

# ONDERZOEKSP PLAN OPENBAAR GROEN

REKEN



KAMER  
UTRECHT





# **ONDERZOEKSPLAN OPENBAAR GROEN**

19 oktober 2023

# 1 INLEIDING

Openbaar groen is om verschillende redenen van groot belang. Zo draagt groen in de stad bij aan de fysieke en mentale gezondheid van Utrechters. Daarnaast speelt groen een belangrijke rol bij klimaatadaptatie; het aanpassen van de omgeving aan het veranderende klimaat zodat de stad beter weersextremen, zoals hittestress, wateroverlast en droogte, kan opvangen. 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 het onderwerp openbaar groen meerdere keren als onderwerp aangedragen. Bijvoorbeeld als het gaat om de hoeveelheid groen, de (ongelijke) verdeling ervan tussen wijken, of groen in relatie tot het klimaat. Ook Utrechters stellen in onze uitvraag via het Bewonerspanel vragen bij het openbaar groen in de stad. Deze hebben voornamelijk betrekking op groen in relatie tot de verdichting, het beheer en onderhoud van groen en de relatie tussen groen en bijvoorbeeld gezondheid en veiligheid. Daarnaast vragen panelleden zich heel concreet af of groen vaker behouden kan worden en op welke plekken extra groen aangelegd kan worden.

In april 2023 zijn we gestart met de voorbereiding van een onderzoek naar het openbaar groen. We hebben daarvoor de belangrijkste beleidsdocumenten, de financiën en de verantwoordingsinformatie bestudeerd. Omdat openbaar groen zowel de afdeling Ruimte als Stadsbedrijven raakt, zijn verkennende gesprekken gevoerd met personen van beide afdelingen. In het voorliggend onderzoeksplan hebben we de achtergrond, het doel en de aanpak van het onderzoek uitgewerkt.

# 2 ACHTERGROND

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

Sinds 2009 vormen het [Groenstructuurplan Utrecht](#) (2007) en het [Bomenbeleid Utrecht](#) (2009) samen het raamwerk voor de groen- en natuurontwikkeling in Utrecht. Met het Groenstructuurplan wordt gestuurd op een drietal opgaven. Deze zijn het vergroten van de kwaliteit van het bestaand stedelijk groen, het verbeteren van de bereikbaarheid van de groengebieden in Utrecht, en het uitbreiden van de groene buitenruimte door groengebieden om de stad aan te leggen. Dit plan is in 2018 [geactualiseerd](#) om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van groen gelijke tred houdt met de groei van de stad en inspeelt op veranderende functies en intensiever gebruik van groen. Sinds de actualisatie wordt daarmee dus ook gestuurd op gezonde verstedelijking en op klimaatadaptatie. Het Bomenbeleid Utrecht bevat zeven doelen voor het Utrechtse bomenbestand en richtlijnen voor het beheer en onderhoud van de bomen, zoals het organiseren van een samenhangende bomenstructuur in de stad.

In de [kadernota kwaliteit openbare ruimte](#) is verder vastgelegd wat nodig is om de kwaliteit van de openbare ruimte goed aan te laten sluiten bij de omgeving. De gemeente wil de samenhang in het gebruik, de inrichting en het onderhoud van alle grote en kleine aanpassingen in de openbare ruimte zo veel mogelijk versterken. 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 groen. De verdere uitwerking van deze ambities is terug te vinden in het [Meerjaren Perspectief Ruimte 2022](#) (MPR 2022). Het doel van de gemeente is het behouden van de balans tussen verdichten en vergroenen, door bijvoorbeeld meer bomen te planten, extra hectaren groen aan te leggen en innovatieve manieren te bedenken om groen op andere manieren de ruimte te geven. Het leidende principe is hierbij: 'groen, tenzij'. In het [coalitieakkoord](#) van 2021 staat dat er een extra investeringspakket van € 8,8 miljoen ingezet wordt om deze opgave een impuls te geven.

Daarnaast zijn er nog documenten die (in)direct het groenbeleid raken, zoals de [Visie Klimaatadaptatie Utrecht](#), het [Actieplan zelfbeheer van groen](#) en [raadsbrieven biodiversiteit](#). Het beleid voor openbaar groen is daarmee in verschillende documenten vastgelegd.

### ***Ruimte en Stadsbedrijven samen aan zet bij realiseren groenambitie***

De gemeente Utrecht wil het groen in de stad voor iedereen bereikbaar houden en de kwaliteit ervan verbeteren. Grote groengebieden en belangrijke groene verbindingen wil de gemeente verder ontwikkelen, verbeteren en beschermen.<sup>1</sup> Met name de laatste jaren is de stad sterk aan het verdichten en dat zal ook in de (nabije) toekomst nog verder doorzetten. Waar in 2018 bijna 179.000 huishoudens in Utrecht woonden, is de verwachting dat dit in 2040 gestegen is tot 230.000.

De RSU 2040 geeft aan wat de ambitie 'groei in balans' betekent voor het groen in de stad (ook wel de 'schaalsprong groen' genoemd). Om in 2040 een gezond leefklimaat te hebben mét ruimte voor groen moet het bestaande groen met 450 hectaren (circa 900 voetbalvelden) en 60.000 bomen worden uitgebreid.<sup>2</sup> Om gelijke tred te houden met de groei van het aantal woningen moet de aanleg van nieuw groen daarom toenemen van de huidige 4-6 hectaren per jaar, naar minstens 20 hectaren per jaar. Deze ambitie moet vanuit beleid worden gerealiseerd door ontwikkelorganisatie Ruimte in samenwerking met Stadsbedrijven. Het ontwikkelen van het groenbeleid, zoals het Groenstructuurplan Utrecht, gebeurt door Ruimte. Het onderhouden van planten, bos en bomen is belegd bij Stadsbedrijven.

### ***Ontwikkeling op groen gemonitord met verschillende indicatoren***

De ontwikkeling van het groen wordt door de gemeente gemonitord, waarbij de hoeveelheid openbaar groen doorgaans wordt uitgedrukt in het gemiddeld aantal vierkante meters groen per huishouden. Volgens de meest recente Utrecht Monitor bestond de openbare ruimte in 2022 uit

---

<sup>1</sup> [Groenbeleid | Gemeente Utrecht - Omgevingsvisie](#)

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

gemiddeld 66 vierkante meter groen per huishouden.<sup>3</sup> De gemeente streeft ernaar dat het aantal vierkante meters groen per huishouden in de toekomst gelijk blijft.<sup>4</sup> Sinds 2019 is sprake van een lichte daling (zie tabel 1). Daarnaast is in de periode 2019 – 2022 ook de hoeveelheid groen in de stad licht gedaald. De hoeveelheid groen rondom de stad is gelijk gebleven.

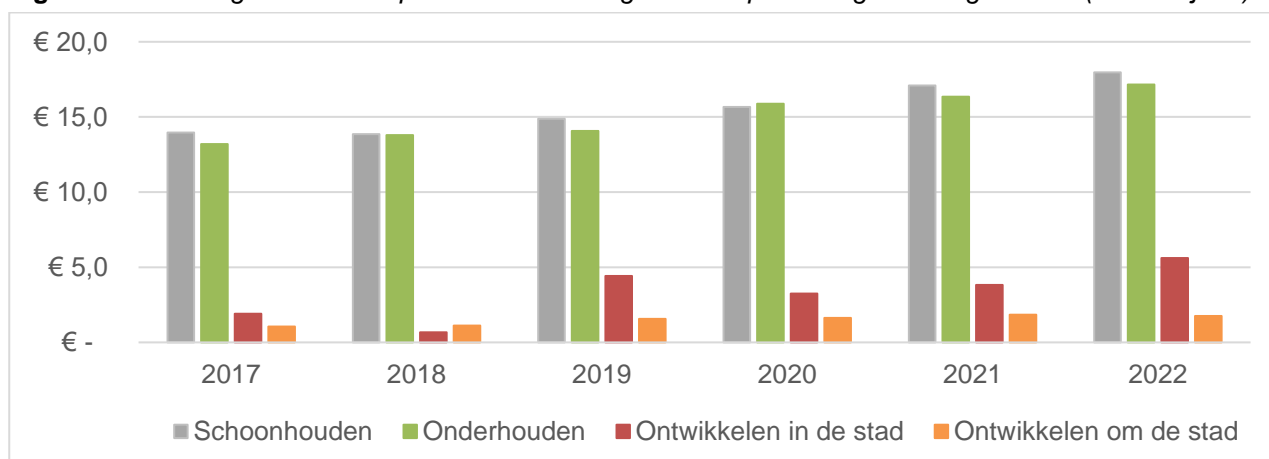
**Tabel 1**      *Ontwikkeling hoeveelheid openbaar groen per huishouden*

		2019	2020	2021	2022
<b>Utrecht monitor</b>	<i>Gemiddeld</i>	68 m <sup>2</sup>	68 m <sup>2</sup>	67 m <sup>2</sup>	66 m <sup>2</sup>
<b>Jaarstukken (in de stad)</b>	<i>In de stad</i>	106 m <sup>2</sup>	106 m <sup>2</sup>	103 m <sup>2</sup>	-
<b>Jaarstukken (rondom de stad)</b>	<i>Rondom de stad</i>	42 ha	42 ha	42 ha	-

### **Extra geld voor groen, besteding deels bestemd voor versterken uitvoering**

In de begrotings- en verantwoordingsinformatie maakt het openbaar groen onderdeel uit van het programma “Openbare Ruimte en Groen”. Binnen dat programma vallen vier prestatiedoelstellingen waarvan openbaar groen een onderdeel is. Figuur 2 toont hoe de uitgaven voor deze prestaties zich in de periode 2017 – 2022 hebben ontwikkeld. De uitgaven aan het schoonhouden van de buitenruimte zijn gestegen van bijna € 14 miljoen in 2017 naar bijna € 18 miljoen in 2022. Voor het onderhouden van het groen geldt een toename van € 13,2 naar € 17,2 miljoen in dezelfde periode. De uitgaven voor het ontwikkelen van groen in en om de stad tonen een wisselender beeld, afhankelijk van de projecten die in dit kader werden uitgevoerd.

**Figuur 2**      *Uitgaven aan de prestatiedoelstellingen rond openbaar groen toegenomen (x € 1 miljoen)*



Bron: Rekenkamer Utrecht (2023) o.b.v. Gemeente Utrecht, Jaarstukken 2017 t/m 2022

<sup>3</sup> Gemeente Utrecht (2023). *Utrecht monitor*. Verkregen via: [Aanbod openbare ruimte | Utrecht Monitor \(utrecht-monitor.nl\)](https://www.utrecht-monitor.nl). In dit groen zijn particuliere tuinen en landbouwgrond niet meegenomen. Ook groen dat in beheer is van scholen, sportverenigingen, recreatieschap, Rijkswaterstaat, Nederlandse Spoorwegen, waterschap en volkstuinten, etc. zit hier niet in.

<sup>4</sup> Gemeente Utrecht (2023). *Utrecht monitor*. Verkregen via: [Aanbod openbare ruimte | Utrecht Monitor \(utrecht-monitor.nl\)](https://www.utrecht-monitor.nl).

Het groenonderhoud is belegd bij Stadsbedrijven. Zo wordt de 190 hectaren aan bos en bosjes in de gemeente jaarlijks gesnoeid. Ook bezit Utrecht inmiddels bijna 160.000 bomen. Die worden allemaal regelmatig visueel geïnspecteerd op mogelijke gebreken, ziekten en aantastingen.<sup>5</sup> Jonge bomen krijgen passende verzorging en naar mate bomen ouder worden of een slechtere conditie gaan vertonen, worden ze vaker geïnspecteerd op veiligheid.

### **Probleemstelling**

Omdat het komende decennium het groenbestand met 450 hectaren moet groeien en 60.000 extra bomen gerealiseerd gaan worden zal ook de onderhoudstaak (flink) toenemen. Het is de vraag in hoeverre Ruimte en Stadsbedrijven zijn toegerust op de groeiende ambities en beheer- en onderhoudstaken. Hebben zij daarvoor voldoende personeel (capaciteit / deskundigheid), budget beschikbaar en een goede interne organisatie? Is er bijvoorbeeld tussen Stadsbedrijven en Ruimte voldoende afstemming over de (on)mogelijkheden bij groenonderhoud? In hoeverre lukt het de uitvoerders om hun signalen en ervaringen uit de praktijk te laten landen bij beleidsontwikkeling? En hoe doeltreffend is de uitvoering? Gegeven de (groeiende) ambities, de gestegen uitgaven en de bezuinigingen die in de lucht hangen, willen wij de (effectiviteit van de) uitvoering nader onderzoeken.

## **3 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN**

Het doel van dit onderzoek is om de Utrechtse gemeenteraad inzicht te geven in de uitvoering van het beleid op openbaar groen. We kijken daarbij naar de 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) Hoe hebben de kwantiteit en kwaliteit van het openbaar groen zich sinds 2017 ontwikkeld?
- 2) Hoe ziet sinds 2017 het beleid op openbaar groen eruit, is dit samenhangend en bevat het concrete doelen voor beleid en uitvoering?
- 3) 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?
- 4) Hoe wordt de aanpak van organisatorische, budgettaire en personele knelpunten beoordeeld?
- 5) Tot welke prestaties en effecten in het openbaar groen leiden het beleid en de uitvoering?

---

<sup>5</sup> Gemeente Utrecht (2009). *Bomenbeleid Utrecht*.

## Normenkader

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen – in termen van bevindingen – hanteren wij een normenkader. In tabel 3 is een eerste concept uitgewerkt. In de eerste fase van het onderzoek bespreken we dit in een startgesprek met de gemeentelijke contactpersonen en maken het normenkader vervolgens definitief. Deze normen nemen we mee in het onderzoek. In de nota van bevindingen zetten wij de uitvoering af tegen deze normen, wat leidt tot bevindingen en een beoordeling. In de beoordelingen brengen we waar nodig onderscheid aan tussen het perspectief van de organisatieonderdelen Ruimte en Stadsbedrijven.

**Tabel 3** Conceptnormenkader onderzoek openbaar groen

Vraag	Norm	Uitwerking
1. Ontwikkeling groen	De gemeente Utrecht heeft een helder beeld van de kwantiteit en kwaliteit van het openbaar groen.	De gemeente registreert en monitort de ontwikkelingen in de hoeveelheid aan openbaar groen.
		De gemeente registreert en monitort de ontwikkelingen in de kwaliteit van het openbaar groen.
2. Beleid	De gemeente Utrecht heeft een samenhangend groenbeleid met concrete beleids- en uitvoeringsdoelen.	Het openbaar groenbeleid heeft een duidelijke samenhang.
		De gemeente Utrecht heeft concrete doelen voor de kwantiteit en kwaliteit van het openbaar groen.
		Het is duidelijk hoe de gemeente Utrecht haar doelen voor openbaar groen wil bereiken.
3. Kaders voor uitvoering	Bij de uitvoering van het groenbeleid hanteert de gemeente Utrecht een voldoende onderbouwd kader voor de organisatie, budgetten en het personeel.	Er wordt op een duidelijke en navolgbare manier aangegeven en onderbouwd hoe organisatorische keuzes tot stand komen.
		Er wordt op een duidelijke en navolgbare manier aangegeven en onderbouwd hoe budgettaire keuzes tot stand komen.
		Er wordt op een duidelijke en navolgbare manier aangegeven en onderbouwd hoe keuzes in de personele inzet tot stand komen.
4. Beoordeling uitvoering	De gemeente Utrecht lost organisatorische, budgettaire en personele knelpunten in de uitvoering op.	Organisatorische knelpunten worden opgelost.
		Budgettaire knelpunten worden opgelost.
		Personele knelpunten worden opgelost.
		Kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten worden opgelost.
5. Prestaties en effecten	De gemeente Utrecht behaalt de gestelde beleids- en uitvoeringsdoelen voor openbaar groen.	Kwantitatief: De gemeente Utrecht heeft sinds 2017 de gestelde prestatiedoelen voor beleid en uitvoering behaald.
		Kwantitatief: De gemeente Utrecht heeft sinds 2017 de gestelde effectdoelen voor beleid en uitvoering behaald.
		Kwalitatief: Medewerkers van Ruimte, Stadsbedrijven en opdrachtnemers zien dat het (uitvoerings)beleid het gewenste effect heeft.

## 4 PLAN VAN AANPAK EN AFBAKENING

Wij voeren het onderzoek uit aan de hand van vier onderzoekstappen (zie figuur 4). Deze stappen worden hieronder kort toegelicht.

**Figuur 4** Aanpak van het onderzoek in vier stappen.



### 1. Documentstudie en data-analyse

Wij richten ons bij de documentstudie op het beleid voor openbaar groen van de gemeente Utrecht in de periode 2017 tot heden. We brengen in kaart welke doelen en doelstellingen gehanteerd zijn, welke maatregelen zijn genomen en hoe de uitvoering op papier is vormgegeven. Daarnaast gaan we na hoe het geld dat beschikbaar was voor openbaar groen in deze periode is besteed. We analyseren daarvoor de Planning & Control documenten en verdere raadsinformatie (brieven, moties, toezeggingen) zodat een duidelijk beeld ontstaat van alle afspraken die gemaakt zijn. Ook zullen we aanvullende financiële informatie opvragen over de interne verdeling van de beschikbare gelden.

Voor de data-analyse willen we gebruikmaken 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. Mogelijk bevragen we ook derden – denk aan opdrachtnemers van de gemeente – over de informatie die zij beschikbaar hebben. Met dit alles willen we een goed inzicht krijgen in de kaders die gesteld zijn.



## 2. *Interviews professionals bij de gemeente*

Wij gaan binnen de gemeentelijke organisatie in gesprek met de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de opgaven rond openbaar groen. In een startgesprek bespreken we dit plan van aanpak en de afbakening van het rekenkameronderzoek. Ook bespreken we dan de onderlinge verwachtingen, wie geïnterviewd zullen worden en het conceptnormenkader. Wij interviewen in ieder geval de ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken en leden van de vakgroep groen. In de interviews gaan we na hoe de ontwikkeling van het groen wordt gemonitord, hoe de gestelde kaders zijn onderbouwd en worden ervaren, hoe knelpunten worden opgelost en welke prestaties en effecten het beleid en de uitvoering realiseren. De interviews dragen daarmee deels bij aan de beantwoording van alle vijf onderzoeksvragen.

## 3. *Zicht op de uitvoering*

We gaan in gesprek met de medewerkers die uitvoering geven aan het beleid en de plannen rondom openbaar groen. We denken hierbij bij Stadsbedrijven in eerste instantie aan de medewerkers van de afdelingen Wijkservice & Onderhoud (W&S) en Beheer Openbare Ruimte (BOR). Daarnaast denken we aan de medewerkers van Utrechtse Werkbedrijven (UW) en andere derden die (beheer)opdrachten voor de gemeente Utrecht uitvoeren. Bij Ruimte denken we met name aan projectleiders die uitvoering geven aan het realiseren van de groenambities. We willen enkele dagdelen meelopen met de medewerkers om zicht te krijgen op de uitvoering van het beleid in de stad. Met deze stap willen we ook te weten komen hoe de afstemming tussen beleid en uitvoering wordt ervaren.

## 4. *Overkoepelende analyse en rapportage*

Wij analyseren de verzamelde informatie en brengen die in verband met de vooraf vastgestelde normen. De normenbeoordelingen leggen wij vervolgens vast in een conceptnota van bevindingen en leggen die voor aan de ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijk rapport op met conclusies en aanbevelingen. Het geheel wordt vervolgens voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk wederhoor. De rekenkamer maakt daarna het definitieve rapport op met een nawoord, biedt het geheel aan de gemeenteraad aan en zorgt voor verdere openbaarmaking.

### *Afbakening*

Wij houden in de afbakening in ieder geval met de volgende zaken rekening:

- 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 beide geactualiseerd (zie ook paragraaf 2. Achtergrond). Deze periode vormt daarmee een goed startpunt.
- 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. Waar nodig zullen wij de interne samenwerking met deze organisatieonderdelen en hoe deze wordt ervaren wel beschrijvend meenemen in ons rapport.

- We zetten binnen de Ruimte en Stadsbedrijven in op gesprekken op verschillende niveaus qua verantwoordelijkheid. Zo willen we bij Ruimte in gesprek met opgavemanagers, programmamanagers en projectmanagers. En bij Stadsbedrijven met de afdelingshoofden, managers en uitvoerende medewerkers.
- Het inwonerperspectief laten we in dit onderzoek buiten beschouwing. Dit betekent dat we geen (aanvullend) belevingsonderzoek zullen doen om na te gaan hoe het openbaar groen in Utrecht door de 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.

## 5 ORGANISATIE EN PLANNING

De volgende personen van de rekenkamer voeren het onderzoek uit:

- Johan Snoei, projectleider / onderzoeker
- Vince van Houten, onderzoeker
- Jelte Schat, onderzoeker

### *Planning*

Uit de [uitvoeringsbrief](#) bij het huidige coalitieakkoord maken wij op dat er voor het openbaar groen op zichzelf geen nieuw beleid werd voorzien. Wel zijn er een aantal visies en plannen die aan het groen raken. Voorbeelden zijn de Visie op stadswater en de Visie op de ondergrond. Op de [lange termijn agenda](#) van voorjaar 2023 stond voor dit jaar nieuw bomenbeleid aangekondigd. Dat blijkt echter te gaan om een aanscherping van de strategie op bomen.

Ons doel is om de nota van bevindingen in het eerste kwartaal 2024 af te hebben, en het onderzoek in het tweede kwartaal in zijn geheel af te ronden en te publiceren. De uitkomsten komen daarmee halverwege de huidige raadsperiode waardoor mogelijk nog kan worden bijgestuurd.

Stappen	Periode
Documentenstudie & data-analyse	4 <sup>e</sup> kwartaal 2023
Interviews professionals	4 <sup>e</sup> kwartaal 2023
Zicht op de uitvoering	4 <sup>e</sup> kwartaal 2023
Opstellen nota van bevindingen	4 <sup>e</sup> kwartaal 2023 / 1 <sup>e</sup> kwartaal 2024

Feitelijk wederhoor	1 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Verwerking wederhoor en opstellen bestuurlijk rapport	1 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Bestuurlijk wederhoor	1 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Beoogde publicatie	Begin 2e kwartaal 2024

### *Contactpersonen*

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- Johan Snoei, onderzoeker en projectleider, [j.snoei@utrecht.nl](mailto:j.snoei@utrecht.nl) , 06 – 34 61 22 80
- Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer, [g.molenaar@utrecht.nl](mailto:g.molenaar@utrecht.nl) , 06 – 49 75 43 00