

EVALUATIE

STANDAARD VOOR DE BELEIDSCYCLUS

Versie: CONCEPT ter bespreking adviescommissie F&C op 4 december 2025
Datum: 24 november 2025

Inhoud

Samenvatting.....	3
Inleiding	6
Opzet van de evaluatie en onderzoeksmethode	7
Bevindingen: uitkomst enquête raadsleden.....	9
Bevindingen: raadstoetsen	20
Bevindingen: ambtelijke ervaring met de toepassing van de standaard	21
Conclusie	27
Aanbevelingen.....	29

Samenvatting

Sinds juni 2023 werkt de gemeente Utrecht met de Utrechtse Standaard voor de Beleidscyclus. Deze standaard biedt afspraken en formats voor de ontwikkeling, onderbouwing, uitvoering, monitoring en evaluatie van beleid. De gemeenteraad heeft bepaald dat de werking en toepassing van de standaard na twee jaar geëvalueerd wordt. Nu de standaard in de organisatie is ingebed en in de praktijk wordt toegepast, is onderzocht hoe deze functioneert, wat goed werkt en waar doorontwikkeling nodig is.

De evaluatie is uitgevoerd met een mix van onderzoeksmethoden: analyse van indicatoren uit de standaard, een digitale enquête onder raadsleden, analyse van recente raadstoetsen, ambtelijke input van diverse afdelingen en verdiepende gesprekken met ambtenaren en raadsleden via de Adviescommissie Financiën & Control.

Belangrijkste bevindingen

- 1. De standaard wordt breed toegepast en is zichtbaar van waarde.** Uit zowel enquête als ambtelijke praktijk komt naar voren dat de standaard leidt tot duidelijkere, herkenbare en beter gestructureerde beleidsdocumenten. De vaste opbouw, heldere definities (visie – beleidsnota – uitvoeringsprogramma) en het onderscheid tussen richting (visie) en beleidskeuzes & middelen (beleidsnota) worden breed gewaardeerd. Ook is de koppeling tussen beleid en begroting zichtbaarder geworden, en zijn financiële paragrafen over het algemeen duidelijker.
- 2. De standaard verbetert de kwaliteit van sturing en gesprek.** Raadsleden ervaren dat de standaard helpt bij het beter voeren van het gesprek over beleidsdoelen, middelen, risico's en voortgang. Ambities worden beter zichtbaar en knelpunten in middelen en capaciteit komen eerder in beeld. De standaard draagt daarmee bij aan beter bestuurlijk samenspel.
- 3. Tegelijk blijft de kwaliteit van toepassing wisselend.** Ondanks de brede omarming zijn verschillen zichtbaar tussen beleidsdocumenten. Niet alle nota's bevatten volledig uitgewerkte doelen, indicatoren, streefwaarden en monitoringmomenten. Ook financiële paragrafen zijn soms te summier, of de samenhang met P&C-documenten ontbreekt. Hierdoor is de bruikbaarheid voor de raad wisselend en wordt de potentie van de standaard niet overal benut.
- 4. Monitoring, indicatoren en evaluatie zijn het grootste verbeterpunt.** Uit enquête, raadstoetsen en ambtelijke input blijkt dat indicatoren regelmatig ontbreken, niet SMART zijn of zich te veel op *output* richten. Monitoring wordt soms als een invuloefening ervaren en voortgangsrapportages verschillen sterk per beleidsveld. Daardoor is de relatie tussen doelen en resultaten niet altijd scherp zichtbaar en komt de beoogde leercyclus maar beperkt op gang.
- 5. Financiële helderheid is verbeterd, maar nog niet stabiel genoeg.** Raadsleden en ambtenaren zien dat de standaard helpt om financiële consequenties explicieter te maken en onderscheid tussen gedekt en ongedekt beleid inzichtelijker te krijgen. Tegelijk worden beleidsnota's soms vastgesteld met weinig of beperkte dekking, en ontbreekt een totaaloverzicht van ongedekte ambities. Ook volgt de besluitvormingsvolgorde (beleidsnota → VJN → begroting) niet altijd de afspraken.
- 6. Proces, rolverdeling en ondersteuning kunnen beter.** Binnen de organisatie bestaan verschillen in bekendheid, rolverdeling en ondersteuning. Projectleiders ervaren soms dat zij alleen staan bij het toepassen van de standaard. Daarnaast wordt vroegtijdige betrokkenheid van financiële, bestuurlijke en onderzoeksexpertise niet altijd voldoende geborgd. Dit gaat ten koste van kwaliteit en integraliteit.
- 7. Variatie tussen beleidsvelden vraagt om maatwerk binnen duidelijke kaders.** Ieder domein hebben elk eigen dynamiek. De standaard biedt structuur, maar wordt in sommige domeinen als te rigide of niet goed passend ervaren (bijv. gebiedsgericht beleid, Omgevingswet-documenten).

Tegelijkertijd is te veel maatwerk niet wenselijk. Er is behoefte aan meer domeinspecifieke toepassing van de standaard en een afwegingskader voor uitzonderingen.

Hoofdconclusie

De standaard wordt breed toegepast en draagt aantoonbaar bij aan betere beleidsdocumenten, meer structuur in de beleidscyclus en een helderder gesprek tussen raad en college. De kwaliteit van de beleidscyclus is in de afgelopen twee jaar verbeterd: doelen worden vaker expliciet gemaakt, financiële gevolgen inzichtelijker en de verbinding met de begroting sterker.

Tegelijkertijd wordt de standaard nog niet overal consistent of volledig toegepast. Vooral het formuleren van heldere (*outcome*-)indicatoren, het realiseren van uniforme monitoring en het versterken van financiële onderbouwing vragen verdere ontwikkeling. Ook zijn duidelijke procesafspraken, ondersteuning, rolverdeling en meer domeinspecifieke toepassing nodig om de standaard volledig effectief te laten zijn.

De conclusie is daarom dat de standaard werkt en de beleidscyclus versterkt, maar dat de kwaliteit van toepassing verschillend is en verdere doorontwikkeling nodig is om de volle potentie te benutten.

Kern van de aanbevelingen

1. Versterk indicatoren, monitoring en evaluatie

- a) Striktere toepassing van de standaard;
- b) *Outcome*-gerichte indicatoren, realistische streefwaarden;
- c) Uniform format voor voortgangsrapportages;
- d) Overweeg kernmonitor per domein.

2. Verbeter financiële onderbouwing en koppeling met P&C

- a) Verplicht format voor financiële onderbouwing;
- b) Minder (geen, tenzij...) beleidsvoorstellen zonder dekking, en totaaloverzicht ongedekte ambities in de VJN.

3. Maak rollen, processen en ondersteuning helderder

- a) Duidelijke rolverdeling, vroege betrokkenheid van ambtelijke expertises en betere ondersteuning van projectleiders.

4. Vergroot uniformiteit en verduidelijk formats

- a) Actualiseer formats voor beleidsnota's en UP's;
- b) Werk met *best practices* en duidelijke toelichting op doel en functie.

5. Maak ruimte voor domeinspecifiek maatwerk binnen kaders

- a) Afwegingskader voor uitzonderingen;
- b) Specifieke voorbeelden voor sociaal, ruimtelijk en fysiek domein;

c) Betere aansluiting met Omgevingswet.

6. Versterk bruikbaarheid voor de raad

a) Minder jargon, meer inhoud en keuzes;

b) Eerdere betrokkenheid bij visies;

c) Betere rapportages over voortgang en doelbereiking.

Inleiding

De [Utrechtse Standaard voor Beleid](#) vormt sinds juni 2023 het kader voor de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van beleid binnen de gemeente Utrecht. De standaard biedt een kader, werkwijze en kwaliteitscriteria voor het maken en monitoren van beleid. Met het vaststellen van deze standaard heeft de gemeenteraad ingezet op meer consistentie en beter bestuurlijk samenspel in beleidsvorming, betere meetbaarheid van beleid en een verbetering van de koppeling tussen beleid en begroting.

Bij de vaststelling van de Utrechtse Standaard voor Beleid heeft de gemeenteraad besloten om de werking en toepassing ervan na verloop van tijd te evalueren. Nu de standaard enige tijd in de praktijk wordt gebracht, is onderzocht hoe deze functioneert, waar verbeterkansen liggen en in hoeverre de beoogde effecten worden gerealiseerd. Deze rapportage presenteert de uitkomsten van deze evaluatie.

Daarnaast speelt mee dat beleidsontwikkeling continu in beweging is, waardoor het waardevol is om te beoordelen of de standaard goed aansluit bij de dagelijkse praktijk. Deze evaluatie is uitgevoerd om ook daar inzicht in te geven en om aanbevelingen te formuleren voor verdere doorontwikkeling van de standaard.

Leeswijzer

In deze rapportage wordt eerst de opzet en methode van het evaluatieonderzoek toegelicht. Daarna volgen de bevindingen op basis van een digitale enquête onder raadsleden, raadstoetsen van de afgelopen 2 jaar en ambtelijke ervaringen. Op basis daarvan worden conclusies getrokken en de hoofdvragen van deze evaluatie beantwoord. Tenslotte worden aanbevelingen gegeven voor het vervolg met de toepassing van de standaard.

Opzet van de evaluatie en onderzoeksmethode

Sinds medio 2023 wordt gewerkt met de standaard voor de beleidscyclus. Deze standaard is door de raad vastgesteld. In het raadsvoorstel (door de raad vastgesteld op 22 juni 2023) is vastgelegd dat de standaard in 2025 wordt geëvalueerd. Het volgende is in 2023 besloten.

- De Programmabegroting 2024 wordt opgesteld volgens de nieuwe indeling.
- De beleidsdocumenten die het college na vaststelling van de beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus aanbiedt, worden in lijn met de Standaard opgesteld.
- De werking van de beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus wordt in 2025, twee jaar na vaststelling ervan, geëvalueerd.

Afbakening

De evaluatie gaat uit van de bevindingen van bestuur en betrokken ambtenaren met betrekking tot de werking van de standaard voor de beleidscyclus en het monitoren/evalueren van beleidsnota's.

De evaluatie betreft geen andere beleidsdocumenten dan visies, beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's. De evaluatie gaat over toepassing en effect van de standaard bij beleidsdocumenten en de mogelijkheid voor de raad om beter te sturen. De evaluatie gaat niet over inhoudelijke beleidsdoelstellingen en het al dan niet behalen daarvan. Deze evaluatie gaat ook niet over de destijds gelijktijdig vastgestelde nieuwe indeling van de programmabegroting.

Inhoud en onderzoeksvragen

Deze evaluatie richt zich op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre wordt de [Beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus](#) succesvol toegepast en draagt deze standaard bij aan de verbetering van de beleidscyclus?

Daartoe worden de volgende (deel)vragen en indicatoren onderzocht, zoals die zijn vastgelegd in hoofdstuk 6 van de Beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus.

1. *Is het bij beleidsnota's duidelijker geworden hoe en op welke manier monitoring en evaluatie plaats zal vinden? Is de mogelijkheid om vooraf te sturen in plaats van achteraf bijsturen hiermee verbeterd?*
2. *Is tijdens monitoring- en evaluatiemomenten het inzicht in de relatie tussen resultaten en doelen verbeterd, waardoor daadwerkelijk ook een leercyclus op gang komt?*
3. *Is, door de beleidscyclus centraal te stellen, de relatie tussen beleidscyclus en begrotingscyclus helderder?*
4. *Is het inzicht in de relatie tussen beleid en financiën in beleidsstukken toegenomen?*

Daarbij hanteren we een aantal (in de beleidsnota voor de standaard vastgelegde) meetbare indicatoren:

- In de hoofdtitel van alle beleidsdocumenten staat expliciet of het een Beleidsnota, Visie of Uitvoeringsprogramma betreft.
- Alle beleidsdocumenten kennen een enkelvoudig doel: geen gecombineerde nota's meer van beleidsnota, visie en/of uitvoeringsprogramma in één.
- Alle beleidsnota's omvatten de verplichte onderdelen zoals omschreven in de beleidsnota voor de standaard.

Onderzoeksmethode

Voor deze evaluatie is, net als bij de evaluatie van de *Regeling Risicovolle Projecten*, gebruikgemaakt van een *mixed-methods* benadering: een combinatie van kwantitatieve analyse en kwalitatief

verdiepend onderzoek. Hierdoor kunnen zowel de feitelijke toepassing van de standaard als de ervaringen en oordelen van gebruikers goed in beeld worden gebracht.

Kwantitatief onderzoek

De kwantitatieve analyse richt zich op de toepassing van de indicatoren zoals opgenomen in de Standaard voor de Beleidscyclus. Deze analyse geeft inzicht in de mate waarin monitoring en evaluatie op een consistente en meetbare manier worden ingericht.

Kwalitatief onderzoek

Voor het beantwoorden van de deelvragen uit de beleidsnota en de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van meerdere kwalitatieve bronnen:

- Digitale enquête onder raadsleden over hun ervaringen met en verwachtingen van de standaard.
- Analyse van aanbevelingen uit raadstoetsen in de afgelopen periode.
- Ambtelijke praktijkervaringen, verzameld via inputrondes en documentanalyse.
- Verdiepende gesprekken met betrokken ambtenaren, zowel individueel als in groepsverband, en met raadsleden via de Adviescommissie Financiën & Control.

Deze combinatie van methoden maakt het mogelijk om de werking van de standaard zowel feitelijk als op basis van praktijkervaringen te beoordelen en de resultaten vanuit verschillende perspectieven te laten zien.

Bevindingen: uitkomst enquête raadsleden

In het najaar van 2025 is (in de periode van 8 tot en met 28 oktober) onder raadsleden een enquête uitgezet over de ervaringen met de Utrechtse standaard voor beleid. In totaal vulden 18 raadsleden (gedeeltelijk) de vragenlijst in, waarvan 12 raadsleden de volledige set vragen afrondden. De enquête bevatte zowel waarderingen op stellingen als open toelichtingen.

De reacties geven een genuanceerd, maar overwegend positief beeld: de standaard helpt richting meer structuur, betere gesprekken en meer inzicht, maar de ervaren kwaliteit van uitvoering wisselt sterk tussen beleidsdocumenten. Dit leidt tot verschillen in bruikbaarheid en in de mate waarin raadsleden daadwerkelijk beter kunnen sturen.

Bevindingen per thema

Onderstaand staan de uitkomsten (uitkomst waardering stellingen), bevindingen (op basis van toelichtingen) en conclusies. Geordend per thema/doel van de standaard en de daarover voorgelegde stellingen.

Thema 1. Toegankelijkheid en begrijpelijkheid

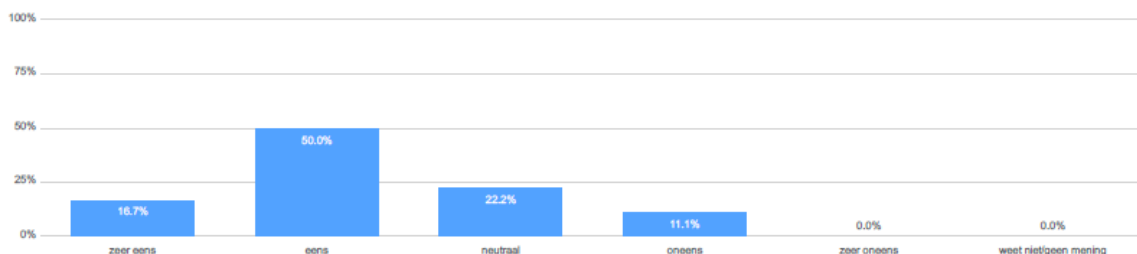
Stelling 1: beleidsdocumenten zijn toegankelijker en begrijpelijker dan vóór 2023.

Uitkomst: 66,7% (zeer) eens; 22,2% neutraal; 11,1% oneens.

Doel: Voeren van het goede gesprek, betere publieke verantwoording

Stelling 1:

Beleidsdocumenten volgens de standaard zijn over het algemeen toegankelijker en begrijpelijker dan beleidsdocumenten opgesteld vóór 2023.



Observaties

Totaal

18

Bevindingen:

- Heldere, herkenbare structuur wordt gewaardeerd.
- Soms worden teksten te sterk in de “mal” geperst, wat ten koste gaat van leesbaarheid.
- Niet alle beleidsdocumenten voldoen aan de standaard (bijv. MPR).
- Grote verschillen in kwaliteit tussen beleidsdocumenten.

Conclusie:

De standaard verhoogt toegankelijkheid, mits de structuur ondersteunend blijft aan de inhoud.

Thema 2. Gesprek tussen raad en college

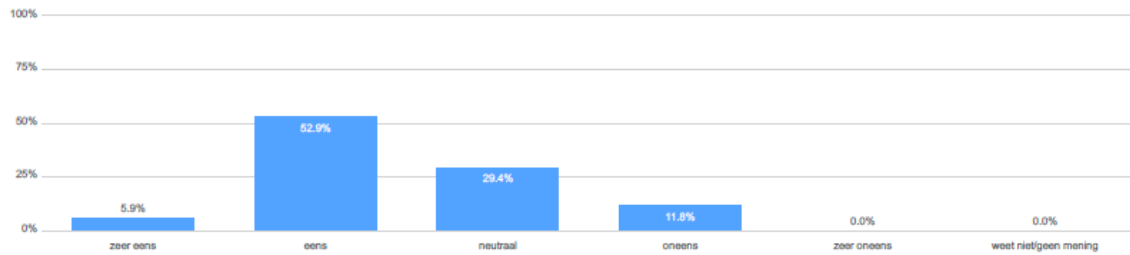
Stelling 2: de standaard zorgt voor een beter gesprek over sturen en verantwoorden.

Uitkomst: 58,8% (zeer) eens; 29,4% neutraal; 11,8% oneens.

Doel: Voeren van het goede gesprek, betere publieke verantwoording

Stelling 2:

Door de invoering van de standaard vindt een beter gesprek plaats tussen college en raad over sturen en verantwoorden.



Observaties

Totaal

17

Bevindingen:

- Hiaten in beleid, capaciteit en budget worden beter zichtbaar.
- Meer structuur → beter gesprek, maar beleid wordt niet automatisch inhoudelijk sterker.
- Risico op “schijnzekerheid” wanneer de vorm klopt maar de inhoud niet.
- Duidelijker onderscheid in verantwoordelijkheden.

Conclusie:

De standaard ondersteunt het gesprek, maar alleen bij voldoende inhoudelijke kwaliteit.

Thema 3. Financiële inzichtelijkheid

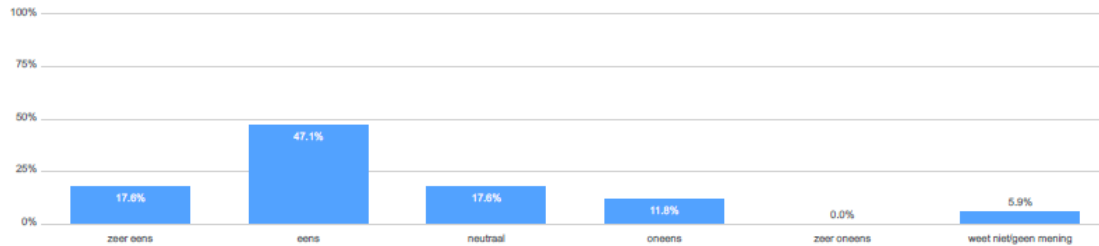
Stelling 3: beleidsdocumenten bieden beter zicht op financiële consequenties.

Uitkomst: 64,7% (zeer) eens; 17,6% neutraal; 11,8% oneens; 5,9% weet niet/geen mening.

Doel: Beter zicht op financiën en relatie met begroting

Stelling 3:

Beleidsdocumenten volgens de standaard geven een beter inzicht in de financiële consequenties van beleid dan in beleidsdocumenten opgesteld vóór 2023.



Observaties

Totaal

17

Bevindingen:

- Financiële paragrafen zijn vaak nog summier of onvolledig.
- Kwaliteit wisselt sterk per beleidsnota.
- Duidelijker zichtbaar welke onderdelen niet uitvoerbaar zijn door gebrek aan middelen.
- Onvoldoende koppeling met P&C-documenten belemmert integrale besluitvorming.
- Soms zijn voorstellen “carte blanche” zonder dekking.

Conclusie:

Een belangrijk verbeterpunt: de standaard helpt, maar financiële onderbouwing loopt achter.

Thema 4. Koppeling tussen begroting en beleid

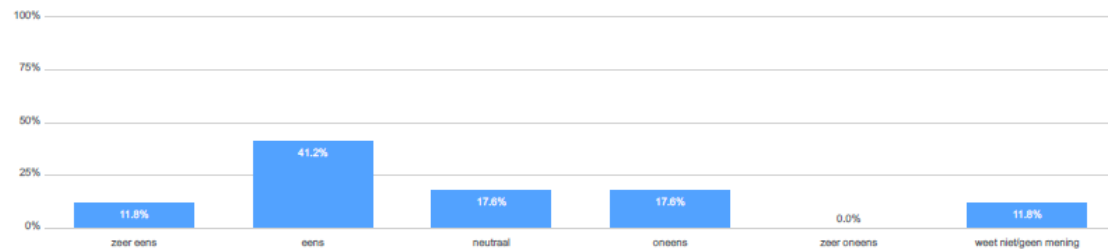
Stelling 4: de koppeling tussen begroting en vastgesteld beleid is beter zichtbaar.

Uitkomst: 53% (zeer) eens; 17,6% neutraal; 17,6% oneens; 11,8% weet niet/geen mening.

Doel: Beter zicht op financiën en relatie met begroting

Stelling 4:

Door de invoering van de standaard is de koppeling tussen gemeentelijke begroting en vastgesteld beleid beter zichtbaar geworden.



Observaties

Totaal

17

Bevindingen:

- Verbetering wordt herkend, maar blijft complex.
- Striktere toepassing van programma-indeling gewenst (doelen, budgetten, risico's).
- Inconsistentie tussen beleidsvelden.

Conclusie:

De koppeling is zichtbaarder, maar nog niet systematisch of sterk genoeg.

Thema 5. Monitoring en evaluatie – duidelijkheid

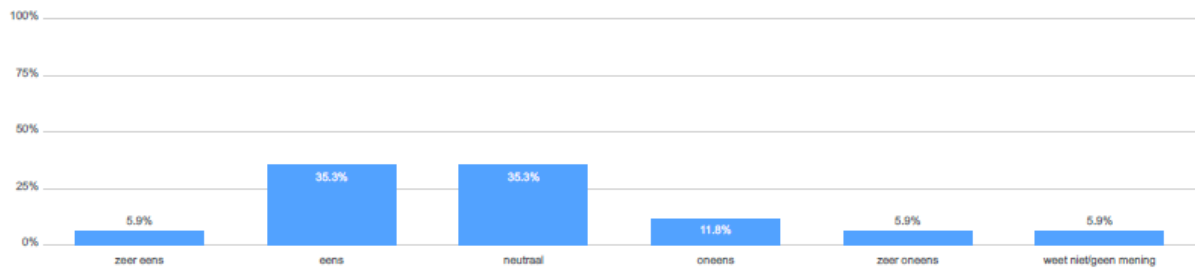
Stelling 5: monitoring en evaluatie zijn duidelijker beschreven.

Uitkomst: 41% (zeer) eens; 35,3% neutralen; 17,7% (zeer) oneens; 5,9% weet niet/geen mening.

Doel: Monitoring en evaluatie

Stelling 5:

In beleidsdocumenten volgens de standaard is het duidelijker hoe monitoring en evaluatie plaats zullen vinden.



Observaties

Totaal

17

Bevindingen:

- Doelen zijn vaak niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) geformuleerd.
- Monitoring wordt soms als invuloefening ervaren.
- Evaluaties worden weinig concreet uitgewerkt.
- Toetsbaarheid ontbreekt vaak.

Conclusie:

Duidelijkheid is verbeterd, maar dit onderdeel van beleid behoeft verdere verbetering om beter te kunnen evalueren en controleren.

Thema 6. Controle en evaluatie – makkelijker geworden

Stelling 6: door de standaard is controle en evaluatie van beleid makkelijker geworden.

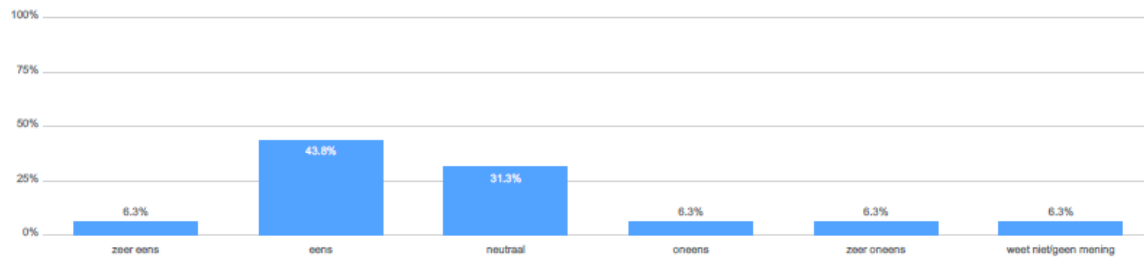
Uitkomst:

50% (zeer) eens; 12,6% (zeer) oneens; 31% neutraal.

Doel: Monitoring en evaluatie

Stelling 6:

Door de invoering van de standaard is controle en evaluatie van beleid makkelijker geworden.



Observaties

Totaal

16

Bevindingen:

- Raadsleden vinden het nog lastig te beoordelen of controle eenvoudiger is geworden.
- Waar monitoring en doelen concreet zijn, helpt de standaard wél.
- De grote verschillen in kwaliteit tussen beleidsdocumenten maken dat het effect wisselt.
- Raadsleden geven aan nog weinig echte goede beleidsevaluaties te hebben gezien.

Conclusie:

De potentie is aanwezig, maar de praktijk loopt achter: pas als doelen en indicatoren beter uitgewerkt zijn, wordt controle écht makkelijker.

Thema 7. Kaderstellende rol van raadsleden

Stelling 7: raadsleden kunnen beter hun kaderstellende rol vervullen.

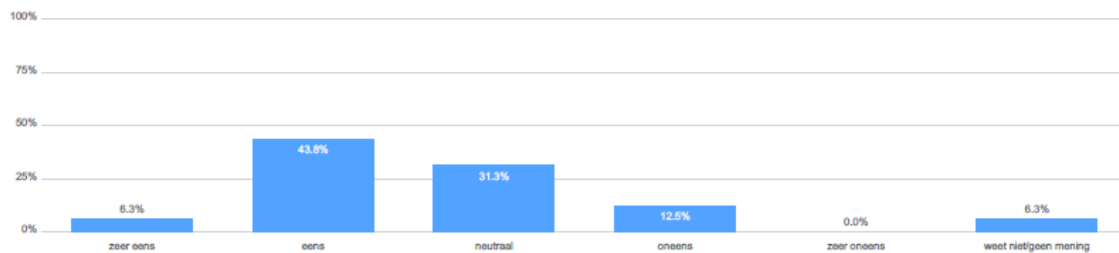
Uitkomst:

50% (zeer) eens; 12,5% oneens; 31,3% neutraal; 6,3% weet niet/geen mening.

Doel: Beter sturen

Stelling 7:

Door de invoering van de standaard kan ik beter mijn kaderstellende rol bij gemeentelijk beleid vervullen.



Observaties

Totaal

16

Bevindingen:

- De standaard helpt vooral wanneer doelen SMART zijn en indicatoren concreet.
- De kwaliteit van sommige stukken schiet tekort; daardoor blijft de kaderstellende rol lastig.
- Raadsleden kunnen beter sturen wanneer financiële paragrafen volledig en helder zijn.
- Grote verschillen in kwaliteit tussen beleidsnota's zorgen voor wisselende bruikbaarheid.

Conclusie:

De standaard biedt duidelijke handvatten voor – en verbetering van – de kaderstellende rol, maar inconsistentie en onvoldoende concreetheid beperken de impact.

Thema 8. Zichtbaarheid van ambities

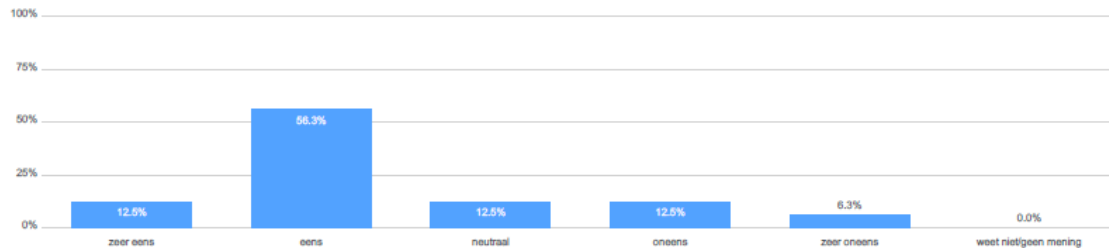
Stelling 8: ambities binnen beleidsvelden zijn beter zichtbaar.

Uitkomst: 68,8% (zeer) eens; 18,8% (zeer) oneens; 12,5% neutraal.

Doel: Beter sturen

Stelling 8:

Door de invoering van de standaard zijn alle ambities binnen een beleidsveld beter zichtbaar geworden.



Observaties

Totaal

16

Bevindingen:

- Ambities zijn beter gestructureerd en herkenbaar.
- Verschillen tussen beleidsvelden blijven groot; sommige documenten zijn helder, andere hoog-over.
- Ambities zijn lastig te beoordelen zonder SMART-doelen en financiële duiding.

Conclusie:

De standaard maakt ambities beter zichtbaar, maar de kwaliteit blijft ongelijk verdeeld tussen beleidsvelden.

Thema 9. De standaard ondersteunt raadsleden in hun werk

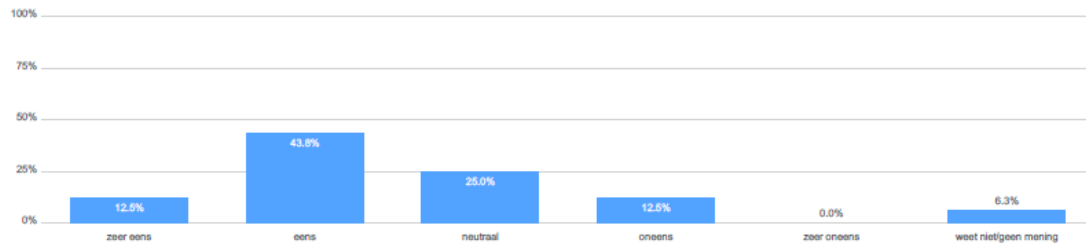
Stelling 9: de standaard helpt raadsleden hun werk beter uit te voeren.

Uitkomst: 56,3% (zeer) eens; 12,5% oneens; 25% neutraal, 6,3% weet niet/geen mening.

Afsluiting

Stelling 9:

De standaard helpt mij mijn werk als raadslid bij gemeentelijk beleid beter uit te voeren.



Observaties

Totaal

16

Bevindingen:

- De standaard werkt alleen goed als de kwaliteit van documenten op orde is.
- Meer flexibiliteit per beleidsveld gewenst (Wmo ≠ RO).
- Soms voelt de standaard te technisch of te boekhoudkundig.
- Bij visietrajecten ontbreekt ruimte voor echte invloed; raadsleden willen eerder betrokken worden.
- Inconsistentie in uitvoering van de standaard is de grootste drempel.

Conclusie:

De standaard ondersteunt raadsleden en wordt daarom gewaardeerd, maar vraagt consistente toepassing én flexibiliteit.

Aanbevelingen op basis van enquête raadsleden

Op basis van de bevindingen tekenen zich de onderstaande ontwikkelrichtingen af.

1. Borg consequent gebruik van de standaard

- Maak duidelijke afspraken over het minimaal vereiste kwaliteitsniveau van elk onderdeel.
- Ondersteun beleidsmakers/schrijvers met toepassing van de standaard.

2. Verbeter de financiële paragraaf

- Introduceer een verplicht format voor financiële onderbouwing, inclusief:
 - dekking,
 - structurele/lopende kosten,
 - relatie tot P&C-documenten,
 - risico's en alternatieven.
- Maak de koppeling tussen beleidsnota's en begroting expliciet zichtbaar.
- Voorkom zoveel als mogelijk beleidsvoorstellen zonder financiële dekking.

3. Maak monitoring en evaluatie concreter en toetsbaar

- Ontwikkel een set handvatten voor het formuleren van SMART-doelen en indicatoren, waarin helder staat: wat meten we, wanneer, hoe en door wie?
- Richt een vast format in voor voortgangsrapportages (monitoring), waardoor meer eenduidig kan worden gerapporteerd over voortgang beleid en indicatoren.
- Introduceer voorbeeld-evaluaties ter inspiratie.
- Leg uit waarom indicatoren soms níet SMART kunnen zijn (en bied dan alternatief).

4. Verbeter de bruikbaarheid voor raadsleden

- Schrijf beleidsstukken minder "mal-gedreven" en meer op inhoud – voorkom jargon.
- Maak expliciet(er) wat de keuze- en besispunten voor de raad zijn.
- Besteed extra aandacht aan de toegankelijkheid van visies: betrek de raad eerder in het proces.

5. Stem de standaard beter af op verschillen tussen beleidsvelden

- Laat de standaard leidend zijn in structuur, maar flexibel in uitwerking.
- Ontwikkel domeinspecifieke richtlijnen of voorbeelden (bijv. sociaal domein, ruimtelijk domein).

6. Versterk het gesprek tussen raad en college

- Organiseer periodiek reflectiemomenten waarin gezamenlijk wordt teruggekeken op kwaliteit en toepassen van de standaard.
- Maak beter zichtbaar wat wel/niet uitvoerbaar is binnen capaciteit en beschikbare middelen.

Bevindingen: raadstoetsen

In diverse raadstoetsen zijn de afgelopen periode (2024 – 2025) aanbevelingen gedaan die samenhangen met toepassing van de standaard. Het gaat om de volgende raadstoetsen en aanbevelingen, die hieronder zijn samengevat.

- Raadstoets Samenleven & Sport (27 mei 2024): *Inzicht in bereiken doelstellingen en effect-indicatoren verbeteren.*
- Raadstoets Veilige Stad (5 juni 2024): *Geef in de inleiding van het programma naast de ambitie ook een beknopt samenvattend beeld weer van hetgeen er is bereikt. Neem hierbij ook expliciet een oordeel op over het wel of niet behalen van de doelstelling. Vergroot de integraliteit van de diverse programma's in de jaarstukken die raken aan of van invloed zijn op Veiligheid. Voeg in jaarstukken trendinformatie toe, bijvoorbeeld door met links te verwijzen naar beschikbare trendanalyses in achterliggende stukken (bijvoorbeeld Veiligheidsmonitor). Maak verplichte onderdelen in de programma's (risico's, subsidies, verbonden partijen beleidsrijker, bijvoorbeeld door afwijkingen op subsidies toe te lichten of risico's rondom verbonden partijen te benoemen.*
- Raadstoets Wonen (9 juni 2025): *Wees realistisch over de effectiviteit van maatregelen ten opzichte van de gestelde doelen. Definieer indicatoren die goed aansluiten bij de voornaamste speerpunten.*
- Raadstoets Economische Zaken (10 juli 2025): *Ontwikkel een nieuwe set aan indicatoren die die aansluit op de beleidsdoelstellingen. Geef in jaarrekening meer inzicht in het bereiken van de doelstelling in plaats van alleen op activiteiten te rapporteren.*

Uit de raadstoetsen volgen dus de volgende **verbetermogelijkheden** voor de standaard:

- Indicatoren soms onvoldoende scherp of bruikbaar.
- Rapportage over voortgang en doelbereiking van beleid niet altijd duidelijk of volledig.

Dit leidt tot de volgende **aanbevelingen** voor toepassing van de standaard, op basis van de uitkomsten van de raadstoetsen:

- Pas de standaard in iedere beleidsnota strikter toe en handhaaf hierop: wat is doelstelling, meetbare indicator(en), streefwaarde, verantwoordelijke, financiering en monitoringmomenten. Staat al in de standaard; raadstoetsen vragen striktere toepassing.
- Richt indicatoren meer op *outcome* (mate van doelbereiking) in plaats van op *output* (activiteiten).
- Verbeter de rapportage over de voortgang en mate van doelbereiking van beleid. Ontwikkel hiervoor binnen de standaard voor de beleidscyclus een standaardwerkwijze voor voortgangsrapportages. Realiseer hiertoe een vast(er) format voor voortgangsrapportages aan de raad (net zoals het standaardformaat voor beleidsnota's).
- Overweeg hierbij om voor elk beleidsveld een 'kernmonitor' in te voeren, met vaste opzet en vaste publicatiemomenten afgestemd op relevante raadmomenten (vijn, begroting, jaarstukken).

Bevindingen: ambtelijke ervaring met de toepassing van de standaard

Inleiding

Twee jaar na de invoering van de Utrechtse Standaard voor Beleid is binnen de organisatie brede ervaring opgedaan met het werken volgens de standaard. Uit input van diverse betrokken ambtelijke afdelingen¹ en de griffie blijkt dat de standaard zijn meerwaarde heeft bewezen, maar dat verdere doorontwikkeling nodig is om de volle potentie te benutten. De bevindingen hieronder geven een beeld van hoe de standaard in de praktijk wordt toegepast, wat goed gaat en welke knelpunten worden ervaren en welke verbeteringen worden voorgesteld.

De tabel geeft weer hoeveel beleidsdocumenten er in de periode augustus 2023 tot en met juli 2025 conform de standaard zijn vastgesteld, hoeveel daarvan een enkelvoudig doel dienden en hoeveel daarvan alle verplichte onderdelen (conform de standaard) bevatten.

Product	Aantal	Enkelvoudig doel	Verplichte onderdelen
Visie	2	2	2
Beleidsnota	37	35	37
Uitvoeringsprogramma	32	32	31

1. Ambtelijke ervaringen met de standaard

Sinds de vaststelling van de Utrechtse Standaard voor de Beleidscyclus (2023) wordt binnen de gemeentelijke organisatie gewerkt met vaste formats en werkwijzen voor beleidsnota's, uitvoeringsprogramma's en de bijbehorende sturing en verantwoording (S&V). Dit hoofdstuk geeft een integrale weergave van de ambtelijke ervaringen, bevindingen en verbeterpunten.

2. Wat gaat goed: positieve ervaringen

2.1 Brede toepassing en duidelijkheid

- De standaard is organisatiebreed omarmd. Discussies over documenttypen (visie, beleidsnota, UP) komen minder voor, doordat formats en definities helder zijn.
- Beleidsstukken zijn herkenbaarder, logischer opgebouwd en beter leesbaar voor bestuur en raad.

2.2 Versterking van beleidscontrol

¹ Ruimte, Maatschappelijke Ontwikkeling, Onderzoek & Advies (O&A), Concerncontrol, Strategie & Bestuur

- De standaard dwingt tot beter doordacht beleid: expliciete doelstellingen, duidelijke probleemanalyses en afspraken over monitoring.
- Hoofdstuk C (sturen en verantwoorden) wordt als waardevol ervaren voor het concreet maken van voortgangsinformatie, inclusief ruimte voor kwalitatieve duiding.

2.3 Beter financiële onderbouwing

- Financiële paragrafen zijn duidelijker, vooral over wat gedekt is en wat niet.
- De aansluiting op de programmabegroting is verbeterd; beleidsmakers hebben vaker inzicht in welk programma hun nota raakt.

2.4 Professionalisering van de organisatie

- Bewustwording over stapeling van ambities neemt toe.
- De standaard helpt bij scheiding tussen visie (richting) en beleidsnota's (keuzes en middelen).
- De S&V-systematiek wordt door de raad gewaardeerd omdat deze structuur en transparantie biedt.

3. Wat kan beter: gewenste verbeteringen met toepassing van de standaard

3.1 Meer scherpste op indicatoren en streefwaarden

- Indicatoren ontbreken soms, zijn te mager of onvoldoende uitgewerkt (geen nulmeting, geen streefwaarde).
- In de praktijk blijkt dat sommige beleidsthema's beter gediend zijn met prestatie-indicatoren in plaats van louter effectindicatoren.
- Streefwaarden zijn niet altijd realistisch of onderbouwd. O&A pleit voor (meer) ruimte om onderbouwd van de standaard af te wijken.

3.2 Scherpere aansluiting tussen onderdelen van de nota

- Doelen (A2), maatregelen (B) en monitoring (C) sluiten niet altijd logisch op elkaar aan.
- Koppeling beleid – uitvoering blijft aandachtspunt. Bij enkele nota's is onvoldoende nagedacht over uitvoerbaarheid van ambities voordat deze worden vastgesteld.

3.3 Financiële afweging en volgordelijkheid

- Beleidsnota's worden soms vastgesteld terwijl er minder dan de helft van de middelen gedekt is. Dit bemoeilijkt kaderstelling door de raad.
- Afspraken over integrale financiële afweging bij de Voorjaarsnota worden niet altijd nageleefd.
- Volgorde van besluitvorming is niet altijd logisch (bijv. begroting vóór beleidsnota).

3.4 Rolverdeling, proces en ondersteuning

- Rollen van betrokken afdelingen zijn niet altijd voor iedereen duidelijk. Projectleiders ervaren soms dat zij er “alleen voor staan”.

3.5 Variatie in toepassing buiten thematisch beleid

- De standaard sluit niet altijd aan op (landelijke) instrumenten van de Omgevingswet en gebiedsgericht (ruimtelijk) beleid.
- Regionale en gezamenlijke beleidsproducten passen niet altijd in het Utrechtse format.

3.6 Onvoldoende uniformiteit in monitoring en voortgangsrapportages

- Toezicht, monitoring en rapportage aan de raad verschillen sterk per beleidsterrein.
- Voor uitvoeringsprogramma's ontbreekt een uniform format, wat leidt tot uiteenlopende interpretaties.

4. Bevindingen per onderdeel van de beleidscyclus

4.1 Formuleren van probleem en doelstellingen

Wat goed gaat:

- Meer aandacht voor probleemanalyse en logische opbouw.

Aandachtspunten:

- Betrek juiste afdelingen en experts (zoals die van O&A) eerder in het proces: dit leidt tot realistischere, beter onderbouwde doelen.
- Moeite met SMART formuleren doelstellingen op beleidsniveau.

4.2 Indicatoren en monitoring (Hoofdstuk C)

Positief:

- Meer bewustwording van het belang van voortgangsinformatie.
- Begrip dat niet alles in kwantitatieve indicatoren kan worden gevangen.

Aandachtspunten:

- Indicatoren ontbreken of zijn onvoldoende uitgewerkt.
- Geen verplichting tot alleen effectindicatoren; ook prestatie-indicatoren kunnen waardevol zijn.

4.3 Financiële paragraaf

Positief:

- Duidelijkheid over gedekt en ongedekt beleid.

Aandachtspunten:

- Soms onheldere samenloop tussen beleidsnota's, VJN en begroting.
- Onvoldoende zicht op wat er gebeurt met vastgestelde ambities/beleid zonder dekking; behoefte aan totaaloverzicht in de VJN. Overweeg geen (of zo min mogelijk) ongedekt beleid op te nemen in beleidsnota's in het kader van duidelijkheid en uitvoerbaarheid.

4.4 Uitvoeringsprogramma's (UP's)**Wat goed gaat:**

- Er ontstaan steeds meer UP's; organisatie wordt steeds uitvoeringsgericht in plaats van beleidsgericht.

Aandachtspunten:

- Format biedt (te) veel vrijheid; meer richting en uniformiteit gewenst.
- In de stad en bij partners bestaat soms verwarring tussen UP en beleidsnota.

4.5 Gebiedsgericht beleid en omgevingswet**Bevindingen:**

- Gebiedsgericht ruimtelijk beleid en (bestuurlijke) producten/documenten in het kader van de omgevingswet sluiten soms minder goed aan op de standaard en de formats; daardoor veel maatwerk en omzetten achteraf.
- Goede aansluiting van Omgevingswet-producten/documenten en de standaard kan deze knelpunten oplossen.

4.6 Uitzonderingen op de standaard

- Voor regionale, sectorale of wettelijk verplichte documenten (zoals RES, Huisvestingsprogramma scholen, regionale aanpak dakloosheid) is de standaard niet altijd passend.
- Ook de status van bijlagen bij beleidsnota's vraagt soms verduidelijking (onderdeel van beleid of niet).

5. Aanbevelingen op basis van ambtelijke ervaringen

5.1 Versterk indicatoren en monitoring

- Verbeter richtlijnen voor indicatoren (nulmeting, streefwaarde, afwegingsruimte).
- Maak expliciet dat prestatie-indicatoren ook kunnen.
- Zorg dat experts van afdeling O&A standaard vroeg wordt betrokken in projectteams bij opstellen beleidsnota en indicatoren.

5.2 Vergroot financiële duidelijkheid

- Maak een richtlijn voor verhouding gedekt/ongedekt (bijv. minimale dekkingsgraad), waarbij het uitgangspunt is dat er geen ongedekt beleid wordt voorgesteld, tenzij...
- Houd (bijvoorbeeld) in de Voorjaarsnota een totaaloverzicht bij van de niet-gedekte beleidsambities.
- Versterk de afstemming tussen beleidsnota's en de integrale financiële afweging in VJN en begroting.

5.3 Verduidelijk rollen en verantwoordelijkheden

- Leg de interne ambtelijke rol- en taakverdeling duidelijker vast, zodat deskundigheid effectief wordt ingezet en integrale beleidsvoorbereiding effectiever verloopt.
- Versterk ondersteuning van projectleiders bij het toepassen van de standaard; voorkom dat zij de last alleen dragen. Versterk hiertoe de rol van de adviseurs bestuurlijke zaken en control.

5.4 Verbeter uniformiteit en formats

- Ontwikkel een standaardformat voor voortgangsrapportages.
- Geef UP's een duidelijker en uniformer format en een (nog meer) eenduidige definitie van hun functie.

5.5 Richt processen eerder in

- Borg een vroege betrokkenheid van de juiste collega's (adviseurs bestuurlijke zaken, (concern)control) bij de totstandkoming van beleid om bijsturing in een latere fase te voorkomen.
- Publiceer jaarlijks (2x) nieuwe *best practices* en houd het intranet actueel.

5.6 Ga beter om met uitzonderingen op de standaard, waaronder documenten in het kader van de Omgevingswet

- Werk een afwegingskader uit voor afwijking bij regionale, wettelijke of gezamenlijke producten, zodat het vooraf helder is wat wel en wat niet binnen de standaard valt.
- Stem de implementatie van de Omgevingswet en de bijbehorende bestuurlijke producten/documenten af op de standaard voor de beleidscyclus. Pas waar nodig de standaard hierop aan.

- Maak afspraken en wees duidelijk over status van bijlagen en deelproducten.

5.7 Versterk communicatie en kennisdeling

- Maak een korte uitlegvideo of document over S&V voor de organisatie, integreer het in bestaande training van beleidsadviseurs en betrokkenen.
- Actualiseer FAQ's en casuïstiek.
- Communiceer actief bij updates van formats.

Conclusie

Hieronder wordt de hoofdconclusie weergegeven. De hoofdconclusie is een antwoord op de hoofdvraag: **in hoeverre wordt de Beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus succesvol toegepast en draagt deze standaard bij aan de verbetering van de beleidscyclus?**

De Standaard voor de Beleidscyclus wordt in de organisatie breed toegepast en heeft geleid tot duidelijkere, beter gestructureerde en transparanter onderbouwde beleidsdocumenten. Hiermee heeft de standaard een belangrijke bijdrage geleverd aan de professionalisering van de beleidscyclus: beleidsdoelen worden vaker expliciet gemaakt, financiële consequenties inzichtelijker en de aansluiting op de P&C-cyclus is verbeterd. De gemeenteraad ervaart meer houvast bij besluitvorming en controle door de vaste opbouw en het gebruik van indicatoren.

Tegelijkertijd blijkt dat de standaard nog niet overal consequent of volledig wordt toegepast. Met name het formuleren van heldere doelen en *outcome*-gerichte indicatoren, het uniform rapporteren van voortgang en het consistent onderbouwen van financiële dekking vragen verdere verbetering. Daarnaast is er behoefte aan duidelijkere rolverdeling, meer domeinspecifieke toepasbaarheid en betere ondersteuning van beleidsmakers.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de standaard werkt en daadwerkelijk bijdraagt aan een betere beleidscyclus, maar dat de kwaliteit en uniformiteit van de toepassing nog wisselt. Door de standaard strikter toe te passen, indicatoren en monitoring te versterken en processen en rollen verder te verduidelijken, kan de standaard zijn potentieel volledig benutten en de beleidscyclus verder naar een hoger niveau tillen.

De deelconclusies zijn hieronder weergegeven als antwoord op de deelvragen.

1. Is bij beleidsnota's duidelijker geworden hoe monitoring en evaluatie plaatsvindt, en is de mogelijkheid om vooraf te sturen verbeterd?

Ja, in belangrijke mate. Door de vaste structuur van Hoofdstuk C (monitoring) en het vereiste om indicatoren en monitoringmomenten op te nemen, is in beleidsnota's duidelijker geworden hoe beleid wordt gevolgd en wanneer de raad hierover wordt geïnformeerd. Dit helpt om vooraf gericht te sturen. Tegelijkertijd wordt de standaard nog niet altijd consequent toegepast: indicatoren ontbreken soms, streefwaarden zijn niet altijd realistisch of uitgewerkt, en monitoringformats verschillen per domein. De basis voor vooraf sturen is dus gelegd, maar nog niet volwaardig benut.

2. Is tijdens monitoring- en evaluatiemomenten het inzicht in de relatie tussen resultaten en doelen verbeterd, waardoor een leercyclus ontstaat?

Gedeeltelijk. Waar indicatoren goed zijn uitgewerkt, ontstaat beter zicht op doelbereiking en kan de organisatie leren van resultaten. Echter, doordat indicatoren regelmatig te beperkt, niet *outcome*-gericht of onvoldoende uitgewerkt zijn, blijft de relatie tussen doelen en resultaten niet overal scherp zichtbaar. Hierdoor komt de leercyclus nog niet stabiel of overal op gang. De standaard biedt dus het raamwerk, maar de kwaliteit van toepassing bepaalt de daadwerkelijke leerwaarde.

3. Is door de beleidscyclus centraal te stellen de relatie tussen beleidscyclus en begrotingscyclus helderder geworden?

Ja, in duidelijke mate. De standaard maakt expliciet op welk begrotingsprogramma een beleidsnota betrekking heeft en verplicht tot duidelijkheid over dekking en financiële gevolgen. Hierdoor is de samenhang tussen beleidskeuzes en de begroting versterkt. Wel is in de uitvoering nog winst te behalen: de integrale financiële afweging in de Voorjaarsnota wordt niet altijd gevolgd, en er is behoefte aan een totaaloverzicht van ongedekte beleidsambities. De relatie is dus helderder, maar nog niet volledig geborgd.

4. Is het inzicht in de relatie tussen beleid en financiën in beleidsstukken toegenomen?

Ja. De financiële paragrafen zijn substantieel duidelijker geworden, onder meer door een expliciete scheiding tussen gedekt en ongedekt beleid en een betere aansluiting op de P&C-documenten. Beleidsmakers- en beslissers zijn zich meer bewust van de financiële impact van keuzes. Tegelijkertijd bestaan er verschillen in kwaliteit en volledigheid. Het inzicht is dus toegenomen, maar verdere standaardisering en aanscherping zijn wenselijk.

Aanbevelingen

Op basis van ambtelijke ervaringen, de enquête onder raadsleden en bevindingen uit recente raadstoetsen komt een consistente set van ontwikkelrichtingen naar voren. In de voorgaande paragrafen zijn aanbevelingen weergegeven. De aanbevelingen richten zich op het versterken van de kwaliteit, toepasbaarheid en (bestuurlijke) bruikbaarheid van de standaard. Hieronder worden ze samengevat in de hoofdaanbevelingen op basis van de evaluatie.

1. Versterk indicatoren, monitoring en evaluatie

- **Pas de standaard strikter en consequenter toe**, met expliciete eisen per beleidsnota: duidelijke doelstelling(en), outcome-gerichte indicatoren, streefwaarden, financiële onderbouwing en vastgelegde monitoringmomenten.
- **Ontwikkel heldere richtlijnen en handvatten voor indicatoren**, waarin wordt opgenomen: nulmetingen, realistische streefwaarden, meetfrequenties, de rol van zowel effect- als prestatie-indicatoren, en situaties waarin een kwalitatieve duiding volstaat.
- **Richt indicatoren nadrukkelijker op outcome** (effecten en doelbereiking) in plaats van op *output* (activiteiten).
- **Introduceer een uniform format voor voortgangsrapportages**, zodat de raad op consistente wijze geïnformeerd wordt over de voortgang en mate van doelbereiking.
- **Overweeg per beleidsveld een kernmonitor**, met vaste opzet, een beperkte set kernindicatoren en publicatiemomenten afgestemd op P&C-documenten (VJN, begroting, jaarstukken). *Less is more*.
- **Betrek de juiste deskundigheid vroeg in het proces**, als vast onderdeel van projectteams die beleidsnota's maken, zodat indicatoren en evaluatiekaders kwalitatief voldoende worden ingebed.

2. Versterk de financiële onderbouwing en de koppeling met P&C

- **Ontwikkel één verplicht format voor financiële paragrafen**, met daarin dekking, structurele lasten, risico's, alternatieven en expliciete koppeling aan de P&C-cyclus.
- **Voorkom zoveel als mogelijk beleidsvoorstellen zonder financiële dekking** en zorg dat de verhouding gedekt/ongedekt beleid proportioneel, transparant en duidelijk onderbouwd is.
- **Houd (bijvoorbeeld in de Voorjaarsnota) een totaaloverzicht bij van ongedekte beleidsambities**, zodat raad en college zicht houden op (on)uitvoerbaarheid.
- **Versterk de afstemming tussen beleidsnota's en de integrale financiële afweging** in VJN en begroting.

3. Verduidelijk rollen, verantwoordelijkheden en processen

- **Leg rollen en verantwoordelijkheden van betrokken ambtelijke disciplines expliciet vast**, zodat beleidsmakers weten waar ze terecht kunnen.
- **Zorg voor structurele en vroege betrokkenheid van deze disciplines**, zodat kwaliteit en integraliteit vanaf het begin worden geborgd en bijsturing in een later stadium wordt voorkomen.
- **Versterk de ondersteuning van projectleiders** door adviseurs bestuurlijke zaken en (concern)control, zodat de toepassing van de standaard eenduidiger en kwalitatief hoogwaardiger wordt.

4. Verbeter uniformiteit en formats

- **Actualiseer en verduidelijk de formats voor beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's**, inclusief een heldere uitleg van het doel en de toegevoegde waarde van UP's.
- **Ontwikkel vaste formats voor monitoring, voortgangsrapportages en evaluaties**, vergelijkbaar met het uniforme format voor beleidsnota's.
- **Publiceer jaarlijks nieuwe best practices** en onderhoud een actueel intranet met voorbeelden, FAQ's en casuïstiek.

5. Stem de standaard beter af op verschillen tussen beleidsvelden en uitzonderingen

- **Hanteer de standaard als leidraad in structuur, maar bied en expliciteer flexibiliteit in uitwerking**, zodat deze toepasbaar is in verschillende domeinen (sociaal, ruimtelijk, fysiek, economisch etc.).
- **Werk een afwegingskader uit voor afwijking van de standaard** bij regionale, gezamenlijke of wettelijk verplichte documenten.
- **Zorg voor duidelijke afspraken over de status van bijlagen en deelproducten**, om misverstanden over besluitvorming te voorkomen.
- **Stem de implementatie van de Omgevingswet expliciet af op de standaard**, en pas de standaard aan waar dat nodig is.

6. Versterk de bruikbaarheid en leesbaarheid van beleidsstukken voor de raad

- **Schrijf minder 'mal-gedreven' en meer inhoudsgericht**, met minder jargon en een duidelijke focus op wat de raad moet bepalen.
- **Maak expliciet wat de keuzes en scenario's zijn waarover de raad besluit**, inclusief gevolgen voor middelen, capaciteit en uitvoering.
- **Betrek de raad eerder bij visietrajecten** en bij het bepalen van richting, zodat besluitvorming in latere fases beter aansluit bij verwachtingen en kaders.

7. Investeer in communicatie, kennisdeling en gezamenlijke reflectie

- **Ontwikkel een korte uitlegvideo, training of document** dat S&V, de standaard en het proces helder uitlegt voor zowel nieuwe ambtenaren als raadsleden.
- **Actualiseer regelmatig FAQ's, casuïstiek en formats**, en communiceer actief wanneer er wijzigingen zijn.
- **Organiseer periodieke reflectiemomenten tussen raad en college** om de toepassing en kwaliteit van beleidsdocumenten te bespreken en gezamenlijk te verbeteren.