

Aan de gemeenteraad en het college van
Burgemeester en Wethouders van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Vince van Houten en Johan Snoei	Datum	6 januari 2026
Doorkiesnummer	06 – 34 61 22 80	Ons kenmerk	34045604
E-mail	vince.van.houten@utrecht.nl	Onderwerp	Rekenkamerbrief afronding onderzoeken met invalshoek 'Uitvoering'
Bijlagen	Geen		

Geachte leden van de raad en het college,

De Rekenkamer Utrecht stelt jaarlijks een Jaarplan op waarin onderwerpen voor toekomstig onderzoek worden geselecteerd en geprogrammeerd. Sinds enige jaren kiezen wij daarbij actuele invalshoeken die richting geven aan de manier waarop we onze onderzoeken uitvoeren. Eind 2022 constateerden we op basis van onze onderzoeken dat de uitvoering van beleid in Utrecht zichtbaar begon te knellen.¹ En ook het huidige college van B&W had eerder dat jaar aangegeven te willen investeren in uitvoeringskracht, wat zou moeten leiden tot *“Een uitvoeringsorganisatie die kan meegroeien met de stad, van vuilnisdienst tot handhaver.”*²

Voor de rekenkamer vormde dat aanleiding om in de afgelopen drie jaarplannen herhaaldelijk te kiezen voor de invalshoek 'aandacht voor de uitvoering van beleid'. Met deze brief blikken wij terug op die van onze onderzoeken waarin deze invalshoek centraal stond³ en reflecteren wij op de belangrijkste uitkomsten en inzichten die wij daaruit graag aan u meegeven.

In 2024 publiceerden wij twee onderzoeken – naar de aanpak van overlast⁴ en het realiseren van nieuw openbaar groen⁵ – waarin wij de uitvoering nadrukkelijk onderzochten. Deze onderzoeken laten zien dat de gemeente Utrecht kampt met structurele uitvoeringsproblemen: inflexibele budgetten, personele tekorten, een verkokerde organisatie en onvoldoende zicht op de effecten van beleid. Mede daardoor loopt de uitvoering achter op gestelde ambities. Omgekeerd geldt ook dat het ambitieniveau van de gemeente te groot is voor de aanwezige

¹ Rekenkamer Utrecht (12 december 2022). *Jaarplan 2023*.

² GroenLinks, D66, PvdA, Student & Starter, ChristenUnie (2022). *Coalitieakkoord 2022-2026 Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*, p. 63.

³ Wij voerden de afgelopen jaren meer onderzoeken uit waarin wij soortgelijke indrukken opdeden over deze invalshoek, maar in twee onderzoeken stond de invalshoek echt centraal: handhaving van overlast en het realiseren van meer openbaar groen.

⁴ Rekenkamer Utrecht (22 mei 2024). *Over lastig handhaven. Een onderzoek naar de aanpak van overlast in de openbare ruimte*.

⁵ Rekenkamer Utrecht (11 juni 2024). *Vergroening, van droom naar daad. Een onderzoek naar de uitvoering van het openbaar groenbeleid in de gemeente Utrecht*.

uitvoeringkracht. Voor de gemeenteraad is het daarom essentieel om te (blijven) sturen op uitvoerbaarheid, prioritering en realisme in (te stellen) ambities.

Achtergrond

In 2023 sprak de rekenkamer met dertien medewerkers binnen de ambtelijke organisatie over de wijze waarop beleid en uitvoering binnen de gemeente Utrecht zich in het decennium daarvoor hadden ontwikkeld. Het ging veelal om (plaatsvervangend) directeuren, (programma)managers en (strategisch) adviseurs die al jarenlang voor de gemeente werkzaam waren. Daaruit kwam o.a. het beeld naar voren dat de uitvoering op een te grote afstand van beleid was komen te staan, en dat bij de formulering van beleid te weinig de vraag werd gesteld in hoeverre ambities daadwerkelijk konden worden gerealiseerd.

De rekenkamer heeft vervolgens aanvullende inzichten opgedaan door kritisch naar eigen werk te kijken. Daaruit bleek dat wij in onze onderzoeken weliswaar aandacht hadden voor beleid en effecten, maar beperkter voor drie aspecten die belangrijk zijn voor het realiseren van ambities: voldoende geld, menskracht (capaciteit) en een goede organisatie van de uitvoering. Wij besloten dan ook om deze drie aspecten in twee nieuwe onderzoeken (openbaar groen, aanpak overlast) centraal te stellen.

Toegewijde uitvoering binnen de beschikbare kaders

Uit beide onderzoeken bleek dat medewerkers in de uitvoering zich met grote inzet inspanden om het beleid van de gemeente in de praktijk vorm te geven. Zowel bij handhaving als bij het realiseren en beheren van openbaar groen werd hard gewerkt binnen de beschikbare, soms knellende kaders. Handhavers zetten zich dagelijks in om het toenemend aantal meldingen af te handelen en de leefbaarheid in de stad te verbeteren. En medewerkers in het groendomein werkten aan het realiseren, onderhouden en verbeteren van het openbaar groen in een snelgroeierende stad. Wij zagen dat de uitvoering vaak creatief omging met beperkingen en probeerde om de beste resultaten te bereiken, ondanks knelpunten in middelen, capaciteit en organisatie.

Starre en ontoereikende middelen remmen de uitvoering

Beide onderzoeken lieten zien dat de gemeente werkt met vaste, verkokerde budgetten die (nog) nauwelijks meebewegen met de groei van de stad of met toenemende opgaven.

Voor handhaving bij de aanpak van overlast ging het om elf afzonderlijke budgetten, strikt gekoppeld aan specifieke handhavingsopgaven. Door deze starheid was er weinig tot geen flexibiliteit om capaciteit tussen opgaven te verschuiven. De budgetten waren bovendien historisch bepaald en groeiden niet mee met het sterk toegenomen aantal overlastmeldingen. In de uitvoering leidde dat tot een hogere werkdruk en een merkbare daling van de kwaliteit van dienstverlening, onder meer zichtbaar in de waardering door melders.

Voor het groenbeleid waren de beschikbare middelen wel uitgebreid, maar bleven ze ver achter bij wat nodig was. Zo was jaarlijks € 10 miljoen beschikbaar, maar was een geraamde € 80 miljoen per jaar nodig om gestelde ambities te realiseren. Daarnaast bleek de

onderbouwing voor de financiële ramingen zwak⁶, en ontbrak een structurele dekking. Ook werden de kosten voor beheer en onderhoud (na investering) vaak onvoldoende ingecalculeerd. Hierdoor bleef de realisatie van nieuw openbaar groen achter bij de groei van de stad, ontstond onzekerheid over het structurele onderhoud van nieuw aangelegd groen en kwam de uitvoeringspraktijk als geheel verder onder druk te staan.

Onvoldoende capaciteit zet kwaliteit en continuïteit onder druk

Zowel bij handhaving als bij groen was de personele bezetting onvoldoende om de groeiende opgaven bij te houden.

Bij handhaving werd ingeteerd op vakmanschap: ervaren medewerkers stroomden uit en nieuwe medewerkers kregen korter begeleiding voordat zij de straat op gingen. Tegelijkertijd groeide het takenpakket door de overdracht van taken vanuit de politie, zonder dat de personele capaciteit meegroeide. Dit leidde tot een zichtbare afname van de kwaliteit van dienstverlening: melders kregen minder vaak een terugkoppeling en waardeerden de afhandeling van hun melding lager.

In ons onderzoek naar openbaar groen kwam een vergelijkbaar beeld naar voren. Vacatures waren moeilijk te vervullen, waardoor tekorten ontstonden aan specialistische kennis en de afhankelijkheid van externe inhuur toenam. Ook hier nam het takenpakket verder toe, ditmaal door hogere ambities op onder meer biodiversiteit, klimaatadaptatie en de gewenste 'groene schaa sprong', terwijl de beschikbare capaciteit achterbleef. Deze tekorten leidden tot vertraging en kwaliteitsverlies in de uitvoering.

Versnipperde organisatie belemmert effectieve sturing en samenhang

In beide onderzoeken kwam ook de onduidelijke aansturing en versnippering van beleid en uitvoering naar voren.

Bij handhaving verliep de afstemming met opdrachtgevers gefragmenteerd. Er was geen uniform proces waarin betrokken afdelingen gezamenlijk prioriteiten bepaalden. De handhavingsafdeling opereerde onder druk, handelde veelal reactief en probeerde toenemende ambities en wensen van opdrachtgevers binnen de knellende kaders in te passen. Gevolgen voor de uitvoering waren onder meer dat structurele en gebiedsgerichte aanpakken onvoldoende van de grond kwamen en de kwaliteit van de dienstverlening verder afnam.

In het onderzoek naar openbaar groen zagen we dat doelen weinig samenhangend waren, dat beleid versnipperd was over vele documenten en dat beleid onvoldoende naar de uitvoering was vertaald. De kloof tussen strategische ambities en operationele uitvoerbaarheid was groot. Medewerkers wisten vaak niet wat concreet van hen werd verwacht om meer

⁶ De benodigde € 80 miljoen per jaar is een globale indicatie, die is opgesteld zonder betrokkenheid van financiële expertise. Het daadwerkelijk benodigde bedrag om ambities te realiseren kan dus lager of hoger zijn.

openbaar groen te realiseren en te onderhouden. Afdeling Ruimte was verantwoordelijk voor beleid, en Stadsbedrijven voor de uitvoering van beheer en onderhoud, maar rollen, taken en verantwoordelijkheden van beide afdelingen waren niet volledig geconcretiseerd. De overdracht van nieuw gerealiseerd openbaar groen (door beleid) naar beheer en onderhoud (uitvoering) verliep regelmatig moeizaam. In sommige gevallen bleek door een gebrek aan afstemming nieuw aangelegd groen in de praktijk helemaal niet goed te onderhouden.

Onvoldoende zicht op prestaties en effecten van de inzet

In beide onderzoeken zagen wij ook dat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in wat de uitvoering oplevert.

Bij handhaving zagen wij dat de gemeente vooral stuurde op outputindicatoren zoals het aantal uitgevoerde controles en uitgedeelde boetes, maar niet op de vraag of die activiteiten bijdragen aan de beoogde beleidsdoelen. Er was daardoor geen systematisch inzicht in de mate waarin de handhaving sinzet leidt tot een afname van overlast, of een verbetering van de leefbaarheid in de stad.

Bij groen had de gemeente wel zicht op de ontwikkeling van het areaal (hoeveelheid groen), maar nauwelijks op de kwaliteit daarvan. In veel gevallen ontbraken daarover gegevens, of was de manier van meten door de jaren heen gewijzigd. Wij zagen dan ook dat de gemeente ambities formuleerde zonder zicht te hebben op wat jaarlijks realiseerbaar was (ook ruimtelijk qua beschikbare grond), hoeveel groen er verloren ging door andere ruimtelijke ontwikkelingen en wat nodig was om de kwaliteit van nieuw groen te borgen (beheer en onderhoud werden immers onvoldoende betrokken). Het was daarmee voor de gemeente ook lastig te bepalen of de gestelde ambities realistisch waren.

Verbetermaatregelen voorgenomen, aandachtspunten meegegeven

Het college en de ambtelijke organisatie zijn sinds de publicatie van de rapporten over deze onderzoeken naar openbaar groen en de aanpak van overlast aan de slag met het implementeren van de raadsbesluiten over onze aanbevelingen. Dit is onder meer terug te zien in de plannen van aanpak die daarvoor zijn ontwikkeld.

In het plan van aanpak voor handhaving [zagen wij](#) een aantal positieve ontwikkelingen, zoals een voorgenomen ontschotting van de verkokerde handavingsbudgetten. Maar nog steeds viel op dat deze budgetten niet werden gekoppeld aan de groei van de stad of het aantal overlastmeldingen. Dat stond in contrast met het eerdergenoemde voornemen uit het coalitieakkoord om te investeren in uitvoeringskracht, zodat de uitvoering mee kon groeien met de groei van de stad.

Voor openbaar groen [constateerden wij](#) dat het plan van aanpak aanknopingspunten bood voor een betere organisatie van de uitvoering, zoals het versterken van de samenwerking tussen Ruimte en Stadsbedrijven. En waren wij positief over het voornemen om nieuwe investeringsramingen en een verbeterde investeringsstrategie te ontwikkelen, en over acties

die werden ingezet om meer personeel te werven. Toch riepen wij het college op oog te houden voor het evenwicht tussen gestelde doelen en beschikbare middelen, omdat het college niet bereid was de groenambities naar beneden bij te stellen.

Sinds publicatie van de plannen van aanpak is weinig meer over de voortgang van de implementaties gedeeld.⁷ Het is voor ons nu dan ook nog te vroeg om vast te stellen wat de daadwerkelijke effecten daarvan op de 'uitvoering' zijn.

Ten slotte

Het op orde krijgen en houden van de randvoorwaarden voor een goede uitvoering (in termen van voldoende geld, capaciteit en een goede organisatie) zal ook in de toekomst noodzakelijk blijven. Met deze brief willen we het belang daarvan benadrukken. Aandacht voor de uitvoering meenemen als invalshoek voor onderzoek is wat ons betreft dan ook van meerwaarde geweest. Wij gaan ons in nieuw onderzoek de komende tijd op andere, evenzeer belangrijke invalshoeken richten.

Met vriendelijke groet,

drs. P.W.D. Venhoeven
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500CE Utrecht
030-286 13 91 | utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer



⁷ Gemeente Utrecht (15 mei 2025). *Jaarstukken 2024, bijlage 'Voortgang uitvoering raadsbesluiten'*.