



Voorstel aan de gemeenteraad

Rekenkamerrapport: *Vergroening, van droom naar daad*

Beleidsvelden	Groen en Openbare Ruimte
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte en Stadsbedrijven
Opsteller	Johan Snoei
Kenmerk	12384589
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

De rekenkamer stelt de raad voor te besluiten om het college van burgemeester en wethouders het volgende te verzoeken:

1. Samenhang aan te brengen in de gestelde doelen voor openbaar groen. Stel als Ruimte en Stadsbedrijven gezamenlijk de prioriteiten vast voor ontwikkeling, beheer en onderhoud.
2. Een concrete vertaling te maken 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.
3. Te zorgen 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.
4. In de planvorming en uitvoering van de stedelijke opgaven stevig te sturen op de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van het openbaar groen.
5. Nauwkeurig in kaart te brengen 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.
6. Te zorgen voor evenwicht tussen de doelen en de beschikbare middelen.
7. De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.

De rekenkamer,

de secretaris,

dr. G. Molenaar

de voorzitter,

drs. P.W.D. Venhoeven

Samenvatting

De Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van het openbaar groenbeleid in de gemeente Utrecht. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in het rapport *Vergroening, van droom naar daad*.

Context

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.

Juridische context

De Rekenkamer Utrecht is een onafhankelijk bestuursorgaan van de gemeente Utrecht, met een grondslag in de gemeentewet (artikel 81 en 182-185). De rekenkamer heeft taken en bevoegdheden op een bij wet duidelijk afgebakend terrein. De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (gemeentewet, artikel 182). Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat daarbij geen controle van de jaarrekening aangezien dat het werkterrein is van de accountant. De gemeenteraad heeft binnen de kaders van de wet voor Rekenkamer Utrecht het juridisch kader nader vastgelegd in de Verordening Rekenkamer Utrecht (Gemeentebblad nr. 473707, 7 november 2023).

Beoogd effect

Het doel van dit onderzoek was 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 was:

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

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

De basis van het huidige openbaar groenbeleid is gelegd in 2007. 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](#).

Sinds 2018 zijn twee andere koersdocumenten vastgesteld die de doelen voor het openbaar groen aanvullen. Ten eerste de [Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040](#) (RSU, 2021) waarin de 'schaalsprong Groen' is geïntroduceerd. Ten tweede is de [Visie Klimaatadaptatie Utrecht](#) (2022) vastgesteld.

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](#). De gemeenteraad wordt geïnformeerd over de voortgang middels de duurzaamheidsverslagen (zie bijvoorbeeld [Duurzaamheidsverslag 2023](#)) en voortgangsrapportages bij het Meerjaren Groenprogramma (zie bijvoorbeeld de [voortgangsrapportage 2023](#)).

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunten voor verbetering van de huidige uitvoering	
Beslispunt	
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.
Argumenten	
1.1	Het openbaar groenbeleid is in de loop van de tijd in veel verschillende documenten vastgelegd. Het beleid is daardoor versnipperd en de samenhang is moeilijk te ontwarren.
1.2	Om goed aan de groenopgave uitvoering te kunnen geven, is het belangrijk dat er voldoende samenhang is in het beleid en er concrete doelen zijn voor de kwantiteit en kwaliteit van het openbaar groen.
1.3	Ambities en doelen werken nu niet altijd in dezelfde richting uit.
1.4	Ruimte en Stadsbedrijven zijn beide verantwoordelijk voor de uitvoering van de groenopgave, maar het is voor medewerkers nog onvoldoende duidelijk wie wat moet uitvoeren.
Beslispunt	
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.
Argumenten	
2.1	Niet alle beleidsdoelen zijn concreet gemaakt en vertaald naar de uitvoering.
2.2	Er ontbreekt vaak nog een concretiseringslag van te nemen acties op operationeel niveau.
2.3	Er is onduidelijkheid en twijfel over de uitvoerbaarheid van het totaal aan doelen en ambities.
2.4	Beleidsdocumenten moeten ook duidelijk maken hoe de gemeente doelen wil bereiken.
2.5	Zonder samenhang en een concrete vertaling van de doelen ontbreekt het aan duidelijkheid voor medewerkers om op uitvoeringsniveau de juiste besluiten te nemen, activiteiten uit te voeren en gestelde doelen en ambities te realiseren.
Beslispunt	
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.

Argumenten	
3.1	De ontwikkeling van het areaal aan openbaar groen wordt nauwlettend gevolgd.
3.2	Het inzicht in de algehele ontwikkeling van de kwaliteit van het openbaar groen is beperkt.
3.3	De gemeente volgt de kwaliteit aan de hand van de tevredenheid van de inwoners.
3.4	Sinds 2021 zijn er biodiversiteitsindicatoren (de Utrechtse 30) opgenomen in de duurzaamheidsverslagen, maar doelstellingen op biodiversiteit ontbreken nog.
3.5	Het behalen van de gestelde prestatie- en effectdoelen komen steeds meer onder druk.
3.6	Voor een groot deel van de beleidsdoelen ontbreken data over de ontwikkelingen.
3.7	Medewerkers beoordelen de behaalde prestaties en effecten wisselend, maar vinden eensgezind dat er extra inzet nodig is om de gestelde doelen te bereiken.
3.8	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.
Beslispunt	
4	Stuur in de planvorming en uitvoering van de stedelijke opgaven stevig op de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van het openbaar groen.
Argumenten	
4.1	Openbaar groen is in projecten steeds beter verankerd.
4.2	Toch wordt in deze vroege fase in het proces nog geen harde vierkante meters aan te ontwikkelen openbaar groen benoemd of vastgelegd.
4.3	Er wordt in de planvorming geen aandacht besteed aan het beheer en onderhoud van het te realiseren groen.
4.4	Er is een toenemende druk op de beschikbare ruimte in de stad, waardoor openbaar groen moet concurreren met andere grote opgaven als woningbouw, mobiliteit en energie.
4.5	De aandacht voor openbaar groen is in de projecten geen vanzelfsprekendheid en nog te vaak een sluitstuk.
4.6	De ontwikkeling van het openbaar groen loopt achter op de realisatie van woningbouw en in mindere mate op mobiliteit en energie.
Beslispunten voor betere borging van de uitvoering in de toekomst	

Beslispunt	
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.
Argumenten	
5.1	Organisatorische keuzes zijn en worden niet altijd onderbouwd.
5.2	Binnen de groenopgave wordt nog te sectoraal gedacht.
5.3	De samenwerking tussen Ruimte en Stadsbedrijven is niet goed op orde. Dat geldt met name voor de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen de organisatieonderdelen.
5.4	De onderbouwing van het benodigde geld en de dekking voor de schaa sprong Groen naar 2040 was zeer beperkt.
5.5	De dekking van de middelen was alleen voor de ontwikkeling van het totaal aan opgaven in de RSU beschreven. De dekking van beheer en onderhoud ontbreekt
5.6	De afgelopen jaren is ambtelijk verder gewerkt aan een nadere uitwerking van de financiering(sbehoefte), maar deze blijven beperkt tot de ontwikkeling van groen en houden een grote onzekerheidsmarge.
5.7	Ruimte, Beheer Openbare Ruimte (BOR) en Wijkonderhoud en - Service (W&S) maken ieder zelfstandig onderbouwde keuze in de personele inzet, waarbij vanuit een verschillende referentiekaders wordt geredeneerd.
5.8	Om effectief uitvoering te geven aan het groenbeleid is het belangrijk dat organisatorische, budgettaire en personele kaders voor de uitvoering goed onderbouwd zijn.
5.9	Zonder goede onderbouwing van de kaders ontstaat het risico dat gestelde doelen en ambities niet kunnen worden gerealiseerd.
Beslispunt	
6	Zorg voor evenwicht tussen de doelen en de beschikbare middelen.
Argumenten	
6.1	De eerste stappen in het oplossen van organisatorische knelpunten zijn gezet, verdere stappen zijn nodig om tot structurele oplossingen te komen.
6.2	Budgetten voor groenrealisatie nemen toe, maar in de toekomst is een veelvoud daarvan nodig om de schaa sprong Groen te realiseren.
6.3	In de RSU 2040 wordt uitgegaan van een benodigde € 80 miljoen per jaar. De onderbouwing van dit bedrag was beperkt, de huidige uitwerkingen zijn nog onderhanden werk.

6.4	De gemeente Utrecht wil voor een derde van de ambities uit de RSU financieel zorgdragen. Dit is verder niet nader gespecificeerd voor het onderdeel groen. Gemeentelijke budgetten nemen toe naar € 10 miljoen per jaar vanaf 2026. Maar schieten dus nog tekort een derde van het geraamde bedrag jaarlijks te kunnen financieren.
6.5	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.
6.6	De precieze omvang van de budgettaire knelpunten is daarmee nog onduidelijk.
6.7	Budgetten voor beheer zijn vooral toegenomen door indexatie naar aanleiding van kostenstijgingen en een bijdrage voor areaaluitbreiding en het intensiever gebruik van de openbare ruimte.
6.8	Er zijn maatregelen in gang gezet om meer helderheid te krijgen in de budgettaire knelpunten, maar structurele knelpunten voor de financiële tekorten op de groenopgaven en de financiële schotten zijn er niet.
6.9	Personele knelpunten spelen in de breedte van de groenopgave op.
6.10	Er is een grote variatie aan mogelijke oplossingen in gang gezet om de personele knelpunten aan te pakken, maar er blijven moeilijk vervulbare vacatures open staan.
6.11	Voor een doeltreffende uitvoering van het groenbeleid is het noodzakelijk dat knelpunten worden aangepakt en waar mogelijk opgelost.
Beslispunt	
7	De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.
Argumenten	
7.1	Bij de formulering van de aanbevelingen heeft de rekenkamer ruimte gelaten aan het college om de aanbevelingen nader in te vullen.
7.2	In artikel 12 (lid 9) van de Verordening rekenkamer gemeente Utrecht 2023 is opgenomen dat het college binnen zes weken na besluitvorming over de aanbevelingen van de rekenkamer een plan van aanpak opstelt over de implementatie van de raadsbesluiten.
Kanttekeningen	
7.1	Indien nuttig kan via een expliciet besluit van de gemeenteraad van de standaardtermijn van zes weken worden afgeweken.
7.2	In artikel 12 (lid 10) is opgenomen dat het college jaarlijks (bij de Jaarstukken) aan de raad rapporteert over de stand van zaken van de uitvoering van de raadsbesluiten die genomen zijn naar aanleiding van rekenkamerrapporten.

Financiën

De financiële consequenties van dit voorstel zijn op dit moment onbekend. Deze zijn afhankelijk van de besluitvorming en de precieze opvolging van de beslispunten daarna.

Vervolg

Met het voorliggend besluit wordt het college verzocht om de raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop de aanbevelingen worden uitgevoerd.

Participatie

Binnen de gemeentelijke organisatie sprak de rekenkamer met medewerkers die binnen de organisatieonderdelen Ruimte en Stadsbedrijven verantwoordelijk zijn voor en uitvoering geven aan de opgaven rond openbaar groen. Daarnaast hebben we gesproken met drie externe partijen die in opdracht van de gemeente werken in het openbaar groen uitvoeren. Ook zijn wij op verschillende momenten aangesloten bij bijeenkomsten en overlegmomenten en hebben we meegelopen in de praktijk.

Communicatie

Rekenkamer Utrecht stuurt het rapport en de bijbehorende documenten in eerste instantie toe aan de gemeenteraad en het college van B&W. Vervolgens worden deze ook openbaar gemaakt op de website van de rekenkamer. Daarbij worden ook de respondenten, perscontacten en andere geïnteresseerden op de hoogte gesteld. In een technische bijeenkomst licht de rekenkamer de onderzoeksresultaten nader toe.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming:

- Rekenkamerrapport *Vergroening, van droom naar daad. Een onderzoek naar de uitvoering van het openbaar groenbeleid in de gemeente Utrecht.*

Bijlagen informatief:

- Persbericht.
- Publiekssamenvatting.
- Infographic.