbaar groen in de stad is in 2020 naar beneden bijgesteld (van 113 naar 105 m2 per huishouden<sup>28</sup>) en twee keer behaald. In 2022 is doelstelling niet behaald. In de analyse staat hierbij als verklaringen dat er a) een aantal grote bouwprojecten is opgeleverd waarop de inrichting van de openbare ruimte achterloopt, en b) de hoeveelheid groen dat door de gemeente beheerd wordt is afgenomen met 1 ha. De hoeveelheid openbaar groen rondom de stad laat met jaarlijks 42 vierkante meter per huishouden wel een

---

<sup>23</sup> Gemeente Utrecht (2018). *Jaarstukken 2017*.

<sup>24</sup> Gemeente Utrecht (2022). *Jaarstukken 2021*.

<sup>25</sup> Gemeente Utrecht (2023). *Jaarstukken 2022*.

<sup>26</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>27</sup> Per 1 januari 2023 is de gemeente Utrecht geen deelnemer meer aan Plassengebied Loosdrecht.

<sup>28</sup> Omdat in het streefgetal Amelisweerd was meegenomen terwijl deze bij het groen om de stad hoort.

gelijke tred zien met de toename van het aantal huishoudens. En de verwachting is dat dit – met de realisatie van het Hollandse IJsselbos van ca 53 ha – ook de komende jaren zo zal blijven.<sup>29</sup> De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat de hoeveelheid openbaar groen rondom de stad ook een dalende trend laat zien, omdat er weinig groen is toegevoegd en het aantal huishoudens is toegenomen. Bovendien zou uit nieuwe berekeningen blijken dat de hier opgenomen 42 vierkante meter per huishouden niet klopt. Actuele cijfers waren ten tijde van dit onderzoek nog niet openbaar, maar volgen bij de Jaarstukken 2023.

Naast de prestatie-indicatoren wordt het effect van het groenbeleid gemonitord aan de hand van twee effectindicatoren. De realisatiecijfers zijn afkomstig uit de Inwonerenquête. Omdat deze sinds 2020 om het jaar plaatsvindt, zijn niet van alle jaren realisatiecijfers beschikbaar. We constateren dat in de jaren waarin wel een meting is uitgevoerd, het de laatste jaren niet lukte om de doelstelling met het “groen dichtbij” te behalen. De tevredenheid met het groen in de “parken en groengebieden” neemt iets toe, waardoor in 2021 de realisatie met 75% hoger uitkwam dan de doelstelling van 73% tevredenheid (zie tabel 2.7).

**Tabel 2.7** Effectdoelstellingen zijn gericht op de tevredenheid van inwoners die met het buurtgroen minder tevreden zijn dan met de parken en groengebieden.

|                                                              | 2017 |       | 2018 |       | 2019 |       | 2020 |       | 2021 |       | 2022 |       |
|--------------------------------------------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
|                                                              | Doel | Real. | Doel | Real. | Doel | Real. | Doel | Real. | Doel | Real. | Doel | Real. |
| E2.2.1<br>Tevredenheid met<br>buurtgroen (groen<br>dichtbij) | 68%  | 73%   | 68%  | 68%   | 69%  | 66%   | 70%  | -     | 70%  | 68%   | 70%  | -     |
| E2.2.2<br>Tevredenheid<br>parken (en<br>groengebieden)       | 72%  | 73%   | 73%  | 72%   | 73%  | 72%   | 73%  | -     | 73%  | 75%   | 73%  | -     |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023) o.b.v. Jaarstukken 2017 – 2022

In de Jaarstukken 2019 vermeldt de gemeente dat “sinds 2010 de tevredenheid [over het groen dichtbij] licht toeneemt” en wordt daarnaast over de doelstelling vermeld dat “We groeien en verdichten in balans, daarom willen we dat het percentage tevredenheid over groen in de directe omgeving [en over het aanbod van parken en groengebieden om de stad] voor 2020, 2021 en 2022 gelijk blijft.”<sup>30</sup> Wij constateren dus in de jaren 2017 – 2019 echter juist een lichte afname van de tevredenheid. In de Jaarstukken 2021 wordt in de gemeentelijke analyse bij deze indicatoren nog opgemerkt dat de tevredenheid met het groen in de buurt min of meer gelijk blijft en met de grotere parken licht stijgt. “Dit ondanks

<sup>29</sup> Gemeente Utrecht (2023). *Jaarstukken 2022*, pag. 166.

<sup>30</sup> Gemeente Utrecht (2020). *Jaarstukken 2019*, pag. 125

*dat er de afgelopen twee jaar een veel hogere gebruiksdruk van het groen was ten gevolge van de coronamaatregelen.”<sup>31</sup> Daarna lijkt dus een positieve lijn ingezet.*

We zien hiermee dat voor een groot aantal doelen in beleid en uitvoering (zie hoofdstuk 3) geen koppeling is gelegd met de beschikbare cijfers. Ook worden voor sommige doelen en indicatoren die wel zijn opgenomen in het Meerjaren Groenprogramma geen cijfers verzameld om de voortgang te monitoren. Met name de doelen op biodiversiteit vragen nog om een nadere invulling. Voor de doelen op klimaatadaptatie is in 2023 een notitie opgesteld met tussendoelen en indicatoren om de voortgang te gaan monitoren. Daarin wordt ook gesteld dat ten aanzien van biodiversiteit de doelstellingen nog bepaald moeten worden.<sup>32</sup> Ten tijde van dit onderzoek blijkt dit nog altijd de actuele stand van zaken.<sup>33</sup>

Het gevolg hiervan is dat een cijfermatige onderbouwing van de effecten van het gevoerde beleid op dit moment nog summier is. En omdat er sprake is van zowel positieve als negatieve ontwikkelingen en een samenspel van gemeente en externe partners is hiermee geen algemeen oordeel over de effectiviteit te geven. In de volgende paragraaf gaan we verder in op de oordelen van de medewerkers van de gemeente en van aannemers die het groenbeleid uitvoeren.

## **2.4 MEDEWERKERS VINDEN DAT EXTRA INZET OP OPENBAAR GROEN NODIG IS**

Ook de medewerkers van Ruimte en Stadsbedrijven vinden het lastig om een algeheel oordeel te geven over de prestaties en effecten van het groenbeleid. Zowel in de sferen van beleid als bij de uitvoering wordt benadrukt dat er veel factoren een rol spelen.<sup>34</sup> Die liggen ook niet allemaal in de invloedssfeer van de gemeente, waarbij het weer en de klimaatverandering het meest worden genoemd. Verder merken medewerkers op dat de daadwerkelijke (zichtbare) effecten in het openbaar groen pas op een langere termijn verwacht (mogen) worden en men nu nog aan het begin van een nieuwe ontwikkeling staat.<sup>35</sup> Wij constateren dat er wisselend wordt aangekeken tegen de prestaties en effecten die al zijn behaald. Iedereen is het er wel over eens dat er voor de toekomst meer resultaat nodig is en dat groen nog een betere plek in projecten moet krijgen. Kortom, er is extra inzet nodig om de doelen met het openbaar groen te bereiken.

Medewerkers geven aan de doelstellingen op de kwantiteit van het groen nu nog prioriteit hebben. Tegelijkertijd merken zij dat het – met name de laatste tijd – moeilijk is om de doelstellingen op dit punt te behalen. Daarbij komen verschillende oorzaken naar voren:

---

<sup>31</sup> Gemeente Utrecht (2022). *Jaarstukken 2021*, pag. 150

<sup>32</sup> Gemeente Utrecht (april 2023). *Indicatoren en tussendoelen klimaatadaptatie*.

<sup>33</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>34</sup> Rekenkamer Utrecht (2023/2024). *Interviews gemeente*.

<sup>35</sup> Rekenkamer Utrecht (2023/2024). *Interviews gemeente*.

- De toenemende druk op de beschikbare ruimte. Het vinden van geschikte plekken om openbaar groen te ontwikkelen blijkt vooral binnen de gemeentegrenzen steeds moeilijker. De stad verdicht en de ruimte is zowel onder- als bovengronds schaars (geworden).
- De ontwikkeling van openbaar groen loopt achter op de realisatie van woningbouw en in mindere mate van mobiliteit en energie. De druk van de andere doelen blijkt hoog en afhankelijk van bijvoorbeeld de eigendomsverhoudingen; *“Bij woningbouw is het op niet-gemeentegrond lastiger om groen te plannen.”*<sup>36</sup>
- De aandacht voor groen is in de projecten geen vanzelfsprekendheid en nog te vaak een sluitstuk. Aan de ene kant wordt opgemerkt dat *“de vergroeningsopgave in de gemeentelijke organisatie breed gedragen”* en *“ter harte genomen”* wordt.<sup>37</sup> Maar aan de andere kant blijkt het nodig om het bewustzijn en inzet in alle lagen van de gemeentelijke organisatie te versterken om het groen in projectplannen en beleid (bijvoorbeeld de hoofdgroenstructuur in het omgevingsplan) verankerd te krijgen.<sup>38</sup> Voor de periode tot 2026 is daarom afgesproken dat dit voor de schaa sprong Groen in ieder geval in alle onderdelen van het beleid gerealiseerd moet zijn.<sup>39</sup> We zien in projecten dat het openbaar groen de afgelopen jaren al wel beter verankerd is (zie ook box 2.8).

#### **Box 2.8: Openbaar groen in projecten beter verankerd**

Woningbouwprojecten vergen een lange adem. Zo is het Stedenbouwkundig Plan voor de ontwikkeling van Rijnvliet in Leidsche Rijn in 2012 vastgesteld, maar wordt daar in 2024 nog volop aan gebouwd. Gelet op het realiseren van de groenambities is het dus belangrijk om het groen vroeg in woningbouwprojecten te verankeren. We zien dat het Stedenbouwkundig Plan voor Rijnvliet wel verwijst naar de groenstructuur, maar een sterke verbinding met de beleidsdocumenten van destijds wordt niet gelegd. Dat gaat in recente projecten beter. Zo wordt bijvoorbeeld in het [Stedenbouwkundig Programma van Eisen voor het te ontwikkelen Papendorp-Noord](#) (2021) verwezen naar de doelen uit het Groenstructuurplan en het Bomenbeleid, heeft het [Stedenbouwkundig Plan Merwede](#) een apart hoofdstuk “Groen, tenzij” waarbij de verbinding wordt gelegd met de omringende groenstructuren, en krijgt de ontwikkeling van “Groen en openbare ruimte” een apart hoofdstuk in de omgevingsvisies (bijvoorbeeld van [Kanaleneiland en Transwijk](#)). Toch wordt in deze vroege fase in het proces nog geen harde vierkante meters aan te ontwikkelen openbaar groen benoemd of vastgelegd en wordt geen aandacht besteed aan het beheer en onderhoud van het te realiseren groen.

Opdrachtnemers hebben veelal positieve ervaringen in de samenwerking met de gemeente Utrecht. Wel zouden zij graag nauwer betrokken zijn bij het formuleren van beleid en doelstellingen en het beoordelen van de prestaties en effecten. Nu blijft dit toch vooral een *“ver-van-het-bedshow”* en geeft men er zelf – vooral bij het reageren op bestekken – op papier een invulling aan. Ook merken zij dat er in de verschillende wijken anders met

<sup>36</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>37</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>38</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>39</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

dezelfde kaders wordt omgegaan. Resultaten verschillen daardoor, maar daarbij speelt ook mee dat het in de meeste gevallen om subjectieve beoordelingen gaat. Het is hiermee ook voor de opdrachtnemers lastig om eenduidige uitspraken te doen over het geheel aan prestaties en effecten.<sup>40</sup>

Een tegengestelde ontwikkeling ontstaat door het groen dat – “soms onnodig” – verdwijnt.<sup>41</sup> Het verdwijnen van bomen en groen roept met grote regelmaat mondelinge en schriftelijke vragen en (actuele) moties op bij de gemeenteraad.<sup>42</sup> Het is nodig om het behouden van groen beter te organiseren tussen organisatieonderdelen. Op dit moment is elke vernieuwing in de stad de verantwoordelijkheid van Ruimte en verdwijnen groen en bomen uit ‘beheer’ en daarmee uit het zicht van Stadsbedrijven. En ook bij andere organisatieonderdelen moet men zich meer realiseren wat het effect van werkzaamheden op het groen is.<sup>43</sup>

Dat het bereiken van prestaties en effecten in de praktijk moeilijk blijkt, heeft tot gevolg dat ook wordt nagedacht over een andere manier van kijken naar prestaties en effecten en de opgestelde kaders. Bijvoorbeeld als het gaat om het meenemen van de kwaliteit van bomen en groen; *“Bijvoorbeeld één boom met een groot kroonvolume bereikt substantieel meer dan een paar kleine bomen samen.”*<sup>44</sup> Opdrachtnemers vragen vooral oog te hebben voor de uitvoerbaarheid van de gestelde doelen en wat het in de praktijk betekent om hieraan te werken. Ook de wensen van bewoners kunnen de aanleiding zijn om na te denken over de voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Bijvoorbeeld als het gaat om het groen als openbaar (toegankelijk) te kunnen kwalificeren. Een goed voorbeeld is zichtbaar bij de ontwikkeling van Natuurgebied Zuilen. De gemeente wenst dit gebied toegankelijk te maken door het aanleggen van paden. Er moet gezocht worden naar een oplossing waarbij het gebied wel toegankelijk wordt, en die ook rekening houdt met de wensen van betrokkenen.<sup>45</sup> Voor het beoordelen van de behaalde prestaties en effecten is continuïteit in doelen en bijbehorende indicatoren noodzakelijk.

---

<sup>40</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews opdrachtnemers*.

<sup>41</sup> Rekenkamer Utrecht (2023/2024). *Interviews gemeente*.

<sup>42</sup> Enkele (willekeurige) voorbeelden: MV 1 (8 februari 2024) *Geen bomenkap voor zonnepanelen*, MV 3 (1 februari 2024) *WoonIn sloop weer groen*, Actuele motie (18 januari 2024). *Bomenkap Europalaan-Noord pas na rechtsspraak*, SV 2021 nr. 142, *Mobiliteitsplannen en bomen*, SV 2021 Nr. 61 *Nieuwbouwplannen Jan van Galenstraat*.

<sup>43</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>44</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>45</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Bewonersavond natuurgebied Zuilen*; Rekenkamer Utrecht (2024). *Strategisch overleg Groen*.



### 3 BELEID VOOR OPENBAAR GROEN IS NIET GECONCRETISEERD

Het openbaar groenbeleid is in de loop van de tijd in veel verschillende documenten vastgelegd. Door deze versnippering is de samenhang tussen de beleidsdocumenten moeilijk te ontwarren. Daarnaast zijn niet alle beleidsdoelen concreet gemaakt en vertaald naar de uitvoering. Vaak ontbreekt een concretiseringsslag naar de te nemen acties op operationeel niveau. Mede daardoor is er onduidelijkheid en twijfel over de uitvoerbaarheid van het totaal aan doelen en ambities met het openbaar groen ontstaan.

In dit hoofdstuk beoordelen we de samenhang van het Utrechtse openbaar groenbeleid en de doelen die de gemeente Utrecht zich heeft gesteld. Hiermee beantwoorden we de derde onderzoeksvraag. De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in figuur 3.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen onderzoeksvraag, norm en bijbehorende criteria.

**Figuur 3.1** Norm, criteria en beoordeling "Openbaar groenbeleid"



#### **Toelichting op het normenkader**

Om goed aan de groenopgave uitvoering te kunnen geven, is het belangrijk dat er voldoende samenhang is in het beleid. En dat er concrete doelen zijn gesteld voor de kwantiteit en kwaliteit van het openbaar groen. Vervolgens moeten beleidsdocumenten duidelijk maken hoe de gemeente die doelen wil bereiken. Zonder deze elementen ontbreekt het aan duidelijkheid voor medewerkers om op uitvoeringsniveau de juiste besluiten te nemen, activiteiten uit te voeren en de gestelde doelen en ambities te realiseren.

### 3.1 OPENBAAR GROENBELEID IS VERSNIPPERD, DAARDOOR SAMENHANG MOEILIK TE ONTWARREN

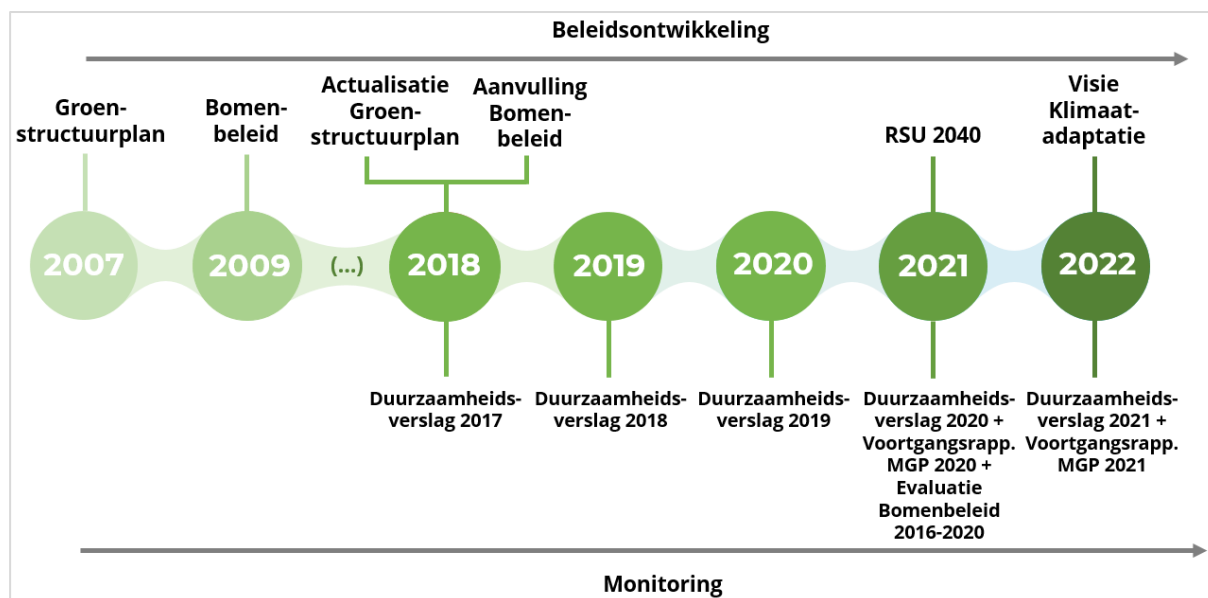
#### ***Beleid voor openbaar groen in verschillende documenten vastgelegd***

De basis van het huidige openbaar groenbeleid is gelegd in 2007. Doordat door de jaren heen nieuwe (koers)documenten zijn vastgesteld is het beleid gestapeld. Wij constateren dat het openbaar groenbeleid in de kern op orde is, maar door versnippering niet voor iedereen overzichtelijk is. Zo vormen de twee koersdocumenten [Groenstructuurplan Utrecht](#) (2007) en het [Bomenbeleid Utrecht](#) (2009) sinds 2009 samen het raamwerk voor de groen- en natuurontwikkeling in Utrecht. In 2018 is het Groenstructuurplan geactualiseerd en het bomenbeleid aangevuld. Uitwerking van het groenstructuurplan is de [Utrechtse soortenlijst](#). Met het Groenstructuurplan wordt sindsdien gestuurd op een vijftal opgaven om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van het groen gelijke tred houdt met de groei van de stad. Het Bomenbeleid Utrecht bevat zeven doelen voor het Utrechtse bomenbestand en richtlijnen voor het beheer en onderhoud van de bomen. Deze opgaven en doelen vatten we samen in figuur 3.3 en komen we later op terug.

Sinds 2018 zijn twee andere koersdocumenten vastgesteld die de doelen met het openbaar groen aanvullen (zie figuur 3.2). Ten eerste de [Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040](#) (RSU, 2021) waarin de ‘schaalsprong Groen’ is geïntroduceerd. Samen met haar partners zet de gemeente Utrecht zich in om op vijf schaalniveaus een fors groenere stad te realiseren. Ten tweede is de [Visie Klimaatadaptatie Utrecht](#) (2022) vastgesteld, waarin voor het openbaar groen een rol is weggelegd in het tegengaan van de gevolgen van klimaatverandering en het behouden van biodiversiteit.

Daarnaast is beleid dat (in)direct aan het openbaar groen raakt vastgelegd in tal van aanvullende documenten, zoals de [nota Beheer Openbare Ruimte](#), de [kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte](#) en het [Actieplan zelfbeheer van groen](#). In de uitvoeringspraktijk worden ook beleid en politieke besluiten betrokken die niet zijn vastgelegd in beleidsdocumenten. Dat gaat bijvoorbeeld om raadsbrieven (zoals over de [biodiversiteit](#)), moties en toezeggingen in antwoord op mondelinge of schriftelijke vragen van de gemeenteraad. Figuur 3.2 laat ook zien dat de gemeente regelmatig het groen monitort en daarover rapporteert. Naast de duurzaamheidsverslagen gaat het ook specifiek over voortgangsrapportages bij het Meerjaren Groenprogramma (MGP), het uitvoeringsprogramma van de groenopgave.

**Figuur 3.2** Openbaar groenbeleid in de loop van de tijd versnipperd en gestapeld



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. genoemde beleidsdocumenten en uitvoeringsprogramma's

### ***Door versnipperd beleid is samenhang moeilijk te ontwarren***

Medewerkers van zowel Ruimte als Stadsbedrijven die al langere tijd bij de groenopgave betrokken zijn, geven aan voldoende samenhang te zien in de beleidsdocumenten voor openbaar groen. Toch kan die samenhang ook volgens hen verder worden versterkt.<sup>46</sup> De documenten zijn complementair aan elkaar omdat ze in de kern allemaal bijdragen aan het toenemen en versterken van het openbaar groen in de stad. Maar beleidsdocumenten belichten verschillende elementen en sluiten nog niet altijd goed op elkaar aan.

Voor nieuwe medewerkers is het ontwarren van de samenhang tussen de beleidsdocumenten "(...) buitengewoon lastig."<sup>47</sup> Doordat beleid op zoveel verschillende plekken is vastgelegd is er sprake van versnippering.<sup>48</sup> Omdat beleid daarnaast gestapeld is en niet altijd (formeel) is vastgelegd, is niet altijd duidelijk wat de status van documenten is of hoe documenten zich tot elkaar verhouden. Er loopt binnen Ruimte dan ook een traject voor nieuwe medewerkers om bij hen "de basis op orde" te brengen. Zo is er een 'checklist groen' ontwikkeld die belangrijke beleidsdocumenten bevat die groenadviseurs nodig hebben om hun werk goed uit te kunnen oefenen.<sup>49</sup> Daarnaast komt het team van groenadviseurs wekelijks bij elkaar in de 'projectengarage' om actuele (praktische) knelpunten in de dagelijkse werkzaamheden te bespreken en de groenambities scherp op het netvlies van de medewerkers te krijgen.<sup>50</sup> Verder wordt op dit moment een basisboek ontwikkeld die groenadviseurs kunnen gebruiken om de ambities uit de RSU te laten landen in de verschillende projecten.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>47</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>48</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>49</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>50</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>51</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

## 3.2 NIET ALLE DOELEN CONCREET GEMAAKT EN VERTAALD NAAR DE UITVOERING

Om de groenopgave te realiseren zijn concrete doelen nodig. Wij constateren dat niet alle gestelde doelen geconcretiseerd en vertaald zijn naar de uitvoering. Beleidsdoelen zijn vooral kwalitatief en geven een ontwikkelrichting aan (zie figuur 3.3). Zo moet er vooral meer groen in en om de stad en meer bomen worden gerealiseerd, zonder dat hier een concrete omvang en concrete aantallen voor worden genoemd. Sinds de vaststelling van de RSU 2040 in 2021 wordt wel kwantitatief meer richting gegeven aan de groenopgave. Zo moet onder andere 450 hectaren groen in de stad worden toegevoegd en moet het bomenbestand met 60.000 toenemen.

**Figuur 3.3** Beleidsdoelen zijn niet altijd concreet en missen soms de vertaling naar doelen in uitvoeringsprogramma's

| Beleidsdoelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Doelen uitvoeringsprogramma's                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Groenstructuurplan (2018)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Meer groen om de stad</li> <li>Groen-blauwe verbindingen</li> <li>Meer en beter groen in de stad</li> <li>Gezonde verstedelijking</li> <li>Klimaatadaptatie</li> </ul>                                                                                                                                                                                | <b>Meerjaren Groenprogramma's 2018 en 2019</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kwaliteit groenstructuur in de stad <ul style="list-style-type: none"> <li>E1: De kwaliteit van het groen is verbeterd</li> <li>E2: Bewoners, bedrijven en partners zijn betrokken bij inrichting en beheer van het groen</li> </ul> </li> <li>Samenhang tussen groenstructuren <ul style="list-style-type: none"> <li>E3: De bereikbaarheid van het groen in en om de stad is verbeterd</li> </ul> </li> <li>Meer groen om de stad <ul style="list-style-type: none"> <li>E4: In samenwerking met overheden en particulieren het groen om Utrecht versterken</li> </ul> </li> <li>Gezonde verstedelijking <ul style="list-style-type: none"> <li>E5: Voor elke woning op loopafstand een park of groenstrook, op fietsafstand groter groengebied</li> </ul> </li> <li>Klimaatadaptatie <ul style="list-style-type: none"> <li>E6: Met groen de sponswerking van de stad vergroten</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Bomenbeleid (2018)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Samenhangende boomstructuur in 2030</li> <li>Meer verzorging voor monumentale bomen</li> <li>Meer volwassen bomen in 2030 ten opzichte van 2008</li> <li>Belangen van bomen zorgvuldiger afwegen in projecten</li> <li>Verbeteren van communicatie aan inwoners over bomen</li> <li>Vereenvoudigen van de regelgeving omtrent bomen voor inwoners</li> </ul> | <b>Meerjaren Groenprogramma 2020</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Groene buurten</li> <li>Groenblauwe verbindingen</li> <li>Stadsparken</li> <li>Groen om de stad</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>RSU 2040 (2021)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>450 hectaren groen toevoegen in de stad</li> <li>250 hectaren groen toevoegen om de stad</li> <li>60.000 bomen toevoegen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                             | <b>Meerjarenperspectief Ruimte 2021</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Groene straten</li> <li>Groene scheggen</li> <li>Groenblauwe routes</li> <li>Groen om de stad</li> <li>Nieuwe parkgebieden</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Visie Klimaatadaptatie</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Voldoende schaduw bij fiets- en looproutes, bij voorkeur door bomen</li> <li>In elke buurt minimaal 40% groen in het horizontale vlak</li> <li>Koele, groene verblijfplekken op 200 meter afstand per huishouden</li> </ul>                                                                                                                              | <b>Meerjarenperspectieven Ruimte 2022 en 2023</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Groene straten</li> <li>Groene scheggen</li> <li>Groenblauwe routes</li> <li>Groen om de stad</li> <li>Nieuwe en bestaande parkgebieden</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. genoemde beleidsdocumenten en uitvoeringsprogramma's

Het Meerjaren Groenprogramma (MGP) is het uitvoeringsprogramma van de groenopgave. Tot 2021 was dat een jaarlijks zelfstandig document. Sinds 2021 is het onderdeel geworden van het jaarlijkse Meerjarenperspectief Ruimte (MPR). Aan de hand van de MGP's, de wijkgroenplannen<sup>52</sup> en de omgevingsvisies moeten de doelen voor openbaar groen samenkomen in de wijken / projecten. Er is daarmee een zekere gelaagdheid aangebracht in de doelen, waarbij per project wordt gekeken naar wat gewenst is en of het realiseren daarvan mogelijk is.

<sup>52</sup> Inmiddels zijn deze wijkgroenplannen er niet meer; de uitvoering van de wijkgroenplannen is in 2018 afgerond (zie Meerjaren Groenprogramma 2019 – 2022 Jaarsnede 2019, pag. 31)

Niet ieder beleidsdoel wordt vertaald naar het MGP, zoals zichtbaar wordt in figuur 3.3. En sinds het MGP deel uitmaakt van het MPR worden er geen effectdoelstellingen meer aan de uitvoeringsdoelen gekoppeld. Daarnaast veranderen de uitvoeringsdoelen door de jaren heen, zonder dat duidelijk wordt waarom. De vertaling van beleidsdoelen naar uitvoeringspraktijk ontbreekt daardoor soms. De uitvoerbaarheid van een aantal doelen moet daardoor nog getoetst worden, ook in samenhang met elkaar. De afzonderlijke doelen zijn namelijk logisch en navolgbaar geformuleerd, maar het is vaak nog onduidelijk hoe die met elkaar kunnen worden verenigd.<sup>53</sup>

### **3.3 VEEL ONDUIDELIJKHEID EN TWIJFEL BIJ UITVOERBAARHEID VAN TOTAAL AAN DOELEN EN AMBITIES**

#### ***Beleidsdoelen vragen om operationele vertaalslag naar concrete acties***

Het moet voor alle medewerkers die aan de groenopgave werken (van planvorming, ontwikkeling en realisatie tot beheer) duidelijk zijn hoe de gemeente haar doelen wil bereiken, en welke acties de medewerkers daartoe moeten uitvoeren. Wij constateren dat er nog veel onduidelijkheid en twijfel is rondom de uitvoerbaarheid van het totaal aan doelen en ambities.

De groenadviseurs binnen Ruimte realiseren de groenopgave hoofdzakelijk in projecten van collega's buiten die opgave. Het gaat dan bijvoorbeeld om woningbouwprojecten of herinrichtingen van straten waarin ook groen een plek zal krijgen. Vanuit de groenopgave is een uitvoeringsbudget beschikbaar waarmee vergroening wordt gefinancierd. Niet alles van de groenopgave wordt uit het MGP betaald. Een ander deel komt ook uit het projectenbudget van mobiliteit, wordt bij gebiedsontwikkelingen als investering meegenomen of komt uit de anterieure overeenkomsten en is dus een bijdrage van derden. Ook wordt een deel van de vergroening betaald uit de beheerbudgetten van de openbare ruimte en van water.

Maar de beschikbare ruimte in Utrecht is beperkt. Om die ruimte wordt daarom geconcurrereerd door verschillende opgaven (niet alleen groen, maar ook woningbouw en mobiliteit). Ambities worden daardoor steeds vaker gestapeld. Maar in de praktijk blijkt het tegelijkertijd realiseren van al die ambities vaak ondoenlijk. Er wordt dan op projectniveau kritisch gekeken naar welke (groen)ambities wel en niet gerealiseerd kunnen worden. Dat afwegingsproces is lastig, maar verloopt volgens een betrokkene wel steeds beter.<sup>54</sup> Door het ruimtegebrek hanteren adviseurs daarnaast steeds vaker een meer praktische inslag. Waar voorheen vooral werd ingezet op het realiseren van harde vierkante meters groen (kwantitatieve doelstelling) wordt nu meer gestuurd op de kwaliteit van het groen (kwalitatieve doelstelling).<sup>55</sup> Dat terwijl in 2019 is geconstateerd dat twintig keer zo veel

---

<sup>53</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>54</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>55</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

geïnvesteed moest worden dan dat men al deed om de 450 hectaren extra groen in de stad in 2040 te kunnen realiseren.<sup>56</sup> De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat vanuit het MGP-budget nog altijd wordt gestuurd op vierkante meters groen en aantallen bomen. Daarnaast mist een aantal betrokkenen een concretiseringsslag op operationeel niveau. In de strategische beleidsdocumenten zijn de doelen en ambities van de opgave “*mooi omschreven, maar hoe daar in de praktijk handen en voeten aan gegeven moet worden, is vaak onduidelijk.*”<sup>57</sup> Zo bevat de actualisatie van het Groenstructuurplan veel ambitie op gezonde verstedelijking, maar wordt in datzelfde (of een ander) document niet geoperationaliseerd welke acties precies ondernomen moeten worden om die gezonde verstedelijking te realiseren.<sup>58</sup> Ook zijn definities niet altijd helder (wat is bijvoorbeeld precies ‘vergroenen’?). Vanuit de gestelde groendoelen is ook niet altijd duidelijk wat voor type groen er in de projecten gerealiseerd moet worden. Er is daardoor een onvoldoende kader voor de uitvoering.<sup>59</sup> De vertaling van papier naar praktijk geeft groenadviseurs soms “(...) een machteloos gevoel.”<sup>60</sup>

Door de medewerkers van Ruimte wordt benadrukt dat er ook voor beheer een rol is weggelegd in het realiseren van de groendoelen. Door bijvoorbeeld minder vaak te maaien kunnen doelen op biodiversiteit worden behaald, zonder dat specifiek daarvoor nieuwe projecten opgestart hoeven te worden. En door een bredere invulling van ontwikkelend beheer en ook door vergroening bij verhardings- en rioolopgaven.

### ***Op sommige onderdelen ook een concretiseringsslag op operationeel niveau nodig binnen groenbeheer en -onderhoud***

Binnen Stadsbedrijven wordt herkend dat ook zij een bijdrage moeten leveren aan het realiseren van de groendoelen. Maar zeker vanuit beheer van het groen wordt opgemerkt dat er soms een ‘gat’ zit tussen de beleidsdoelen en de uitvoering daarvan, bijvoorbeeld doordat doelen niet altijd (ruimtelijk) zijn uitgewerkt.<sup>61</sup> Daarover vinden gesprekken plaats tussen Ruimte en Stadsbedrijven.

Ook vanuit beheer ontbreekt soms een concrete vertaalslag naar te nemen acties in de uitvoering. Zo werd 25 jaar lang het gras in de gemeente door Stadsbedrijven onderhouden zonder dat daar beleidsregels voor op papier stonden. De beleving van gras bij inwoners is veranderd, en ook gras kan – door op een andere manier onderhouden te worden – bijdragen aan het realiseren van een aantal groendoelen. Er waren daarom kaders nodig op papier waarmee bepaald kan worden wat men met het gras in de verschillende buurten wil. Het maaibeleid geeft daardoor op strategisch niveau meer houvast.<sup>62</sup> Kaders om per buurt te bepalen wat de gemeente met het gras wil, ontbreken nog. Wel biedt het afwegingskader

---

<sup>56</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

<sup>57</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

<sup>58</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews gemeente.*

<sup>59</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*

<sup>60</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

<sup>61</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente.*

<sup>62</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

maaieren houvast bij de wens tot het omvormen van het type maaibeheer op specifieke locaties.

Kaders voor het operationele niveau zijn er daarmee niet. Er waren lange tijd ook discussies over het maaibeleid: Moet de gemeente überhaupt meer of minder maaieren? Is het goedkoper of juist duurder om minder vaak te maaieren? Wij constateren dat de afspraken die uit die discussies zijn voortgekomen onvoldoende zijn vastgelegd en dat er (nog) geen eenduidige besluiten zijn genomen. Daardoor is het voor de uitvoerders van het maaibeleid onduidelijk wat er concreet moet gebeuren. Zo geeft een aannemer aan dat gras nu vooral onderhouden moet worden om aan een bepaalde beeldkwaliteit te voldoen. En dat is in de praktijk niet altijd makkelijk: *“Als je bijvoorbeeld afsprekt om 26 keer per seizoen te maaieren, dan is dat veel duidelijker. Nu wordt het een wilde gok, waarmee je als aannemer niet weet hoe vaak je moet maaieren [om aan de gewenste beeldkwaliteit te voldoen].”*<sup>63</sup> De keuzes worden daarmee feitelijk in de uitvoering gemaakt, waar niet iedereen het altijd mee eens is.<sup>64</sup>

Externe uitvoerders krijgen niet alleen te maken met de beleidsdoelen op groen, maar ook met doelen van andere beleidsterreinen. Zo moeten aannemers in de aanbestedingen ook voldoen aan de gemeentelijke eis voor Social Return on Investment. Er moet dan bijvoorbeeld door de aannemer voor minimaal 5% per contract aan maatschappelijke meerwaarde worden gecreëerd. Meestal gaat het dan om het werken met mensen die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Daarnaast spelen ook duurzaamheidsdoelstellingen een rol, waarbij de verwachting is dat dit in de toekomst nog meer zal gaan gelden. Zo mag vanaf 1 januari 2025 alleen nog in de stad worden gereden met minimaal emissieklasse 6 vrachtwagens. Maar: *“De stand van de techniek is zodanig dat een dergelijke vrachtwagen nog geen hele dag kan doordraaien en dus tussentijds opgeladen moet worden. Op het stroomnet is dat nu niet te realiseren. (...) De gemeente denkt aan een uitzondering voor bepaalde sectoren. Maar of dat ook voor de groenvoorziening geldt is onduidelijk. Hier kun je in de bedrijfsvoering dus niets mee.”*<sup>65</sup> De opeenstapeling van doelen en eisen waaraan aannemers moeten voldoen – zonder dat zij daarbij volledig betrokken worden – maakt het uitvoerende werk voor hen ingewikkelder en kan bijvoorbeeld door een risico-opslag ook voor meerkosten gaan zorgen.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview aannemer*.

<sup>64</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>65</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview aannemer*.

<sup>66</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews aannemers*.

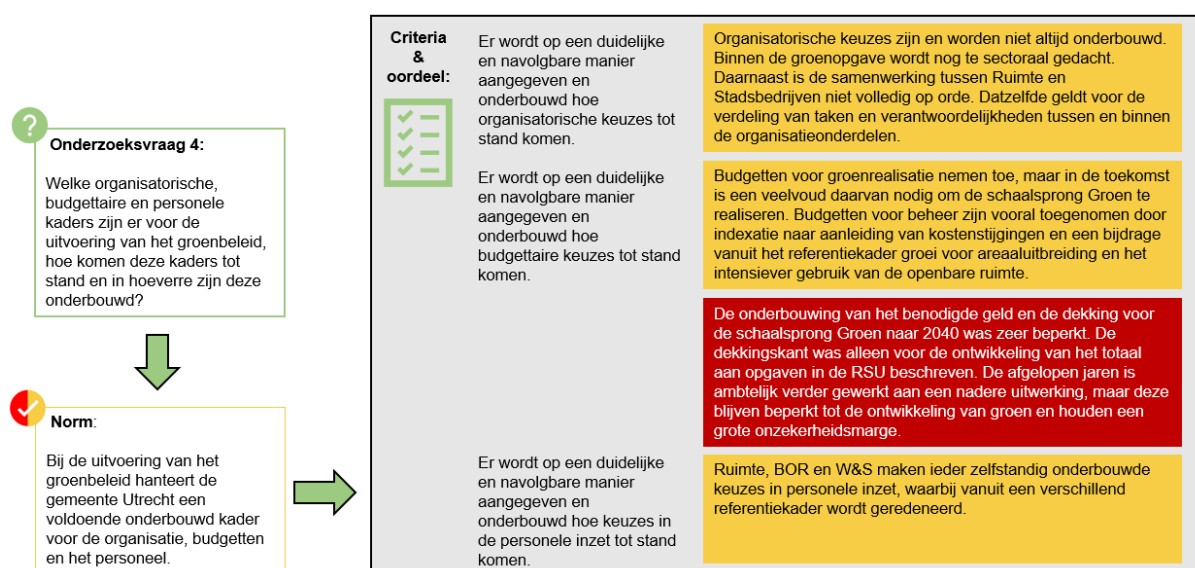


## 4 KADERS VOOR DE UITVOERING NIET GOED ONDERBOUWD

Organisatorische keuzes zijn en worden niet altijd onderbouwd. Binnen de groenopgave wordt nog te sectoraal gedacht en de onderlinge samenwerking en verdeling van taken tussen Ruimte en Stadsbedrijven en binnen de organisatieonderdelen is niet volledig op orde. Budgetten voor de groenopgave nemen toe, maar in de toekomst is een veelvoud aan budget nodig om de schaa sprong Groen te kunnen realiseren. De onderbouwing van het benodigde geld voor de schaa sprong Groen naar 2040 was zeer beperkt. De dekingskant was alleen voor de ontwikkeling van het totaal aan opgaven in de RSU beschreven. De afgelopen jaren is ambtelijk verder gewerkt aan een nadere uitwerking, maar deze blijven beperkt tot de ontwikkeling van groen en houden een grote onzekerheidsmarge. Tot slot maken Ruimte en de afdelingen Beheer Openbare Ruimte (BOR) en Wijkonderhoud & Service (W&S, beide onderdeel van Stadsbedrijven) zelfstandig keuzes in de personele inzet, maar redeneert ieder daarbij vanuit een ander referentiekader.

In dit hoofdstuk beschrijven we welke kaders er zijn voor de uitvoering van het groenbeleid en beoordelen we hoe de organisatorische, budgettaire en personele kaders voor de uitvoering zijn onderbouwd. Hiermee beantwoorden we de vierde onderzoeksvraag. De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in figuur 4.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen onderzoeksvraag, norm en bijbehorende criteria.

**Figuur 4.1** Norm, criteria en beoordeling "Kaders voor de uitvoering"



### ***Toelichting op het normenkader***

Om effectief uitvoering te geven aan het groenbeleid is het ook belangrijk dat organisatorische, budgettaire en personele kaders voor de uitvoering goed onderbouwd zijn. Zonder goede onderbouwing ontstaat het risico dat gestelde doelen en ambities niet uitvoerbaar zijn. Ook ontbreekt het daarmee aan instrumenten om de benodigde keuzes in de opgave te beargumenteren.

## **4.1 ORGANISATORISCHE KEUZES NIET ALTIJD ONDERBOUWD**

### ***Binnen de groenopgave wordt nog te sectoraal gedacht***

Wij constateren dat organisatorische keuzes niet altijd goed zijn en worden onderbouwd. Om voor de stad en haar inwoners meer slagvaardig te kunnen opereren ('van buiten naar binnen') werd de organisatie al in 2011 anders ingericht. Eén van de veranderingen was de scheiding tussen ontwikkelorganisaties en uitvoeringsorganisaties. Het motto 'van buiten naar binnen' heeft zich later ontwikkeld tot wat opgavegericht werken is gaan heten. Dat geldt ook voor de groenopgave, waarbij Ruimte het groenbeleid ontwikkelt en groen in projecten realiseert dat Stadsbedrijven uiteindelijk in onderhoud en beheer krijgt. Binnen Ruimte wordt de organisatie vooral rondom de opgaven ingericht. In de jaarlijkse programmeringscyclus worden organisatorische keuzes gemaakt over alle opgaven heen. Openbaar groen moet voornamelijk gerealiseerd worden in de ontwikkelprojecten buiten de groenopgave zoals riolerings- en mobiliteitsprojecten.

Zowel op de totale opgave als binnen de ontwikkelprojecten moet groen beter in de afweging worden meegenomen.<sup>67</sup> Dat is mede door personele tekorten lastig (hier gaan we in hoofdstuk 5 verder op in). Maar dat komt ook doordat de medewerkers van Ruimte die aan de groenopgave werken nog te sectoraal denken, en op de werkvloer onvoldoende contact zoeken met collega's buiten de eigen "koker".<sup>68</sup> Dat leidt er mede toe dat groen toch nog vaak het sluitstuk is bij ontwikkelprojecten, waarbij woningbouw de voorrang krijgt. Door betere contacten te leggen buiten de eigen opgave kan de groenafdeling beter aan de uitvoeringsknoppen zitten.<sup>69</sup> De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie hierbij aan dat binnen Ruimte wordt gewerkt met integrale projectteams en gebiedsteams waar de adviseurs over de diverse opgaven spreken. Het maken van een goede afweging is nog "in ontwikkeling en heeft het organisatieonderdeel Ruimte meegekregen als opdracht vanuit de RSU".

Ook (het onderhouden van) de contacten tussen Ruimte en Stadsbedrijven kan beter. Collega's zien elkaar door de fysieke afstand (te) weinig. In de praktijk blijkt mede daardoor nog vaak dat bij beleidsontwikkeling niet met alle uitvoeringsknelpunten rekening is

---

<sup>67</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>68</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>69</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

gehouden. Of dat er onvoldoende geld is vrijgemaakt voor beheer en onderhoud.<sup>70</sup> Er wordt gewerkt om die relatie te verbeteren. Daarnaast is er sinds begin 2024 een strategisch groenoverleg, waarin medewerkers van Ruimte en Stadsbedrijven relevante ontwikkelingen rondom groen bespreken. Dit strategisch overleg is een opvolger van het kernteam groen, dat in 2019 is gestart, waaraan Stadsbedrijven ook deel nam. Via dat overleg wordt ook contact gezocht met collega's buiten de groenopgave, door bijvoorbeeld samen met een collega van Duurzaamheid de mogelijke knelpunten voor het groen bij het opwekken van duurzame energie te bespreken. We zien ook dat er op de verschillende opgaven vak- en stuurgroepen zijn gevormd waarin medewerkers van beide organisatieonderdelen participeren.

### ***Verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Ruimte en Stadsbedrijven niet altijd duidelijk of logisch***

Met de scheiding tussen ontwikkel- en uitvoeringsorganisaties zou men logischerwijs verwachten dat er ook een helder onderscheid kan worden gemaakt tussen de taken die enerzijds Ruimte en anderzijds Stadsbedrijven uitvoert. Dat is echter niet altijd het geval. Soms vanuit een historisch taakverdeling, maar ook door nieuwe ontwikkelingen zoals het onderhouden van de openbare ruimte aan de hand van ontwikkelend beheer. Daarover zegt de nota Beheer Openbare Ruimte (2021) dat veel naoorlogse wijken toe zijn aan vervanging en vernieuwing en dat op het moment van vervanging “(...) *er daardoor grote kansen liggen om via de openbare ruimte bij te dragen aan de ambities uit het coalitieakkoord.*”<sup>71</sup> De groenambities maken daar onderdeel van uit. Ruimte en Stadsbedrijven hebben de intentie om samen de openbare ruimte in te richten en te onderhouden.

Betrokkenen zien ook dat er nog altijd met regelmaat geen of onvoldoende financiële middelen vrijgemaakt worden om goed uitvoering te kunnen geven aan grote delen van de groenopgave, bijvoorbeeld als het gaat om ontwikkelend beheer. Daarnaast is onduidelijk welk organisatieonderdeel precies verantwoordelijk is voor ontwikkelend beheer.<sup>72</sup> Dat leidt bij vervangingsopdrachten tot discussies tussen Ruimte en Stadsbedrijven over wie (financieel) verantwoordelijk is en wie de uitvoering op zich moet nemen.<sup>73</sup>

### ***Verdeling van taken binnen Stadsbedrijven niet altijd duidelijk***

Binnen Stadsbedrijven werken twee afdelingen aan de groenopgave: Beheer Openbare Ruimte (BOR) en Wijkonderhoud & Service (W&S). BOR is verantwoordelijk voor vervanging en groot onderhoud in de openbare ruimte en is eigenaar van het groen wanneer dat vanuit Ruimte aan Stadsbedrijven wordt overgedragen. W&S richt zich op het dagelijks onderhoud van de openbare ruimte, waaronder groen. Er is overlap in het werk van BOR en W&S (zie

---

<sup>70</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*; Rekenkamer Utrecht (2023). *Meeloopdag Stadsbedrijven december 2023*.

<sup>71</sup> Gemeente Utrecht (2021). *Nota Beheer Openbare Ruimte*, p. 5.

<sup>72</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*. Rekenkamer Utrecht (2023). *Meeloopdag Stadsbedrijven december 2023*.

<sup>73</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

figuur 4.2) waardoor een goede taakverdeling noodzakelijk is. Over die taakverdeling wordt verschillend gedacht. Zo geven sommige betrokkenen aan dat de twee afdelingen elkaar weten te vinden en dat de afstemming goed verloopt.<sup>74</sup> Een ander vertelt dat er nog aan de taakverdeling moet worden gewerkt en dat de overdracht tussen BOR en W&S beter moet.<sup>75</sup> W&S besteedt een deel van het onderhoudswerk uit aan Utrechtse Werkbedrijven (UW) en (groen)aannemers. Vroeger was er sprake van een traditionele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met BOR, maar tegenwoordig werkt W&S meer zelfstandig.<sup>76</sup>

**Figuur 4.2** Verdeling van taken tussen BOR Groen en Team Groen van W&S



Stadsbedrijven is als geheel na bezuinigingen aan het begin van het vorige decennium gekrompen. De bezetting bestond daardoor vooral uit op de uitvoering gerichte medewerkers, waardoor er langdurig weinig tijd en aandacht is geweest voor een goede samenwerking met Ruimte.<sup>77</sup> De laatste jaren is de bezetting binnen Stadsbedrijven weer toegenomen. Met name de medewerkers van BOR proberen op beleids- en projectniveau binnen Ruimte de uitvoeringskennis onder de aandacht te brengen en mee te laten nemen in de besluitvorming. Dat gebeurt onder andere door een groenadviseur van BOR als ‘vooruitgeschoven post’ deel te laten nemen aan het eerdergenoemde strategisch groenoverleg.<sup>78</sup>

## 4.2 BUDGETTEN VOOR OPENBAAR GROEN NEMEN TOE, ONDERBOUWING BENODIGD GELD BEPERKT EN AMBTELIJK ONDERHANDEN WERK

Wij constateren dat sinds 2017 de budgetten voor openbaar groen toenemen, maar dat een veelvoud daarvan nodig is om de gestelde doelen voor 2040 te bereiken. De onderbouwing bij het benodigde geld en de dekking voor de schaa sprong Groen is vooralsnog zeer beperkt.

<sup>74</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>75</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>76</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>77</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>78</sup> Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview gemeente*.

Voor het uitvoeringsprogramma Meerjaren Groenprogramma stelt de gemeente Utrecht in 2022 uit eigen middelen ruim € 3,1 miljoen beschikbaar. Met die middelen worden groenprojecten gerealiseerd. Dat bedrag is gestegen ten opzichte van de € 2,3 miljoen die voor de opgave beschikbaar was in 2017 (zie tabel 4.3). Er wordt door Ruimte ook actief gelobbyd om subsidies van externe partijen (zoals de rijksoverheid, provincie en EU) te ontvangen. Deze variëren sinds 2020 jaarlijks tussen de € 0,5 en € 1,5 miljoen. In totaal wordt hiermee jaarlijks circa € 4 miljoen in de groenopgave geïnvesteerd. De totale begroting en realisatie bestaan gedeeltelijk uit kapitaallasten. Dit maakt een groter bedrag aan investeringen mogelijk dan blijkt uit de absolute bedragen in de tabel. In tabel 4.3 is ook te zien dat de gerealiseerde lasten de afgelopen jaren zijn toegenomen.

**Tabel 4.3** Beschikbaar budget voor ‘Ontwikkelen groen in de stad’ gestegen tot ruim € 3,1 miljoen (bedragen x € 1.000), ook de gerealiseerde lasten nemen toe

|                            | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Totaal budget (begroot)    | 2.327 | 2.364 | 3.465 | 3.265 | 3.068 | 3.164 |
| Totale lasten (realisatie) | 2.140 | 943   | 4.937 | 3.476 | 3.866 | 5.654 |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Jaarstukken 2017-2022

De RSU 2040 geeft aan dat het realiseren van de doelstellingen van de ‘schaalsprong Groen’ ongeveer € 1,6 miljard zal kosten.<sup>79</sup> Het college geeft hierover in 2022 aan: *“Het MGP levert met het huidige budget van circa € 3,2 miljoen per jaar slechts een klein aandeel in de bekostiging van de totale opgave. Bij de totale vergroeningsopgave gaat het om een veelvoud van deze opgave, naar verwachting ongeveer € 80 miljoen per jaar tot 2040.”*<sup>80</sup> De onderbouwing bij de genoemde bedragen is beperkt en niet zichtbaar in openbaar gemaakte stukken. Bij navraag van de rekenkamer blijken de bedragen gebaseerd te zijn op een eerste interne kostenraming op basis van ervaringscijfers van gerealiseerde projecten en de beoogde (areaal)uitbreidingen. Bij deze berekening moet echter wel rekening worden gehouden met een aanzienlijke onzekerheidsmarge. In werkelijkheid betekent dit dat het benodigde bedrag voor realisatie van de groenopgave (flink) kan afwijken van de genoemde € 1,6 miljard. Toch wordt de benodigde € 80 miljoen door veel betrokkenen als de budgettaire richtlijn gezien die nodig is om de groenambities te kunnen realiseren.<sup>81</sup> Hierbij blijven de benodigde middelen voor beheer en onderhoud nog buiten beschouwing.

Ter uitwerking van de RSU wordt ambtelijk gewerkt aan programmeringsvarianten voor de groene schaa sprong. Hierbij worden voorstellen ook financieel vergeleken. Duidelijk is dat de gemeente een groot deel van de geraamde kosten niet uitsluitend wil dekken door “Groen”, maar bijvoorbeeld door werk met werk te maken, door riolering, mobiliteit of door bijdragen van externe partijen. En dat een flink bedrag is geraamd voor het maken van een aantal verbindingen onder of over de ring van rijkswegen (“beton en staal”), zoals één of

<sup>79</sup> Gemeente Utrecht (2021). *Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040*, p. 197.

<sup>80</sup> Gemeente Utrecht (2022). Raadsbrief *Strategie voor groen*, pp. 5-6.

<sup>81</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

meerdere ‘daken’ over de A27. Daarnaast werkt de gemeente aan het leggen van interne en externe verbindingen, zoals door lobby en samenwerking met andere overheden en bijvoorbeeld de verbinding die is gelegd voor vergroening ten behoeve van klimaatadaptatie (in de visies Klimaatadaptatie en Water en Riolering).

Inmiddels worden ook kostenramingen van de vergroeningsopgave opgesteld in opdracht van de ministeries van LNV en BZK. Uit de conceptrapportages blijkt dat meer dan € 80 miljard nodig is om in Nederland tot gezonde en klimaatbestendige steden te komen.<sup>82</sup> Dit is volgens de betrokken medewerkers van de gemeente Utrecht (globaal) in lijn met de Utrechtse investeringsraming in de RSU.<sup>83</sup> Voor de rekenkamer is dit op dit moment niet controleerbaar.

Met het coalitieakkoord ‘*Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*’ heeft het college structureel € 0,8 miljoen vrijgemaakt voor het uitwerken van de schaa sprong Groen. Met als doel de voorwaarden te scheppen die nodig zijn voor de vergroening van de stad tot 2040. Hiermee moet ook duidelijker worden hoeveel geld er nodig is. Daarnaast is vanaf 2026 structureel € 5 miljoen beschikbaar om het realiseren van groen in integrale projecten te bekostigen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vervangingsprojecten, zoals het opnieuw aanleggen van rioleringen, waarbij tegelijkertijd ook zal worden vergroend. In de praktijk komt dit neer op een ‘financiële plus’ van 15% op de investering voor de kale vervangingsopgave.<sup>84</sup> Verder is voor een aantal icoonprojecten<sup>85</sup> investerings- en voorbereidingsbudget beschikbaar gesteld om met die projecten ervaring op te doen en te versnellen.<sup>86</sup> Inclusief middelen van derden loopt het budget voor de groenopgave op tot € 10,2 miljoen in 2028 (zie tabel 4.4). Hier zijn de mogelijke gevolgen van de bezuinigingen nog niet in meegenomen.

**Tabel 4.4** Beschikbaar budget voor ‘Ontwikkelen groen in de stad’ stijgt tot € 10,2 miljoen in 2028 (bedragen x € 1.000)

|                                                   | 2024  | 2025  | 2026   | 2027   | 2028   |
|---------------------------------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Beschikbaar budget ‘Ontwikkelen groen in de stad’ | 6.457 | 6.578 | 10.227 | 10.514 | 10.234 |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne financiële verantwoording gemeente Utrecht

Budgetten voor groen nemen dus toe, maar in de toekomst zal een veelvoud daarvan nodig zijn om alle ambities van de opgave te kunnen realiseren. In 2022 zegt het college dat de gemeente voor maximaal één derde van de benodigde financiële dekking voor de totale

<sup>82</sup> Arcadis (4 februari 2024). Conceptrapport *Kosten ambitieus groen in de stad beleid. Aanpak vergroenen Nederlandse steden*; Rebel (2 februari 2024). Conceptrapport *Financiële verkenning Groen in en om de Stad. Groene aderen in het rood*.  
<sup>83</sup> Ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen van de rekenkamer.  
<sup>84</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.  
<sup>85</sup> Een groen icoonproject is een project waarbij een plek met veel verharding en/of eentonig groen groener wordt gemaakt, met meer biodiversiteit.  
<sup>86</sup> Gemeente Utrecht (2022). Raadsbrief *Strategie voor groen*.

ambities uit de RSU 2040 zorg kan dragen. Hierbij is niet specifiek duidelijk in hoeverre de € 1,6 miljard voor groen gedekt kan worden. Bij een gelijke verdeling zou er dekking nodig zijn voor circa € 0,5 miljard. De strategie voor groen moet de sturingsmogelijkheden bieden om het doel in 2040 te bereiken. Hierbij ziet het college drie sturingsmechanismen: verankeren, verbreden en versnellen. Financiering en de realisatie van groen vraagt nadrukkelijk aandacht. Niet alleen in de gemeentelijke begroting, maar ook in samenwerking met partners (zoals woningbouwcorporaties en de Universiteit Utrecht) en in de lobby richting het Rijk, de provincie en de EU.<sup>87</sup> In 2023 geeft het college aan: *“Om in 2040 de stad vergroend te hebben is na 2026 een enorme versnelling nodig. In deze collegeperiode moet daarvoor de basis worden gelegd.”*<sup>88</sup> Deze versnelling wordt aangeduid als de ‘hockeystick’, waarbij middelen en ontwikkelingen de eerste jaren gematigd toenemen, en dichterbij het eindpunt (2040) exponentieel zullen moeten toenemen.

### ***Budgetten voor dagelijks onderhoud van groen sinds 2018 met name door kostenstijgingen toegenomen***

Een uitbreiding van het groenareaal leidt tot meer beheer- en onderhoudswerkzaamheden. Budgetten voor het dagelijks onderhoud van groen zouden logischerwijs met die toename mee moeten groeien. We zien dat die budgetten zijn gegroeid van € 19,3 miljoen in 2018 naar € 25,6 miljoen in 2023 (zie tabel 4.5). De financiële sprong tussen 2019 en 2020 is met name toe te schrijven aan kostenstijgingen in het maaibestek. Tijdens de aanbesteding in 2019 bleek dat de tarieven van de aannemers die het maaiwerk uitvoeren waren gestegen. Er was daardoor sprake van een financieel tekort.<sup>89</sup> De gemeenteraad heeft daar bij de Voorjaarsnota in 2019 extra geld voor vrijgemaakt. In 2020 is extra budget voor beheer vrijgemaakt via de Voorjaarsnota om meer biodiversiteit<sup>90</sup> te kunnen beheren. In 2023 is er incidenteel extra geld voor het knelpunt “water geven” vrijgemaakt. De verdere groei in de budgetten is sinds 2020 voornamelijk toe te schrijven aan indexeringen (van bijvoorbeeld personeelskosten). Beheergelden zijn ook gekoppeld aan ontwikkelingen in het groenareaal en in verband met de groei van de stad ook voor een kleiner deel toegenomen door een bijdrage vanuit het referentiekader groei voor areaaluitbreiding en het intensiever gebruik van de openbare ruimte.<sup>91</sup> De daling in 2021 in het budget van Beheer Openbare Ruimte wordt veroorzaakt door de nieuwe werkwijze rondom projecten om dit te gaan activeren en niet meer direct uit de begroting te halen.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> Gemeente Utrecht (2022). Raadsbrief *Strategie voor groen*.

<sup>88</sup> Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Voortgang groene schaalessprong en bomen*, p. 1.

<sup>89</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>90</sup> Het ging specifiek om € 110.000 voor het insectenrijker maken van hooilanden en € 265.000 extra voor het werken conform het keurmerk kleurkeur.

<sup>91</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*; Gemeente Utrecht (2024). *Interne financiële verantwoording*.

<sup>92</sup> Gemeente Utrecht (2024). *Toelichting op de interne financiële verantwoording*.

**Tabel 4.5** Budgetten dagelijks onderhoud van groen in de openbare ruimte toegenomen (bedragen x € 1.000)

|                         | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Wijkonderhoud & Service | 10.889        | 10.973        | 11.973        | 13.168        | 13.635        | 15.192        |
| Beheer Openbare Ruimte  | 8.373         | 8.210         | 9.042         | 7.758         | 9.058         | 10.358        |
| <b>Totaal beheer</b>    | <b>19.262</b> | <b>19.183</b> | <b>20.974</b> | <b>20.926</b> | <b>22.693</b> | <b>25.550</b> |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne financiële verantwoording gemeente Utrecht

### 4.3 PERSONELE KEUZES VANUIT VERSCHILLENDE REFERENTIEKADERS

De gemeentelijke afdelingen moeten samen de groenopgave realiseren, beheren en onderhouden. Goed onderbouwde en efficiënte keuzes in de personele inzet zijn daarbij van belang. Wij constateren dat Ruimte, BOR en W&S ieder zelfstandig onderbouwde keuzes in de personele inzet maken, waarbij vanuit verschillende referentiekaders wordt geredeneerd. Het blijkt lastig voor de betrokkenen om per onderdeel de exacte ontwikkeling van de personele bezetting over de hele onderzoeksperiode voor de rekenkamer in kaart te brengen.

Binnen Ruimte wordt met name aan de groenopgave gewerkt door de opgave Gezond Leefklimaat en daarin de deelopgaven Groene Leefomgeving en Groene Schaalsprong. En ook in de gebieden en andere opgaven zoals de mobiliteit (denk bijvoorbeeld aan de herinrichting van de Europalaan-Noord) wordt aan groen gewerkt. Ontwikkelorganisatie Ruimte is op dit moment qua bemensing volop in beweging en staat voor een veranderingopgave. Personeel wordt vooral ingezet om aan de groenopgave (met name de schaalsprong Groen) en specifieke (groen)projecten te werken. Er is in 2024 34 fte beschikbaar om aan de Groene Schaalsprong en aan de projecten uit het Meerjaren Groenprogramma te werken. Dit zijn projectleiders, landschappers, stedenbouwkundigen, groenadviseurs, ondersteuners, verkeerskundigen, financiële adviseurs, et cetera. Een groot deel van de groenadviseurs werkt vooral in projecten die vanuit de gebieden en andere opgaven (zoals mobiliteit en energie) gefinancierd worden. Deze vallen niet in de genoemde 34 fte.

Het referentiekader van BOR ten aanzien van de personele inzet is de nota Beheer Openbare Ruimte in 2021. Er werken op dit moment ongeveer 200 mensen bij BOR.<sup>93</sup> Personele uitbreidingen op groen zijn voornamelijk gericht geweest op het op orde brengen van de tactische formatie binnen team 'Beleid en Programma Groen en Ondergrond'. Het aantal groenadviseurs is daar recent toegenomen van zes tot tien. Het is de bedoeling dat deze adviseurs beter de link leggen met Ruimte om vanuit het beheersperspectief van groen een bijdrage te leveren op beleids- en projectniveau.

<sup>93</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

W&S heeft in januari 2021 een strategienota opgesteld waarin vanuit 2020 voor vijf tot tien jaar vooruit in de tijd een koers is uitgezet. Daarmee is in beeld gebracht hoeveel capaciteit er nodig is om in het dagelijks onderhoud aan alle wensen van de gemeenteraad te kunnen voldoen. Begin 2020 bestond de uitvoeringscapaciteit van W&S uit 154 fte, waarvan 46 fte voor de groenopgave. Om effectief aan de voorgenoemde opgaven te werken zou 45,5 fte aan interne capaciteit extra nodig zijn.<sup>94</sup> Hiervan was twaalf extra fte nodig om de komende jaren voor de groenopgave op de gewenste capaciteit te komen.<sup>95</sup> Inmiddels zijn er circa 190 fte bij W&S werkzaam en blijkt er behoefte om door te groeien naar 235 fte.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Gemeente Utrecht (2021). *Strategienota Wijkonderhoud & Service*.

<sup>95</sup> Gemeente Utrecht (2021). *Strategienota Wijkonderhoud & Service*.

<sup>96</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.



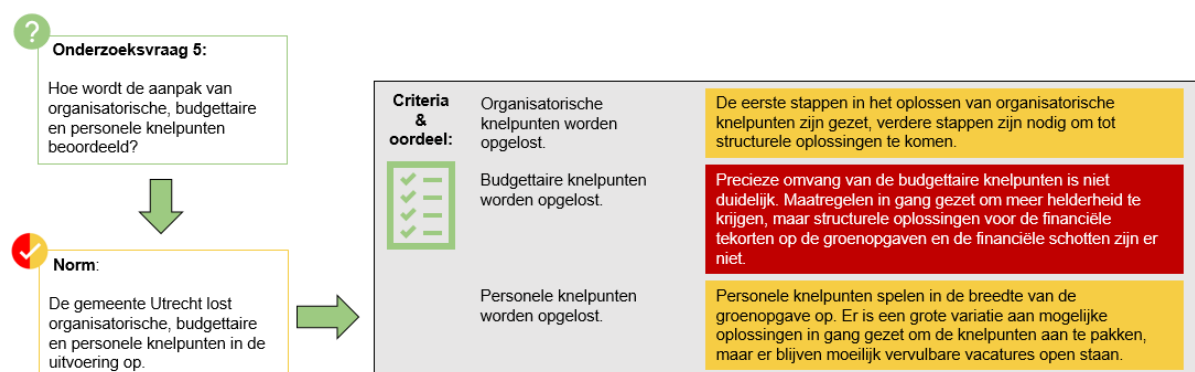
## 5 STRUCTURELE OPLOSSINGEN VOOR UITVOERINGSKNELPUNTEN VER WEG

In de uitvoering van de groenopgave zijn grote knelpunten zichtbaar. De eerste stappen in het oplossen van organisatorische knelpunten zijn gezet, maar er zijn verdere stappen nodig in de verbetering van de onderlinge samenwerking, kennisuitwisseling en taakverdeling. De precieze omvang van alle budgettaire knelpunten is niet duidelijk. Er zijn maatregelen in gang gezet om meer helderheid te krijgen, maar structurele oplossingen voor het daadwerkelijk oplossen van bijvoorbeeld het grote financiële tekort op de schaa sprong groen en voor de financiële schotten tussen de organisatieonderdelen zijn er niet. Personele knelpunten spelen in de breedte van de groenopgave op. Er is een grote variatie aan mogelijke oplossingen in gang gezet om de knelpunten aan te pakken, maar er blijven moeilijk vervulbare vacatures open staan. Structurele oplossingen voor alle uitvoeringsknelpunten zijn hiermee nog ver weg.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan het groenbeleid en op welke manier knelpunten in de uitvoering worden opgelost. We gaan daarbij in op organisatorische knelpunten (paragraaf 5.1), budgettaire knelpunten (paragraaf 5.2) en personele knelpunten (paragraaf 5.3). Dat doen we aan de hand van beschikbare documenten, interviews met medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie en met groenaannemers, en observaties bij het meelopen in de praktijk. We beantwoorden hiermee de vijfde onderzoeksvraag.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende norm, leidt in figuur 5.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm en bijbehorende aspecten.

**Figuur 5.1** Normen, criteria en beoordeling "Oplossen uitvoeringsknelpunten"



### ***Toelichting op het normenkader***

Voor een doeltreffende uitvoering van het groenbeleid is het noodzakelijk dat knelpunten worden aangepakt en waar mogelijk worden opgelost. Omdat knelpunten op uiteenlopende onderwerpen betrekking kunnen hebben, maken we onderscheid naar organisatie, budget en personeel. Met deze aspecten moeten de juiste voorwaarden worden gecreëerd om een effectieve invulling te geven aan het realiseren van de gestelde doelen en ambities.

## **5.1 EERSTE STAPPEN GEZET IN OPLOSSEN ORGANISATORISCHE KNELPUNTEN**

Voor het opstellen en uitvoeren van het groenbeleid zijn verschillende organisatieonderdelen verantwoordelijk. In hoofdzaak gaat het dan om Ruimte (beleid) en Stadsbedrijven (uitvoering), maar ook Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) heeft een verantwoordelijkheid in het toezicht op de naleving. Voor een effectieve uitvoering is een goede afstemming tussen deze betrokken organisatieonderdelen noodzakelijk. Maar ook binnen de organisatieonderdelen zijn verschillende afdelingen betrokken bij het openbaar groen. Binnen Ruimte gaat het om verschillende opgaven (o.a. Gezond leefklimaat, Duurzame Mobiliteit en Gezonde gebiedsontwikkeling), bij Stadsbedrijven om de afdelingen BOR en W&S. Het is belangrijk dat knelpunten die in de organisatie ontstaan op een goede manier worden opgelost.

Wij constateren dat de afgelopen jaren de eerste stappen zijn gezet in het oplossen van organisatorische knelpunten die zichtbaar werden. Bij Stadsbedrijven wijzen betrokkenen met regelmaat op de gevolgen die bezuinigingen in het verleden hebben gehad op de organisatie.<sup>97</sup> Er ontstond **achterstallig onderhoud**, zowel in de buitenruimte als in de organisatie. De bemensing in deze periode wordt omschreven als “*zeer krap*” en “*doorgaans op de uitvoering gericht*”. Daardoor was er ook minder aandacht voor bijvoorbeeld beleidsvorming en een goede samenwerking met andere organisatieonderdelen. Nadat het achterstallig onderhoud in kaart is gebracht, is ingezet op uitbreiding van de bemensing (zie verder paragraaf 5.3). De **afstand tussen Ruimte en Stadsbedrijven** wordt nog altijd breed in de beide organisatieonderdelen ervaren.<sup>98</sup>

Tegelijkertijd komen in gesprekken ook vaak de eerste stappen naar voren die gezet zijn om de afstand juist te verkleinen. Naast het stroomlijnen van de samenwerking door de gezamenlijke bemensing van overlegmomenten, streeft Stadsbedrijven er steeds meer naar om actief beheer en onderhoud bij Ruimte onder de aandacht te brengen. Daarnaast is de wens geuit om breder te gaan werken volgens de principes van het assetmanagement en samen te gaan werken aan het opstellen van een visie op groen.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>98</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>99</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

Een derde organisatorisch knelpunt – dat met het voorgaande samenhangt – is een **gebrek aan kennisuitwisseling en eenduidige taakverdeling**. Naast de krappe bemensing zijn ook de “traditionele” taakverdeling tussen de organisatieonderdelen en de andere manier van werken belangrijke oorzaken. Van de taken is ook niet precies duidelijk hoe deze verdeeld zijn. De huidige inschatting is *“dat de taken en de verdeling ervan tussen Ruimte en Stadsbedrijven voor 80% wel zijn vastgelegd, maar dat er voor de resterende 20% nog goed naar gekeken moet worden.”*<sup>100</sup> Ook blijkt het lastig om de ‘traditionele’ taakverdeling te doorbreken.<sup>101</sup>

Een vierde knelpunt – die met name bij Ruimte wordt ervaren – is dat het **openbaar groen onder druk staat van andere opgaven**.<sup>102</sup> De groenopgave moet opboksen tegen de opgaven bij wonen, energie en mobiliteit. En ook in projecten vraagt het veel overtuigingskracht om externe partijen ook te laten investeren in groen, omdat dit voor hen vaak vooral een kostenpost lijkt. Het ontbreken van wettelijke, minimale normen voor groen of natuur in de stad, maakt *“in complexe afwegingen tussen bijvoorbeeld de ‘harde’ mobiliteitsdoelen en de ambitieuze woningbouwdoelen het moeilijker om de ‘zachtere’ kwantiteitsaspecten of kwaliteitsaspecten van het groen evenredig mee te wegen.”*<sup>103</sup> De aanpak van dit knelpunt vraagt breder de aandacht voor het openbaar groen en er wordt verwacht dat de nieuwe organisatiestructuur gaat helpen. Anderen twijfelen hier over. Onderdeel daarvan is ook om meer data te verzamelen over het openbaar groen om scherpere keuzes te kunnen maken.<sup>104</sup>

Een vijfde knelpunt is dat er bij projecten **te weinig aandacht voor beheer en onderhoud** is. Dit komt mede doordat er te weinig groenadviseurs bij Stadsbedrijven waren om te kunnen adviseren in de afzonderlijke projecten. Opgemerkt wordt dat projectmanagers binnen Ruimte onvoldoende kennis en expertise over beheerkosten hebben. En dat zij zich vooral richten op het in gang zetten van ontwikkelingen en daarbij niet denken aan aspecten levensduur, jaarlijkse onderhoudskosten en vervangingskosten na het verstrijken van de levensduur. Daar komt de laatste jaren bij dat steeds meer medewerkers van Wijken met groenprojecten naar voren komen die met geld van het initiatievenfonds worden betaald. Die projecten moeten uiteindelijk vaak door Stadsbedrijven worden onderhouden. Maar Stadsbedrijven zit meestal niet bij de totstandkoming van de initiatieven aan tafel. Het is daarbij dus nog zoeken naar een goede samenwerking en afstemming.<sup>105</sup> In brede zin zijn de maatregelen erop gericht om de aandacht voor het beheer en onderhoud al vroeg bij de planvorming en ontwerpfase van de verschillende projecten in beeld te krijgen.<sup>106</sup>

---

<sup>100</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>101</sup> Een voorbeeld is dat Stadsbedrijven verantwoordelijk is voor het beheer van de openbare ruimte waar het vervangen van bomen een onderdeel van is. Maar het planten van nieuwe bomen in bestaande openbare ruimte wordt door Ruimte gedaan.

<sup>102</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>103</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>104</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>105</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Meeloopdag Stadsbedrijven december 2023*.

<sup>106</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

In tabel 5.2 zijn de vijf knelpunten op organisatorisch vlak in één overzicht weergegeven. Daarnaast staan per knelpunt de maatregelen die al zijn genomen of nu lopen (tweede kolom) en de maatregelen die nog aanvullend als vervolg(mogelijkheid) of wens zijn benoemd in de gesprekken voor dit onderzoek (derde kolom).

**Tabel 5.2** Eerste stappen gezet in het oplossen van de organisatorische knelpunten

| <b>Knelpunt</b>                                                                                      | <b>Maatregel(en)</b>                                                                                                                                                                                                                            | <b>Aanvullende maatregel(en)</b>                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Achterstallig onderhoud in de organisatie van Stadsbedrijven.                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bemensing uitgebreid, met name op strategisch en tactisch niveau.</li> </ul>                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Afstand tussen Ruimte en Stadsbedrijven.                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verder stroomlijnen van de samenwerking (bijvoorbeeld bij overleg in stuurgroepen, strategisch overleg).</li> <li>▪ Actieve inbreng kennis vanuit Stadsbedrijven over beheer bij Ruimte.</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbeteren aansluiting Ruimte op assetmanagement bij Stadsbedrijven.</li> <li>▪ Verbeteren organisatie om groen te behouden.</li> <li>▪ Samenwerken aan een gezamenlijke visie op groen.</li> </ul>           |
| Gebrek aan kennisuitwisseling en eenduidige taakverdeling.                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opstellen strategienota W&amp;S.</li> <li>▪ Aanpassingen in de organisatiestructuur.</li> <li>▪ Extra bemensing W&amp;S en BOR.</li> </ul>                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verder uitbreiden bemensing.</li> </ul>                                                                                                                                                                       |
| Groen staat onder druk van andere opgaven.                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meer aandacht voor groen bij andere afdelingen (mobiliteit, energietransitie).</li> <li>▪ Vernieuwing organisatiestructuur Ruimte.</li> <li>▪ Kennisdeling tussen Ruimte en Stadsbedrijven.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stroomlijnen keuzeprocess, evenredige afweging maken.</li> <li>▪ Versterken positie van groen op strategisch en organisatiebreed niveau.</li> <li>▪ Voldoende data om scherpe(re) keuzes te maken.</li> </ul> |
| In projecten bij ontwikkelingen te weinig aandacht (ook in financiële zin) voor beheer en onderhoud. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extra groenadviseurs bij Stadsbedrijven.</li> <li>▪ Inbreng kennis vanuit Stadsbedrijven bij Ruimte en Wijken.</li> </ul>                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verder verbeteren samenwerking met andere organisatieonderdelen.</li> <li>▪ Bij planvorming en ontwerpfasen al aandacht voor groen.</li> </ul>                                                                |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023/2024) o.b.v. interviews Ruimte en Stadsbedrijven

In de gesprekken is ook ingegaan op de gevolgen die de geconstateerde knelpunten hebben (gehad). De belangrijkste zijn:

- Een hogere werkdruk binnen de organisatieonderdelen. Hier gaan we in paragraaf 4.3 verder op in.

- Geen of een latere overdracht van nieuw ontwikkeld groen vanuit Ruimte naar Stadsbedrijven voor onderhoud en beheer.
- De BInG-commissie<sup>107</sup> geeft geen akkoord, en daarmee lopen projecten vertraging op omdat zij niet door kunnen naar een volgende fase in het Utrechts Plan Proces.
- Afwegingen worden nog te veel op toevalligheid in plaats van gestructureerd en integraal gemaakt.<sup>108</sup>
- Frictie tussen medewerkers van de verschillende organisatieonderdelen, omdat de uitvoering niet mogelijk was of niet werd gedaan.

Los hiervan is het oplossen van de organisatorische knelpunten noodzakelijk om in de toekomst de gestelde prestatie- en effectdoelen te kunnen realiseren.

## 5.2 GROTE FINANCIËLE TEKORTEN OP DE GROENOPGAVEN

Om uitvoering te geven aan het groenbeleid zijn zowel voor de ontwikkeling en realisatie van het openbaar groen als voor beheer en onderhoud voldoende financiële middelen nodig. In paragraaf 4.2 zagen we al dat de budgetten voor het Meerjaren Groenprogramma lange tijd min of meer gelijk bleven, maar met de afspraken uit het laatste coalitieakkoord in omvang zijn gaan toenemen. Voor beheer en onderhoud zijn de budgetten voor het dagelijks beheer en onderhoud van groen tussen 2018 en 2023 weliswaar gegroeid, maar met name door indexaties van de kosten en enkele keren incidenteel extra geld voor ontstane knelpunten.

We constateren dat de precieze omvang van de budgettaire knelpunten op dit moment niet volledig duidelijk is. De afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen in gang gezet om hier meer helderheid in te krijgen. Het gebrek aan financiële middelen wordt – met name met het oog op de toekomst – door betrokkenen het meest als knelpunt genoemd. Daarbij speelt ook mee dat het gebrek aan geld doorwerkt in de organisatie en het personeel. Het besef is breed aanwezig dat de huidige omvang van de middelen (zowel voor de ontwikkeling als voor het beheer en onderhoud) niet past bij alle kwantitatieve en kwalitatieve doelen en ambities.<sup>109</sup>

Bij het gebrek aan financiële middelen komen veel verschillende oorzaken naar voren:

- Locatie<sup>110</sup>: Het ontwikkelen van groen op een grote ontwikkellocatie – zoals in Leidsche Rijn – is relatief makkelijk en goedkoop. Het realiseren van groen en bomen in de bestaande stad is duurder, omdat daar veel meer in de ‘krappe’ ondergrond moet worden gewerkt.

<sup>107</sup> Dat is een interdisciplinaire commissie die alle ingrepen in de openbare ruimte toetst op met name beheerbaarheid.

<sup>108</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>109</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>110</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

- Nieuwe ambities<sup>111</sup>: Vanuit de stad en de politiek komen nieuwe ambities voor het openbaar groen. Een voorbeeld dat beide raakt is een loket voor bewonersinitiatieven. Hier wordt niet altijd (voldoende) geld voor vrijgemaakt.
- Politiek<sup>112</sup>: Bepaalde randvoorwaarden in verband met andere politieke afspraken maken beperkend. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beperken van externe inhuur. En het beantwoorden van mondelinge en schriftelijke vragen vanuit de gemeenteraad vraagt veel tijd en aandacht van de ambtelijke organisatie.
- Klimaatverandering<sup>113</sup>: Klimaatverandering stelt hogere eisen aan de investeringen. Daarnaast nemen ook de kosten voor beheer en onderhoud toe, omdat bijvoorbeeld het onderhoudsseizoen langer wordt of omdat een andere, duurdere aanpak gevraagd wordt.
- Toenemend gebruik<sup>114</sup>: Met name sinds de coronaperiode is duidelijk geworden dat het openbaar groen in de stad intensief wordt gebruikt. Dat vraagt ook meer onderhoud.
- Aandacht: Het in paragraaf 5.1 geconstateerde organisatorische knelpunt dat er te weinig aandacht is voor de kosten van (structureel) beheer en onderhoud beperkt de omvang van de beschikbare budgetten.

In de onderzoeksperiode is het knelpunt van het **achterstallig onderhoud** aangepakt door de omvang ervan in kaart te brengen (voor groen € 5,6 miljoen<sup>115</sup>) en daar extra financiële middelen voor beschikbaar te stellen. Daarnaast is een financiële strategie ontwikkeld om de begroting meer robuust te maken. Met de RSU 2040 is duidelijk geworden dat er nog een groot **tekort aan financiële middelen** is voor de ontwikkeling en realisatie van de groeiambities. De eerste raming gaat uit van circa € 80 miljoen per jaar tot 2040, ver boven het nu beschikbare budget (zie ook paragraaf 4.2). Voor een kleiner deel is de financiering hiervan voor de gemeente Utrecht. Betrokkenen geven hierbij aan *“te proberen de beperkte financiële middelen zo min mogelijk als een belemmering te zien”* en dat het *“uitdaagt om extra creatief aan de slag te gaan.”*<sup>116</sup>

De afgelopen jaren zijn veel verschillende maatregelen genomen om het financiële beeld scherper te stellen en extra geld beschikbaar te maken. De gemeente probeert de schaa sprong Groen in alle onderdelen van het beleid te verankeren. Stappen die daarvoor worden gezet zijn de lobby voor extra financiële middelen, het verankeren van beleid in omgevingsvisies en programmatisch in het MPR.<sup>117</sup> Zo is groen al vastgelegd in de omgevingsvisies voor het USP, de Binnenstad, Kanaleneiland en Transwijk. Tegelijkertijd is duidelijk dat de opdracht nog *“preciezer gemaakt moet worden”* en verdere samenwerking met externe partners en inwoners en een brede lobby nodig zijn om het tekort structureel op

<sup>111</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>112</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>113</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>114</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>115</sup> Gemeente Utrecht (2021). *Nota Beheer Openbare Ruimte*, pag. 34.

<sup>116</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>117</sup> Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Voortgang groene schaa sprong en bomen*.

te kunnen lossen.<sup>118</sup> De gemeente Utrecht werkt samen met verschillende andere gemeenten aan het maken van berekeningen en ook aan een sterkere lobby richting andere overheden. Met eerdere activiteiten – waaronder brieven aan verschillende ministeries – is het onderwerp openbaar groen al wel breder op de agenda gezet.<sup>119</sup>

Het **financiële tekort** speelt ook een belangrijke rol **bij het realiseren van nieuwe (kwalitatieve) ambities**. Deze ambities kunnen voortkomen uit politieke besluiten maar bijvoorbeeld ook uit ideeën en initiatieven van inwoners. In de huidige praktijk wordt erop ingezet om nieuwe ambities zoveel mogelijk binnen de bestaande kaders en aanpakken een plek te geven. Daar zit echter ook een grens aan. Waarbij betrokkenen vooral ook willen nadenken over mogelijkheden om de inbreng van inwoners meer in te kaderen: *“We kunnen ook harder zijn richting inwoners: we hebben een groenambitie en moeten voor het langetermijnperspectief deze bomen bij u in de straat plaatsen. Dat is dan een gegeven, waarbij inwoners wel mee kunnen praten over bijvoorbeeld het type bomen.”*<sup>120</sup>

Het vierde knelpunt – het **tekort aan financiële middelen voor onderhoud en beheer van openbaar groen** – hebben we inhoudelijk al beschreven in paragraaf 5.1. Naast het incidenteel verzoek aan de raad voor extra budget, en de extra middelen voor beheer die met het coalitieakkoord zijn vrijgemaakt voor icoonprojecten wordt door Stadsbedrijven vooral ingezet op een efficiëntere inzet van mensen en materiaal.<sup>121</sup> Het probleem zit in de budgetten daarna, waarin wel budget is opgenomen voor vergroening, maar beheer niet meer meegroeit.

Een vijfde knelpunt dat in verschillende vormen naar voren komt, zijn de **financiële schotten tussen organisatieonderdelen en beleidsafdelingen en onvoldoende zicht op de verdeling** van de budgetten voor openbaar groen. *“In de programmabegroting is er één post voor openbare ruimte en groen, waar zowel de investeringen als het beheer uit betaald wordt. (...) Het is lastig dat we organisatorisch verschillende onderdelen zijn. Beheer kan geen geld schuiven naar Ruimte.”* Een andere betrokkene noemt de budgetten *“een soort van black box”* waarbij *“het niet duidelijk is wat waarvoor beschikbaar is.”*<sup>122</sup> Ook voor de rekenkamer blijkt het in het kader van dit onderzoek door de gebrekkige en versnipperde financiële informatie niet mogelijk om een helder zicht te krijgen op de verdeling en ontwikkeling van de verschillende budgetten. Maatregelen om dit knelpunt op te lossen zijn ons ook niet ter ore gekomen.

In tabel 5.3 zijn de vijf knelpunten op budgettair vlak in één overzicht weergegeven. Daarnaast staan per knelpunt de maatregelen die al zijn genomen of nu lopen (tweede

---

<sup>118</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>119</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>120</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>121</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>122</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

kolom) en de maatregelen die nog aanvullend als vervolg(mogelijkheid) of wens zijn benoemd in de gesprekken voor dit onderzoek (derde kolom).

**Tabel 5.3** Grote financiële tekorten op de groenopgaven, maatregelen in gang gezet om beeld herder te krijgen en knelpunten aan te pakken

| Knelpunt                                                                                                                                  | Maatregel(en)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Aanvullende maatregel(en)                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Achterstallig onderhoud door bezuinigingen. <sup>123</sup>                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Omvang in kaart gebracht en gemeld bij de Nota Beheer Openbare Ruimte.</li> <li>▪ Financiële strategie ontwikkeld om de begroting meer robuust te maken.<sup>124</sup></li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verder wegwerken van het achterstallig onderhoud.</li> </ul>                                                                                                                                                 |
| Tekort aan financiële middelen voor ontwikkeling en realisatie van de ambities met openbaar groen (de schaa sprong Groen). <sup>125</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In kaart brengen benodigde financiële middelen.</li> <li>▪ Opdracht preciezer maken (financieel en proces) en verankeren in beleid.</li> <li>▪ Afspraken over extra geld opgenomen in coalitieakkoord.</li> <li>▪ Inzet op nieuwe, innovatieve ontwikkelingen.</li> <li>▪ Samenwerking met andere organisaties en gemeenten.</li> <li>▪ Onderwerp op de agenda plaatsen van de rijksoverheid.</li> <li>▪ Lobby voor Europese, landelijke en provinciale subsidies.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lobby voor Europese, landelijke en provinciale subsidies continueren en eventueel versterken.</li> <li>▪ Bijdragen aan investeringen nodig van woningcorporaties, ontwikkelaars en particulieren.</li> </ul> |
| Tekort aan financiële middelen voor de realisatie van nieuwe (kwalitatieve) ambities. <sup>126</sup>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zoveel mogelijk inpassen in bestaande aanpak.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meer keuzes als gemeente zelf maken en de participatie van belanghebbenden op een andere manier, slimmer en efficiënter inzetten.</li> </ul>                                                                 |
| Tekort aan financiële middelen voor onderhoud en beheer van openbaar groen.                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geld voor beheer en onderhoud eerder onder de aandacht brengen bij projecten.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                       |

<sup>123</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

<sup>124</sup> Gemeente Utrecht (maart 2021). *Nota beheer openbare ruimte*.

<sup>125</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>126</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

|                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                           |   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
|                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In coalitieakkoord geld vrijgemaakt voor beheer icoonprojecten.</li> <li>▪ Efficiënter inzetten mensen en materiaal.</li> <li>▪ Terug naar de raad voor extra budget.</li> </ul> |   |
| Financiële schotten tussen organisatieonderdelen en beleidsafdelingen en onvoldoende zicht op de verdeling. <sup>127</sup> | -                                                                                                                                                                                                                         | - |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023/2024) o.b.v. interviews Ruimte en Stadsbedrijven

Ook bij de financiële knelpunten is in de gesprekken ingegaan op de gevolgen die deze knelpunten hebben of hebben gehad. De belangrijkste zijn:

- Er moet ingeboet worden op bepaalde ambities en met minder kwaliteit genoeg worden genomen.
- Er kan niet worden voldaan aan de wensen van inwoners en andere betrokkenen omdat daarvoor de middelen ontbreken.
- Er zijn (toekomstige) risico's verbonden aan de zogeheten kaasschaafmethode – door beperkingen in het budget alles net een beetje minder doen in plaats van keuzes maken – waarbij (opnieuw) achterstallig onderhoud aan het openbaar groen en/of de gemeentelijke organisatie kan ontstaan.

### 5.3 PERSONELE KNELPUNTEN WORDEN AANGEPAKT

Een groot deel van de beschikbare budgetten voor openbaar groen zijn bestemd voor en worden besteed aan personele inzet van medewerkers en externen. Om uitvoering te geven aan het ontwikkelen, realiseren, beheren en onderhouden van het openbaar groen is het cruciaal dat de bemensing op orde is. Wij constateren dat er in de volle breedte van de groenopgave sprake is van personele knelpunten. En tegelijkertijd dat er al een grote variatie aan maatregelen is genomen om te proberen dit op te lossen, maar dat moeilijk vervulbare vacatures open blijven staan.

Zowel bij de ontwikkeling en realisatie van de groenopgave als bij het beheer en onderhoud van het openbaar groen is het **gebrek aan bemensing** een veelgehoord knelpunt. Ruimte en Stadsbedrijven blijken beide voor de benodigde inzet mede afhankelijk van externe inhuur. In dit verband komt met regelmaat de bij de Voorjaarsnota 2023 aangenomen [motie](#) ter sprake waarmee een maximum van 10% aan externe inhuur (in fte) moet worden nagestreefd. Dit werkt beperkend en het blijft daarom voor de uitvoering noodzakelijk om ook in te zetten op de werving van vaste medewerkers. Specifiek voor W&S is ook opgemerkt dat er zich gemiddeld gezien relatief oudere mensen in het personeelsbestand bevinden. Dat is

<sup>127</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

een belangrijke ontwikkeling waar nu al bij de inzet rekening mee wordt gehouden; “*Er worden slimme verschuivingen gemaakt in werkzaamheden zodat fysiek minder zwaar werk niet bij hen terechtkomt.*”<sup>128</sup>

Betrokkenen geven aan dat de formatie de afgelopen maanden op veel plekken is versterkt, maar dat er op een aantal plekken moeilijk vervulbare vacatures blijken te bestaan.<sup>129</sup> Dat heeft de volgende oorzaken:

- De algemene krapte op de arbeidsmarkt waardoor het voor de werving “*een kleine vijver is om in te vissen.*”
- De specifieke kennis en expertise die nodig zijn om in het groen te werken; “*het is een vak.*” Met name aan groenadviseurs, ecologen en specialisten zoals boomtechnisch adviseurs is blijvende behoefte.
- De extra competenties die tegenwoordig nodig zijn om aan meerdere opgaven en doelen tegelijk bij te dragen en om te kunnen omgaan met de grote(re) betrokkenheid van de inwoners.
- De ambitie en wens om in te zetten op de werving van vaste medewerkers met lokale kennis van het openbaar groen in de wijken en buurten.
- Minder aansprekende – secundaire – arbeidsvoorwaarden; “*die prikkelen niet*”.

Bij Ruimte wordt qua aanvullende maatregelen – naast de bredere organisatievernieuwing – vooral aangegeven dat in het recruitmentproces *creatiever* en *dichter op de opgavekant* kan worden geworven.<sup>130</sup> Bij Stadsbedrijven worden aanpassingen op de werkplek, het werken met buddy’s, aanpassingen in het takenpakket en het verbeteren van de mogelijkheden om door te groeien als aanvullende maatregelen genoemd. Ook is men bezig met een opleidingsplan en het oppakken van recruitment in G4-verband.<sup>131</sup>

**Tabel 5.4** Personele knelpunten worden aangepakt

| Knelpunt                                                                             | Maatregel(en)                                                                                                                                                                                                                                          | Aanvullende maatregel(en)                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebrek aan bemensing voor de groenopgave en in projecten. <sup>132</sup>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inzetten van externe inhuur.</li> <li>▪ Blijvende inzet op werving nieuwe medewerkers.</li> </ul>                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creatiever en meer vanuit de opgaven werven.</li> </ul>                        |
| Gebrek aan bemensing voor de uitvoering van groenbeheer en onderhoud. <sup>133</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inzetten van externe inhuur.</li> <li>▪ Werving nieuwe medewerkers, o.a. groenadviseurs.</li> <li>▪ Aanpassingen op de werkplek.</li> <li>▪ Werk uitbesteden.</li> <li>▪ Verbeteren werkprocessen.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opstellen opleidingsplan.</li> <li>▪ Werven in breder verband (G4).</li> </ul> |

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023/2024) o.b.v. interviews Ruimte en Stadsbedrijven

<sup>128</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

<sup>129</sup> Rekenkamer Utrecht (2023/2024). *Interviews gemeente.*

<sup>130</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

<sup>131</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente.*

<sup>132</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

<sup>133</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente.*

Ook bij de personele knelpunten is in de gesprekken ingegaan op de gevolgen die deze knelpunten hebben of hebben gehad. De belangrijkste zijn:

- Niet alle projecten kunnen van een advies voor openbaar groen worden voorzien. Daardoor kunnen op een later moment weer vertragingen optreden, of dreigt groen sneller het sluitstuk van projecten te worden.<sup>134</sup>
- Door verloop en verzuim onder het personeel ontstaan fouten in de uitvoering.<sup>135</sup> Ook de historische kennis staat onder druk.
- Sommige taken worden minder of niet uitgevoerd. Zo is het toezicht op het planten van bomen op dit moment beperkt. Ondanks dat dit belangrijker wordt en niet alleen groenaannemers maar ook civiele aannemers zijn die dit zijn gaan uitvoeren.<sup>136</sup> En ook in bredere zin is de bemensing van het toezicht in de stad krap.
- Er wordt werk uitbesteed en moet deels gewerkt worden met een flexibele schil.

---

<sup>134</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*. Rekenkamer Utrecht (2023). *Meeloopdag Stadsbedrijven december 2023*.

<sup>135</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

<sup>136</sup> Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.



# BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

## WERKWIJZE

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van vier stappen:

- Documentstudie: wij hebben ons bij de documentstudie in hoofdzaak gericht op het beleid voor openbaar groen van de gemeente Utrecht in de periode van 2017 tot heden. Daarmee zijn de doelen, maatregelen en kaders in kaart gebracht. Daarnaast is aan de hand van de Planning & Control documenten, de Meerjaren Groenprogramma's en aanvullende financiële informatie nagegaan hoeveel geld er in de onderzoeksperiode beschikbaar was en besteed is voor het ontwikkelen en beheren van openbaar groen. Ook is in de raadsinformatie over openbaar groen (raadsbrieven, moties, toezeggingen) nagegaan welke aanvullende beleids- en uitvoeringsafspraken gemaakt zijn. Een overzicht van de geraadpleegde bronnen is verderop in deze bijlage opgenomen. Voor de data-analyse is gebruik gemaakt van de cijfers die door de organisatieonderdelen Ruimte en Stadsbedrijven worden verzameld en geregistreerd over de ontwikkeling van de (hoeveelheid en kwaliteit) van het openbaar groen. Een groot deel van deze informatie blijkt ook terug te vinden in openbare bronnen als de Duurzaamheidsverslagen, de programmabegrotingen en jaarstukken.
- Interviews professionals: we zijn binnen de gemeentelijke organisatie in gesprek gegaan met medewerkers die binnen Ruimte en Stadsbedrijven verantwoordelijk zijn voor de opgaven rond openbaar groen. Een lijst met functies van de geraadpleegde personen staat verderop in deze bijlage. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst.
- Zicht op de uitvoering: we zijn binnen de gemeentelijke organisatie in gesprek gegaan met de uitvoerende medewerkers bij Ruimte en Stadsbedrijven die uitvoering geven aan het beleid en de plannen rondom openbaar groen. Daarnaast hebben we gesproken met drie externe partijen – waaronder Utrechtse Werkbedrijven (UW) – die in opdracht van de gemeente opdrachten voor de gemeente uitvoeren. Daarnaast zijn we bij Ruimte aanwezig geweest bij een Strategisch groenoverleg en bij een bewonersavond over Natuurgebied Zuilen. Bij Stadsbedrijven waren we op een meeloopdag aanwezig bij een BInG-overleg en een fietstocht langs groenprojecten in de wijken Leidsche Rijn en Vleuten-De Meern. Daarnaast zijn we op deze dag uitgebreider geïnformeerd over de werking en invulling van de registratiesystemen.
- Analyse en rapportage: alle verzamelde informatie is vervolgens geanalyseerd en in verband gebracht met de vooraf vastgestelde normen. De normenbeoordelingen zijn vervolgens vastgelegd in de conceptnota van bevindingen en aan voorgelegd ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. Na de verwerking van de ambtelijke reactie hebben we een bestuurlijk rapport opgesteld met conclusies en aanbevelingen. Het geheel is daarna voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk wederhoor. Na het ontvangen van de bestuurlijke reactie hebben we het definitieve rapport opgemaakt met een nawoord van de rekenkamer.

## GERAADPLEEGDE PERSONEN

### Gemeente Utrecht:

- IRM Ruimte
  - Opgavemanager Gezond Leefklimaat
  - Deelopgavetrekker Groene Schaalsprong
  - Deelopgavetrekker Groene Leefomgeving
  - Projectleider Groen
  - Strateeg
  - Business controller Ruimte o.a. Groen
- 
- IRM Stadsbedrijven
  - Hoofd Beheer Openbare Ruimte
  - Hoofd Wijkonderhoud & Service
  - Groepshoofd Groen en Ondergrond BOR
  - Assetmanager Groen BOR
  - Strategisch adviseur BOR
  - Directievoerder / gebiedsmanager Wijkonderhoud & Service
  - Senior adviseur groen (2)
  - Senior adviseur beleid
  - Senior beleidsmedewerker groen
  - Business controller BOR
  - Business controller Wijkonderhoud & Service

### Externen:

- Aannemer 1 (1 persoon).
- Aannemer 2 (3 personen).
- Utrechtse Werkbedrijven (4 personen).

## GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

### Gemeentelijke documenten rondom openbaar groen:

- Gemeente Utrecht (11 maart 2009). *Bomenbeleid Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (22 december 2016). *Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte*.
- Gemeente Utrecht (5 juli 2017). *Meerjaren Groenprogramma 2017 – 2020, jaarsnede 2017*.
- Gemeente Utrecht (maart 2018). *Actualisatie groenstructuurplan 2017 – 2030*.
- Gemeente Utrecht (8 mei 2018). *Meerjaren Groenprogramma 2018 – 2021, jaarsnede 2018*.
- Gemeente Utrecht (9 mei 2018). *Duurzaamheidsverslag 2017*.
- Gemeente Utrecht (9 mei 2018). Raadsbrief *Duurzaamheidsverslag en Voortgangsrapportage Utrecht Energie 2017*.
- Gemeente Utrecht (14 mei 2019). *Duurzaamheidsverslag 2018*.

- Gemeente Utrecht (14 mei 2019). Raadsbrief *Duurzaamheidsverslag en Voortgangsrapportage Energie van de stad 2018*.
- Gemeente Utrecht (26 juni 2019). *Meerjaren Groenprogramma 2019 – 2022, jaarsnede 2019*.
- Gemeente Utrecht (17 december 2019). *Meerjaren Groen Uitvoeringsprogramma 2020 – 2023*.
- Gemeente Utrecht (23 april 2020). *Duurzaamheidsverslag 2019*.
- Gemeente Utrecht (23 april 2020). Raadsbrief *Duurzaamheidsverslag en Voortgangsrapportage Energie van de stad 2019*.
- Gemeente Utrecht (23 april 2020). *Bomenbalans 2019*.
- Gemeente Utrecht (maart 2021). *Nota beheer openbare ruimte*.
- Gemeente Utrecht (23 maart 2021). Raadsbrief *Actieplan zelfbeheer groen*.
- Gemeente Utrecht (25 april 2021). *Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040*.
- Gemeente Utrecht (30 april 2021). *Duurzaamheidsverslag 2020*.
- Gemeente Utrecht (30 april 2021). Raadsbrief *Duurzaamheidsverslag en Voortgangsrapportage Energie van de stad 2020*.
- Gemeente Utrecht (30 april 2021). *Bomenbalans 2020*.
- Gemeente Utrecht (5 oktober 2021). *Evaluatie bomenbeleid 2016 – 2020*.
- Gemeente Utrecht (5 oktober 2021). Raadsbrief *Biodiversiteit – indicatoren en monitoring*.
- Gemeente Utrecht (6 februari 2022). *Visie klimaatadaptatie*.
- Gemeente Utrecht (8 maart 2022). Raadsbrief *Strategie voor groen*.
- Gemeente Utrecht (12 mei 2022). Raadsbrief *Nota Beheer Openbare Ruimte en MJIP 2023 – 2027*.
- Gemeente Utrecht (17 mei 2022). *Inleiding bomenbalans 2021*.
- Gemeente Utrecht (17 mei 2022). *Duurzaamheidsverslag 2021*.
- Gemeente Utrecht (17 mei 2022). Raadsbrief *Duurzaamheidsverslag en Voortgangsrapportage Energie van de stad 2021*.
- Gemeente Utrecht (april 2023). *Indicatoren en tussendoelen klimaatadaptatie*.
- Gemeente Utrecht (mei 2023). *MGP Ruimte voor Groen uitvoeringsprogramma 2023 – 2027*.
- Gemeente Utrecht (24 mei 2023). *Duurzaamheidsverslag 2022*.
- Gemeente Utrecht (24 mei 2023). Raadsbrief *Duurzaamheidsverslag, Energie van de stad, Bomenbalans en Meerjaren Groenprogramma 2022*.
- Gemeente Utrecht (23 juni 2023). Raadsbrief *Hoofdlijnen uitbreiding en betere bescherming bomenbestand Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (28 november 2023). Raadsbrief *Voortgang groene schaa sprong en bomen*.
- Gemeente Utrecht (24 april 2024). Raadsbrief *Duurzaamheidsverslag en voortgangsrapportage 2023*.
- Gemeente Utrecht (24 april 2024). *Duurzaamheidsverslag 2023*.

- Gemeente Utrecht (24 april 2024). *Ruimte voor groen. Meerjaren Groenprogramma. Voortgangsrapportage 2023.*
- Gemeente Utrecht (24 april 2024). *Bomenbalans – subwijk 2023.*

#### **Gemeentelijke planning en controldocumenten:**

- Gemeente Utrecht (12 mei 2017). *Voorjaarsnota en eerste bestuursrapportage 2017.*
- Gemeente Utrecht (15 september 2017). *Programmabegroting 2018.*
- Gemeente Utrecht (15 september 2017). *Tweede bestuursrapportage 2017.*
- Gemeente Utrecht (13 juni 2018). *Voorjaarsnota en eerste bestuursrapportage 2018.*
- Gemeente Utrecht (5 juli 2018). *Jaarstukken 2017.*
- Gemeente Utrecht (13 september 2018). *Programmabegroting 2019.*
- Gemeente Utrecht (13 september 2018). *Tweede bestuursrapportage.*
- Gemeente Utrecht (16 mei 2019). *Voorjaarsnota en eerste bestuursrapportage.*
- Gemeente Utrecht (6 juni 2019). *Jaarstukken 2018.*
- Gemeente Utrecht (19 september 2019). *Programmabegroting 2020.*
- Gemeente Utrecht (19 september 2019). *Tweede bestuursrapportage 2019.*
- Gemeente Utrecht (8 mei 2020). *Jaarstukken 2019.*
- Gemeente Utrecht (19 juni 2020). *Eerste bestuursrapportage 2020.*
- Gemeente Utrecht (25 juni 2020). *Kaderbrief 2020.*
- Gemeente Utrecht (1 oktober 2020). *Programmabegroting 2021.*
- Gemeente Utrecht (1 oktober 2020). *Tweede bestuursrapportage 2020.*
- Gemeente Utrecht (20 mei 2021). *Voorjaarsnota en eerste bestuursrapportage 2021.*
- Gemeente Utrecht (28 mei 2021). *Jaarstukken 2020.*
- Gemeente Utrecht (16 september 2021). *Programmabegroting 2022.*
- Gemeente Utrecht (16 september 2021). *Tweede bestuursrapportage 2022.*
- Gemeente Utrecht (12 mei 2022). *Voorjaarsnota en eerste bestuursrapportage 2022.*
- Gemeente Utrecht (12 mei 2022). *Jaarstukken 2021.*
- Gemeente Utrecht (15 september 2022). *Programmabegroting 2023.*
- Gemeente Utrecht (15 september 2022). *Tweede bestuursrapportage 2022.*
- Gemeente Utrecht (11 mei 2023). *Jaarstukken 2022.*
- Gemeente Utrecht (16 mei 2023). *Voorjaarsnota en eerste bestuursrapportage 2023.*
- Gemeente Utrecht (14 september 2023). *Programmabegroting 2024.*
- Gemeente Utrecht (14 september 2023). *Tweede bestuursrapportage 2023.*

#### **Interne gemeentelijke documenten:**

- Gegevens over de ontwikkelingen in de hoeveelheid en kwaliteit van het openbaar groen.
- Gegevens over beschikbare en bestede (financiële) middelen.
- Gemeente Utrecht (2021). *Strategienota Wijkonderhoud & Service.*
- Norminstituut bomen. *Handboek bomen 2022.*
- Norminstituut bomen. *Poster werken met bomen 2023.*

**Andere bronnen:**

- Arcadis (4 februari 2024). Conceptrapport *Kosten ambitieus groen in de stad beleid. Aanpak vergroenen Nederlandse steden.*
- GroenLinks, D66, ChristenUnie (mei 2018). Coalitieakkoord Utrecht 2018-2022 *Ruimte voor iedereen.*
- GroenLinks, D66, PvdA, Student & Starter, ChristenUnie (1 juni 2022). Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 *Investeren in Utrecht. Kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat.*
- Natuur & Milieu (februari 2022). *Verstening openbare ruimte.*
- Rebel (2 februari 2024). Conceptrapport *Financiële verkenning Groen in en om de Stad. Groene aderen in het rood.*

**Websites:**

- Gemeente Utrecht, Utrecht in cijfers



## REKENKAMER UTRECHT

wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.