Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien

Een quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak

Martijn van der Steen

Edwin Buitelaar

Marije Huiting

Jesse Dusseljee

Hasna el Morabit

Inhoudsopgave

1. Inleiding: ruimte om te bouwen 3
2. Kenmerken en dilemma's van een maatwerkaanpak 8
3. De aanpak in relatie tot regulier beleid 14
4. Anders kijken naar beleid voor de fysieke leefomgeving 20
5. Concluderend 24

1. Inleiding: ruimte om te bouwen

Ingeklemd tussen het spoor, Hoog Catharijne en de Catharijnesingel ligt het *Smakkelaarsveld.* Het is hartje Utrecht. In het stationsgebied, dat de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling is, heeft het Smakkelaarsveld meerdere functies gehad. Eerst een klein parkje, later een fietsenzee en uiteindelijk braakliggend terrein. Momenteel verrijzen op het Smakkelaarsveld de contouren van drie gebouwen, die uiteindelijk omgeven zullen worden door een park. Al in 2017 werd het uitgangspunt voor het nieuwe gebied vastgesteld: 'Het is een uitnodigende plek waar groen, water en bebouwing elkaar versterken, waar je ruimte, rust en openheid ervaart. Een harmonieus rustpunt te midden van de stedelijke dynamiek.'[1]

Zo lijkt alles rond Smakkelaarsveld volgens plan en in de bedoelde orde te verlopen. Maar de ontwikkeling van het gebied bevond zich de afgelopen jaren allesbehalve in rustig vaarwater. De start van de bouw was gepland voor 2022, maar pas in de zomer van 2024 is de voorbereiding van de bouw begonnen. Die start was daarvoor al meerdere keren uitgesteld, onder andere vanwege gestegen bouwkosten en netcongestie. Zo leek het project, op zo'n bijzondere plek in het hart van de stad gelegen, in schoonheid te stranden. Om de start van de bouw toch mogelijk te maken, is de gemeente met de ontwikkelaar opnieuw naar alle ambities en plannen voor het gebied gaan kijken. Met open boeken én open vizier. Uiteindelijk heeft de gemeente een 'voorlopige financiële bijdrage' aan de openbare ruimte gedaan en zijn er (midden)huurwoningen omgezet naar sociale huur en betaalbare koopwoningen.

Het Smakkelaarsveld is illustratief voor de moeilijkheid van ruimtelijke ontwikkeling in deze tijd. Hoe invulling te geven aan de fysieke ruimte, is geen makkelijke opdracht voor gemeenten. Tal van opgaves dalen namelijk neer in de schaarse ruimte: de nood aan sociale voorzieningen, aan betaalbare huisvesting, aan rust en ruimte, het stimuleren van gewenste bedrijvigheid, het tegengaan van ongewenste bedrijvigheid, etc. Gemeenten proberen al die ambities letterlijk een plek te geven en vertalen deze door naar vereisten voor ontwikkelaars. Voor hen geldt vervolgens een vergelijkbare ingewikkeldheid, om de verschillende ambities om te zetten in haalbare en rendabele plannen. Over de manier waarop die ingewikkeldheden en spanningen rondom concrete projecten tóch bij elkaar kunnen komen gaat dit onderzoek. Anno 2023 staat de gemeente Utrecht – net als vele andere gemeenten – voor een nieuwe opgave in het fysieke domein: het nijpende tekort aan betaalbare woningen, en de gelijktijdige stagnatie van woningbouwprojecten door marktontwikkelingen. Om de woningbouw op gang te houden heeft de gemeente een onderscheidende aanpak ontwikkeld, waarmee het door middel van maatwerk en eenmalige concessies vastgelopen woningbouwprojecten vooruit wil helpen. Dit is de 'Utrechtse Aanpak' gaan heten, waarmee de gemeente inmiddels al in vijf tranches de voortgang van 25 (deel)projecten zegt te hebben bevorderd.

[1] Gemeente Utrecht (z.d.). *Smakkelaarsveld: woningen, kantoren en stadspark.* Geraadpleegd via Smakkelaarsveld: woningen, kantoren en stadspark | gemeente Utrecht (10 oktober 2025).

De ontwikkeling van de 'Utrechtse Aanpak'

Het is juli 2023, en in de Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage van de gemeente Utrecht is volop aandacht voor de problemen met de Utrechtse woningbouw. Terwijl de behoefte aan vooral betaalbare huur- en koopwoningen groot is, stagneren steeds meer woningbouwprojecten vanwege toegenomen bouwkosten en een gestegen hypotheekrente. Bovendien staan hierdoor ook de (gestapelde) ambities - woningbouwambities, maar ook doelstellingen ten aanzien van onderwijshuisvesting, sport, groen en openbare ruimte - van zowel de gemeente als het Rijk onder druk. In een bijlage bij de Voorjaarsnota geeft het college aan dat zonder maatregelen vanuit de gemeente de woningbouw verder stagneert, en het daarom van plan is om gericht te gaan interveniëren in belangrijke projecten.2 Het gaat daarbij om grotere projecten met betaalbare woningen, die op het punt staan om gebouwd te worden maar tot stilstand zijn gebracht door een niet-sluitende businesscase. Het college stelt voor om met de ontwikkelaars van deze projecten om tafel te gaan op basis van het 'open boeken principe' en 'wederkerigheid': samen de boeken in om te kijken wat de knellende factoren in de businesscase zijn, en welke gerichte concessies van beide kanten nodig zijn om het project toch doorgang te laten vinden. Bij de gemeente gaat het dan om concessies op bovenwettelijke beleidsambities.3

Maatwerk dus, waarbij naast groei ook behoud van kwaliteit een uitgangspunt is, en *flexibel*, waarbij het college benadrukt dat het gaat om eenmalige concessies en niet om algehele beleidswijzigingen, met betrekking tot projecten die uiterlijk 2025 – dus op korte termijn - kunnen starten met bouwen. Bovendien stelt het college 'zeer zuinig' te zijn met ingrijpen: de markt is erg volatiel, en daarnaast zijn er tekenen dat de trend van stijgende bouwkosten doorbroken lijkt te zijn. De raad gaat in juli 2023 akkoord, en de afdeling Ruimte maakt een inventarisatie van projecten met bijbehorende maatregelen. Dit zou later 'tranche 1' gaan heten, en de 'Utrechtse Aanpak' is daarmee geboren, hoewel er van een vastomlijnde aanpak op dat moment nog niet gesproken kan worden.

In de periode daarop krijgen deze – in eerste instantie incidentele - maatregelen echter een vervolg, waarmee ook de Utrechtse Aanpak een steeds vastere vorm krijgt. Na de eerste tranche aan maatregelen neemt de raad een motie aan waarin hij het college opdraagt om knellende bovenwettelijke eisen en ambities van de gemeente in kaart te brengen die de woningbouw in de weg staan.4 Deze moeten de onderbouwing gaan vormen van nieuwe gerichte maatregelen en concessies door de gemeente, en na de opvolging hiervan door het college in een raadsbrief5 leidt dit dan ook tot een nieuwe motie van de raad, waarin hij het college opdraagt om de Utrechtse Aanpak te continueren zolang de problemen van stilvallende bouwprojecten voortduren, waarbij

[2] Bijlage 'Aanpak continuering woningbouw' (Aan de raad, bij bespreking Voorjaarsnota 2023 en Meerjaren Perspectief Ruimte 2023) Openbare raadsdocumenten Utrecht zijn vindbaar via het UREKA-portaal: https://ureka.utrecht.nl.
[3] Bijlage 'Aanpak continuering woningbouw' (Aan de raad, bij bespreking Voorjaarsnota 2023 en Meerjaren Perspectief Ruimte 2023) geraadpleegd via UREKA
[4] Motie 'Versneld eisen in de ijskast' (gemeenteraad, vergadering 6 juli 2023, Raadsvoorstel Voorjaarsnota 2023 en Eerste bestuursrapportage 2023). Geraadpleegd via UREKA
[5] Raadsbrief B&W 'Bovenwettelijke eisen bij gebieds- en projectontwikkeling'
(25 oktober 2023). Geraadpleegd via UREKA

‘geen taboe rust op een van de in de brief genoemde maatregelen op projectniveau’, met als kanttekening dat dit niet mag leiden tot een hoge winstmarge van projectontwikkelaars.6 De Utrechtse Aanpak lijkt daarmee van een eenmalige crisisinterventie langzaamaan te evolueren naar een meer structurele maatwerkaanpak van de Utrechtse woningbouw voor specifieke projecten.

Er volgt een tweede tranche aan maatregelen, een derde, een vierde, en uiteindelijk zelfs een vijfde, waarmee de gemeente naar eigen zeggen de woningbouwproductie van betaalbare woningen in Utrecht op peil heeft gehouden. Gedurende de looptijd krijgt de aanpak meer gestalte, en bovendien ook een bredere scope: er wordt een stappenplan7 opgesteld om te bepalen welke projecten in aanmerking komen en welke optimalisaties en concessies gepast zijn, en daarnaast worden ook projecten die op middellange termijn kunnen starten met bouwen en die van strategisch belang zijn voor toekomstige woningbouw betrokken.8 Ook komt er steeds meer aandacht voor evaluatie en monitoring, en verschuift de blik ook voorzichtig naar mogelijke aanpassingen in het generieke beleid. Wat begon als een eenmalige en tijdelijke uitzondering, heeft daarmee in de vorm van een ‘Utrechtse Aanpak’ van de woningbouw in de loop van de tijd een veel bredere betekenis gekregen.

Voor het bij elkaar brengen van deze ingewikkeldheden en spanningen, waarmee *alle* gemeenten in Nederland kampen, heeft de gemeente Utrecht de zogeheten “Utrechtse Aanpak” ontwikkeld. Deze aanpak is inmiddels al enige tijd ‘in bedrijf’. Het college merkt inmiddels dat de Utrechtse Aanpak zijn vruchten afwerpt.[9] Sinds het opstarten van de aanpak zou de samenwerking tussen de betrokken partijen – zoals woningbouwcorporaties en marktpartijen – nauwer zijn geworden, en zou zijn gebleken dat maatwerk kan bijdragen aan het op gang houden van de woningbouw. Daarmee verschuift de blik naar de toekomst: wat betekent de Utrechtse Aanpak voor toekomstig woningbouwbeleid? In hoeverre, en op welke wijze, zou deze gecontinueerd kunnen worden? Wat is daarvoor nodig en wat zijn daarvan de voorzienbare gevolgen voor beleid en voor het democratisch proces?

Om de vraag ‘*hoe verder’* te beantwoorden is het eerst zaak om terug te kijken: wat is er tot nu toe gebeurd en hoe is dat gegaan? Hoewel er binnen de gemeentelijke organisatie enthousiasme heerst over de aanpak, roept de aanpak natuurlijk ook vragen voor reflectie op. Wat betekent het eigenlijk om maatwerk toe te passen op de manier waarop dit is gedaan in de Utrechtse Aanpak, en hoe verhoudt dit zich tot een normerende beleidsaanpak? Hoe werkt dat ‘maatwerk’ eigenlijk en welke patronen zijn daarin te herkennen? Om op deze vragen te reflecteren, is ons verzocht om de Utrechtse Aanpak in een zogeheten ‘quick-scan’ te onderzoeken. De quick-scan is bedoeld als een eerste reflectie en oriëntatie, die de opmaat zal vormen naar een bredere en diepere evaluatie. Deze

[6] Motie ‘Utrechtse aanpak bouw’ (gemeenteraad 18 januari 2024, bespreking raadsbrief bovenwettelijke eisen van 25 oktober). Geraadpleegd via UREKA
[7] ‘Stappenplan Utrechtse Aanpak Woningbouw’ (11 september 2024). Geraadpleegd via UREKA
[8] Voorstel college aan de gemeenteraad ‘2e tranche maatregelen op gang houden woningbouw’ (z.d.). Geraadpleegd via UREKA
[9] Gemeente Utrecht. (2025, mei). Evaluatie Utrechtse Aanpak en acties op gang houden woningbouw. Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA

tussenstap in de vorm van een quick-scan is een bewuste keuze van de gemeente Utrecht geweest. Via dit instrument kan al op korte tijd een eerste inzicht worden verkregen in de reeds geleerde lessen in de aanpak en zijn ook meteen al reflecties op de aanpak beschikbaar.

De quick-scan die voor u ligt is dus niet 'dé evaluatie' van de aanpak, en kende een beperkte doorlooptijd. Daarom is het belangrijk om precies te zijn in de afbakening ervan. De quick-scan betreft nadrukkelijk geen uitvoerige evaluatie, maar geeft een eerste beeld van het verloop van de aanpak en biedt zicht op de in de opvolgende diepere evaluatie nader te onderzoeken vragen en onderdelen. We onderzoeken op basis van door de gemeente beschikbaar gestelde openbare stukken de werking op hoofdlijnen en beschrijven de daarin zichtbare patronen. Dat geeft een eerste zicht op de kenmerken en implicaties van de aanpak, maar ook vooral op de nog nader te onderzoeken overige vragen voor de evaluatie.

We hebben de quick-scan ingericht aan de hand van de volgende leidende vraag:

Wat leert een quick-scan van de Utrechtse Aanpak ons over de werkwijze en implicaties van deze aanpak?

We kiezen voor deze quick-scan bewust voor een lerend perspectief: de scan is niet zozeer gericht op het meten en onderzoeken van de effectiviteit en doelmatigheid van de Utrechtse Aanpak – dat is voer voor de bredere evaluatie -, maar eerder op het blootleggen van de kenmerken van de aanpak en de patronen die hierin te herkennen zijn. De Utrechtse Aanpak moet eerst als 'aanpak' herkend en in kaart gebracht worden, inclusief de daarmee gepaarde keerzijden en risico's, voordat de effectiviteit en doelmatigheid ervan op een gedegen manier onderzocht kan worden. Het doel van de quick-scan is dan ook, naast het opbrengen van eerste lessen en reflecties, om te komen tot verdiepende evaluatievragen die in de evaluatie een plek dienen te krijgen. Op deze manier kan de latere verdiepende evaluatie van de Utrechtse Aanpak meer precies ingaan op de werking van de aanpak.

Om te leren van de Utrechtse Aanpak, onderscheiden we drie verschillende niveaus voor reflectie:

- Allereerst kijken we naar de aanpak zelf en de specifieke keuzes die daarin gemaakt zijn. We kijken daarbij naar de dilemma's die zich voordoen bij een dergelijke maatwerkaanpak.
- Vervolgens kijken we naar hoe de aanpak past in de bredere gemeentelijke context van het ruimtelijk domein: hoe verhoudt de aanpak zich tot bestaand beleid?
- Ten slotte reflecteren we op de vraag wat de aanpak betekent voor het beleidsparadigma van waaruit ruimtelijk beleid tot stand komt en welke mogelijke routes daar vanaf hier in mogelijk zijn: wat leert de aanpak over de manier waarop Utrecht werkt aan de fysieke leefomgeving en welke vervolgvragen roept dat op?

Voor deze quick-scan hebben we de voor ons beschikbare openbare stukken over de Utrechtse Aanpak geanalyseerd. Dit betreft stukken die naar de raad zijn gestuurd en moties en verzoeken die de raad heeft gedaan. Deze stukken zijn gedeeltelijk zwartgelakt, omdat er tijdelijke geheimhouding rust op de maatregelen en afspraken die de gemeente voor specifieke maatregelen heeft getroffen. Op basis van deze beschikbare documentatie zijn wij in staat te zien hoe de Utrechtse Aanpak naar de buitenwereld wordt gebracht. Tevens kunnen we zien waar de verschillende tranches uit bestaan. Zodoende kunnen we met deze quick-scan de contouren van de aanpak in beeld brengen. Let wel, we kunnen op basis van deze bronnen niet diepgaand toetsen hoe betrokkenen de aanpak en de

afwegingen die hierachter schuilgaan ervaren. Ook hebben we geen inzicht in de precieze maatregelen die bij alle projecten zijn getroffen en hoe deze tot stand zijn gekomen. Dat zijn vragen die bij de latere verdiepende evaluatie aan bod kunnen komen.

In het vervolg van deze notitie verkennen we de drie niveaus van reflectie op de Utrechtse Aanpak. We sluiten af met een conclusie over wat de quick-scan heeft opgeleverd en wat dat voor de gemeente Utrecht betekent.

2. Kenmerken en dilemma's van een maatwerkaanpak

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we de Utrechtse aanpak en de specifieke keuzes die daarin gemaakt zijn. Welke dilemma's doen zich daarbij voor?

De Utrechtse Aanpak als antwoord op vastgelopen of vastlopende projecten

Sinds 2023 heeft de gemeente Utrecht de Utrechtse Aanpak gehanteerd in 5 tranches aan maatregelen. Mede als gevolg van moties en verzoeken van de gemeenteraad heeft de aanpak gedurende deze tranches nader vorm gekregen. Door de verschillende tranches heen lijken de uitgangspunten van de aanpak echter niet wezenlijk veranderd, het gaat vooral om wijzigingen binnen de ingeslagen weg. Deze weg is: 'Projectgericht, met maatregelen die voor specifieke projecten leiden tot het vlottrekken van het project (maatwerk) gericht op betaalbaar wonen en er sprake moet zijn van wederkerigheid'.[10] Er is bij de Utrechtse aanpak sprake van open boeken: gemeente en ontwikkelaars onderzoeken *samen* wat de gemeente kan doen om vastgelopen projecten weer in beweging te krijgen.[11]

Met 'open boeken' wordt hier bedoeld dat de ontwikkelaars inzicht geven in de berekeningen en modellen die aan hun begroting ten grondslag liggen, die vervolgens ook door de gemeente kunnen worden geverifieerd en worden vergeleken met de eigen berekeningen en de aannames. Zo kan de gemeente nagaan of het inderdaad werkelijk lastig is voor de ontwikkelaars om tot een project te komen en waar de belangrijkste belemmeringen zitten. Ontwikkelaars en de gemeente bepalen dan gezamenlijk de strategie voor het vervolg; in de praktijk betekent dat vaak dat bepaalde beleidsregels worden beperkt of een specifieke invulling krijgen, waardoor het project simpel gezegd weer 'uit kan'.

De gemeente geeft te kennen zuinig te zijn met deze vorm van ingrijpen en dat er altijd sprake blijft van 'maatwerk op basis van monitoring'.[12] In reactie op een motie die vraagt 5 tot 10 beleidseisen die van grote invloed zijn op de financiële haalbaarheid van projecten in kaart te brengen[13], geeft het college aan liever in te zetten op 'project-specifieke aanpassingen'. Het gaat dus niet om generieke wijzigingen in het woningbouwbeleid, maar om specifieke aanpassingen in het project. Het college kiest er dus niet voor om de algemene beleidslijn voor de samenstelling van woningbouwprogramma's aan te passen, maar omwille van concrete projecten specifieke aanpassingen te zoeken die voor dat project relevant en helpend zijn. Het bepalen van de aan te

[10] Gemeente Utrecht. (2024, oktober 25). Raadsbrief: Bovenwettelijke eisen bij gebieds- en projectontwikkeling. Geraadpleegd via UREKA
[11] Gemeente Utrecht. (2024, januari). Bijlage: Aanpak continuering woningbouw. Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA
[12] Gemeente Utrecht. (2024, januari). Bijlage: Aanpak continuering woningbouw. Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA
[13] Gemeente Utrecht. (2023, juli 9). Motie M216 Versneld eisen in de ijskast. Geraadpleegd via UREKA

passen beleidsmaatregelen gebeurt altijd in samenspraak met de raad, dat is een cruciaal onderdeel van de aanpak.[14]

Die *samenspraak* is voor de aanpak van groot belang en houdt in dat de raad steeds per tranche gevraagd wordt om de beoogde maatregelen goed te keuren. Dat is ook steeds gebeurd. Daarbij valt wel op dat de raad gaandeweg de tranches meer toelichting is gaan vragen op de afwegingen waarom projecten in aanmerking komen voor de Utrechtse Aanpak. Zo is voor de raad aanvankelijk niet duidelijk waarom het project Krachtstation in aanmerking komt. Hierover wordt vervolgens extra informatie naar de raad gestuurd.[15]

Om inzicht in die afwegingen te geven, en de vragen in het vervolg wellicht voor te zijn, is daarom tegelijkertijd met het eerste deel van de 4e tranche met de raad gedeeld welke stappen worden gezet om te komen tot een selectie van projecten die worden voorgelegd aan de raad. De raad is dus niet alleen meegenomen in de concrete projecten, maar later ook in de werkwijze zelf.

Overigens is uit de stukken niet duidelijk op te maken hoe de mogelijkheid van de Utrechtse Aanpak in gesprekken met projectontwikkelaars ter sprake komt: is de aanpak als optie bekend onder projectontwikkelaars of komt het enkel als optie op tafel op initiatief van de gemeente zelf? Ook is onduidelijk wie daarvoor het initiatief heeft genomen en welke projecten *niet* zijn geselecteerd (en waarom).

De stappen om te bepalen of een project in aanmerking komt houden in ieder geval in dat eerst gekeken wordt of het project binnen de gestelde kaders van het specifieke woonprogramma geoptimaliseerd kan worden. Wanneer dit het geval is en ook voldoende is, dan zijn maatregelen vanuit de Utrechtse Aanpak niet nodig. Wanneer dit echter niet voldoende blijkt, dan wordt de weg van de Utrechtse Aanpak vervolgd en volgt de vraag of het inderdaad gaat om een project dat op korte termijn (<2 jaar) of middellange termijn (2-5 jaar) dreigt vast te lopen. Daarna wordt gekeken of er daadwerkelijk een tekort is op de businesscase (waarbij gemeente en ontwikkelaars samen rekenen aan de businesscase).[16] Voor de Utrechtse Aanpak is het van belang dat de uitgangspunten in de berekeningen transparant gedeeld worden met de gemeente, wat wordt benoemd als 'werken met open boeken'. Pas als de gemeente op basis van de eigen berekening/herrekening beoordeelt dat er inderdaad geen sluitende businesscase meer is, wordt gekeken wat mogelijke inhoudelijke (zoals bovenwettelijke eisen) of financiële (zoals het benutten van externe subsidies) maatregelen zijn. Maatregelen moeten passen bij het project.

Uiteindelijk wordt nog gekeken of de beoogde maatregelen de kwaliteit van het project niet (te veel) doet afnemen en of er geen sprake is van overcompensatie.[17] De gemeente stelt dat er 'door de businesscase centraal te stellen' geen sprake is van precedentwerking voor projecten die de

[14] Gemeente Utrecht. (2024, oktober 25). Raadsbrief: Bovenwettelijke eisen bij gebieds- en projectontwikkeling. Geraadpleegd via UREKA

[15] Gemeente Utrecht. (2024, april 19). Bijlage 'Toelichting project Krachtstation en Studentenhuisvesting' bij Raadsbrief Nadere toelichting Utrechtse Aanpak en projecten 2e tranche maatregelen op gang houden woningbouw. Geraadpleegd via UREKA

[16] Gemeente Utrecht. (2024, september 11). Raadsbrief Stappenplan Utrechtse Aanpak op gang houden woningbouw. Geraadpleegd via UREKA

[17] Gemeente Utrecht. (2024, september 11). Raadsbrief Stappenplan Utrechtse Aanpak op gang houden woningbouw. Geraadpleegd via UREKA

maatregelen niet nodig hebben.[18] Tegelijkertijd wordt het belang van (gedeeltelijke) geheimhouding bij besluitvorming benadrukt, juist om precedentwerking te voorkomen.[19] De gemeente lijkt er dus sterk op in te zetten dat de Utrechtse Aanpak een *maatwerkaanpak* blijft, waarbij genomen maatregelen niet doorwerken in andere projecten; er wordt afgeweken van regels, daar waar concrete omstandigheden in en rondom een specifiek project daar om vragen.

Ingewikkeld aan de aanpak is dat hoewel het werken met open boeken een belangrijk element in de aanpak is, je zou kunnen zeggen hét kenmerkende punt van de aanpak, onduidelijk is of en hoe de gemeente nu kan vaststellen óf de boeken nu ook echt helemaal open zijn. De aanpak gaat uit van vertrouwen[20] in de ander en daar is ook veel voor te zeggen. Daarnaast worden berekeningen geverifieerd door planeconomen en vastgoedadviseurs van de gemeente, die met benchmarkgegevens vaststellen of de begrotingen realistisch zijn. Hoe dat op projectniveau plaatsvindt en bijvoorbeeld tot op welke diepte deze berekeningen plaatsvinden is niet vast te stellen op basis van de info die we hebben gezien, maar er is ook geen aanleiding om daar nu aan te twijfelen. Dit is een vraag voor nader onderzoek, bijvoorbeeld in de verdiepende evaluatie.

Reflectie: wat betekent deze manier van werken?

De Utrechtse Aanpak wordt gepresenteerd als een *flexibele maatwerkaanpak* met, waar nodig, specifieke concessies per project als gevolg. Ze tracht hiermee vastgelopen projecten weer in beweging te krijgen en stelt daarmee te laten zien een betrouwbare overheid te zijn.[21] We weten uit de literatuur en eerdere publicaties echter dat de uitgangspunten van deze manier van werken juist ook op gespannen voet kunnen staan met een aantal belangrijke waarden van de overheid, *waaronder* het willen zijn van een betrouwbare overheid. Betrouwbaarheid heeft dan in de context van de Utrechtse Aanpak niet alleen te maken met het responsief zijn naar de vastlopende projecten, maar komt ook tot stand door gelijkwaardig en voorspelbaar te handelen ten aanzien van de andere dan de bij het project betrokken begunstigde partijen.

Een flexibele aanpak maakt het mogelijk om in te spelen op veranderingen die zich voordoen én hier in de toekomst ook op in te blijven spelen. Een dergelijke responsiviteit van de overheid is een belangrijk thema in het recente debat over goed bestuur en wordt daarin doorgaans als een positieve waarde benoemd. Tegelijkertijd kan flexibiliteit ook ervaren worden als onnavolgbaar en onvoorspelbaar, omdat regels die aanvankelijk golden toch van tafel verdwijnen. Begunstigden van de aanpak zullen daar niet zoveel moeite mee hebben, want zij worden goed meegenomen en zijn natuurlijk allesbehalve verrast door het gemaakte verschil. Daarvoor is immers een goed georganiseerd proces ingericht. Maar de vraag is wel wat hoe dat zit voor anderen – bijvoorbeeld andere projecten of mensen die hinder of last ervaren van een project. Eén van de problemen van

[18] Gemeente Utrecht. (2024, april). Raadsbrief nadere toelichting Utrechtse Aanpak, projecten 2e tranche . Geraadpleegd via UREKA

[19] Gemeente Utrecht. (2024, september 11). Raadsbrief Stappenplan Utrechtse Aanpak op gang houden woningbouw. Geraadpleegd via UREKA

[20] Gemeente Utrecht. (2024, april). Raadsbrief Nadere toelichting Utrechtse Aanpak, projecten 2e tranche. Geraadpleegd via UREKA

[21] Gemeente Utrecht. (2024, januari). Bijlage: Aanpak continuering woningbouw . Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA

responsiviteit is de vraag tot hoever en in hoeverre *alle betrokkenen* worden meegenomen. Dat is bijna per definitie onmogelijk, dus worden er altijd grenzen getrokken. Daarom hoort bij responsiviteit altijd een bewustzijn van de grenzen ervan en een expliciet gesprek over hoe daarmee om te gaan. Bij toepassing van bestaande regels en procedures zijn die grenzen al meegenomen in de procedure en de regel zelf; voor uitzonderingen, zoals via flexibiliteit en responsiviteit, geldt dat niet. En dat vereist dus *bewust ermee omgaan*.

Meer flexibiliteit kan ook instabiliteit en onoverzichtelijkheid met zich meebrengen.[22] Uit de literatuur weten we dat voorspelbaarheid en consistentie juist van belang zijn voor het vertrouwen dat in de overheid gesteld wordt. Een overheid kan vertrouwen wekken 'door te doen wat ze zegt en voorspelbaar te zijn in wat zij zal zeggen en doen'.[23] Het belang van voorspelbaarheid past ook bij het bestuursrechtelijke vertrouwensbeginsel, dat inhoudt dat de door de overheid gewerkte verwachtingen zo goed mogelijk worden gehonoreerd.[24] Voor een werkwijze waarbij juist ook ruimte nodig is om terug te komen op gemaakte afspraken en bestaande regels, roept dit de vraag op er toch op een navolgbare manier gehandeld wordt. Hoe kun je een betrouwbare overheid met een flexibele werkwijze zijn, zonder dit principe uit het oog te verliezen? Het is niet verkeerd of verboden om van de eigen regels en procedures af te wijken, maar dat vereist dan wel als tegenwicht inzichtelijkheid en een zekere mate van voorspelbaarheid in de manier waarop dat gebeurt, Ook hier geldt dus het belang van bewustzijn van het eigen handelen ('ik ben onvoorspelbaar') en methodiek om daar mee om te gaan.

Naast flexibiliteit is kenmerkend voor de aanpak dat de gemeente *maatwerk* biedt aan specifieke partijen. Het begrip maatwerk is niet meer weg te denken uit de beleidstaal die zowel op landelijk als lokaal niveau wordt gebruikt. Het wordt ten eerste veel gebruikt in de context van sociale, publieke dienstverlening waarbij burgers met complexe vraagstukken aankloppen bij de overheid. Er zou hier, zo is een inmiddels veelgehoorde roep, een oplossing voor deze burger *op maat* gerealiseerd moeten worden. Zo krijgen uitvoeringsorganisaties en gemeenten in het kader van het wetsvoorstel Participatiewet in Balans meer inzicht om – binnen de gestelde kaders – maatwerk toe te kunnen passen in de handhaving.[25] Hoewel maatwerk vooral een veelgebruikte term is in het sociale domein en literatuur over maatwerk zich daar ook met name op toespitst, zijn de kwesties die spelen rondom maatwerk ook relevant voor de Utrechtse Aanpak. Een bekende kritiek op maatwerk is dat er sprake kan zijn van ongelijke behandeling of zelfs *willekeur*. Willekeur is in het openbaar bestuur een zware term, die soms veel te makkelijk wordt gebruikt en soms ten onrechte juist wordt gemeden. De grens tussen wat willekeurig is en wat 'op maat' is, is niet scherp te trekken. Bestuursrechtwetenschappers zullen hier vanuit het recht bovendien anders naar kijken dan bestuurskundigen. Wij verkiezen hier een pragmatische route; het gaat om bewustzijn van het verschil dat je aanbrengt met daarin het

[22] Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2010). *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur.* Den Haag: NSOB.
[23] Kuipers, G. (2021). *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade.* Deventer: Wolters Kluwer.
[24] ibid
[25] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2024, 24 september). *Derde voortgangsbrief herijking handhavingsinstrumentarium.* Rijksoverheid. Geraadpleegd op 25 september 2025, van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/09/24/derde-voortgangsbrief-herijking-handhavingsinstrumentarium

risico op willekeur, en de mate waarin je daarin proactief en reactief op inspeelt. Simpel gezegd: beseffen dat wat je doet en dat zo duidelijk, open, verantwoord en gecontroleerd mogelijk te doen.

Tot slot is kenmerkend voor de aanpak dat gekozen wordt voor *specifieke* oplossingen, die vaak concessies op beleidsambities met zich meebrengen. Dat betekent dat aan de gemeenteraad, die deze ambities in de eerste plaats heeft vastgesteld, gevraagd wordt om bij te sturen en ruimte te maken binnen bestaande kaders. Binnen dit proces schuilen spanningen. Zo moet voor alle betrokkenen de gang van zaken duidelijk zijn: afspraken kunnen pas gemaakt worden als de raad hiermee akkoord kan gaat. 'Om maatwerk mogelijk te maken zullen routines van organisaties moeten veranderen. Lukt dit niet, dan zal maatwerk al gauw als ongehoorzaamheid, ordeloosheid, willekeur of zelfs corruptie worden weggezet. Lukt dit wel, dan zal de politieke top in de gemeente zich moeten herbezinnen op wat het primaat van de politiek in deze verhouding kan betekenen.'[26] Uit eerder onderzoek weten we dat er spanningen kunnen ontstaan als externe partijen dit proces vooral als vertragend zien en de noodzaak ervan niet begrijpen. Anderzijds kunnen er bij de raad ook spanningen ontstaan als zij zich niet voldoende geïnformeerd en betrokken voelen. Meer ruimte nemen om in te spelen op het specifieke probleem (lees: het vastgelopen woningbouwproject), kan op gespannen voet staan met het politieke primaat.[27] Over wat het goed informeren en betrekken van de raad betekent, kunnen overigens ook verschillende opvattingen bestaan - het 'goed meenemen' van de raad kan er dus steeds verschillend uitzien.[28] Er is geen eenvormige mal voor het goed meenemen van de gemeenteraad bij maatwerk. Belangrijk lijkt om dit vooral per geval goed te organiseren, en voor dat democratische maatwerk een systematiek te ontwerpen en te volgen.

Spanningen

- Een flexibele aanpak kan onnavolgbaar en inconsistent zijn, voor direct betrokken en/of voor juist indirect betrokkenen voor wie de aanpak wel invloed heeft.
- Een maatwerkaanpak kan een ongelijk speelveld creëren: wie komt ervoor in aanmerking en wie niet? En waarom?
- Bij het ruimte nemen om specifieke concessies te doen, kan de raad te veel op afstand komen te staan en daarbij het zicht verliezen op wijzigingen aan eerder democratisch genomen besluiten.

Maar: flexibiliteit maakt het mogelijk in te spelen op (onverwachte) veranderingen; een overheid die levert, in plaats van een overheid die 'voorspelbaar in de weg zit'.

Conclusie

Met het concretiseren van de stappen die worden gezet om de Utrechtse Aanpak toe te passen voor projecten, is duidelijker met de raad gecommuniceerd welke stappen worden gezet om af te wegen of bij specifieke projecten maatregelen genomen worden. Op deze manier wordt een aanpak die gekenmerkt wordt door flexibiliteit en maatwerk, geformaliseerd en beter navolgbaar: er is in dat opzicht sprake van ***systematisch maatwerk, waarin het risico op onvoorspelbaarheid en willekeur***

[26] Van Gunsteren (2016) in Hendrikx, W., Huiting, M.J., Van den Berg, C., & Van Twist, M. (2022). *Maatwerk als standaard*. Den Haag: NSOB.
[27] Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2010). *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur*. Den Haag: NSOB.
[28] Schulz, M., Huiting, M., & Frissen, P. (2020). *Wethouder in en tussen politiek en netwerk. Omgaan met het politieke*. Den Haag: NSOB.

geborgd is door de werkwijze van de gemeente. Voor zover wij op basis van de beschikbare stukken kunnen vaststellen wordt die werkwijze ook daadwerkelijk gevolgd, maar de verdiepende evaluatie zal daarover meer uitsluitsel kunnen en moeten geven.

Belangrijke uitgangspunten van de aanpak, zoals de noodzaak van open boeken en wederkerigheid, maar ook de ruimte om project-specifieke maatregelen te treffen, krijgen in het stappenplan een plek. Overigens wordt uit het stappenplan niet duidelijk hoe de gemeente de financiële onhaalbaarheid van een project aannemelijk maakt. In het stappenplan staat wel benoemd dat er bij de beoordeling van projecten strak gelet wordt op maximaal een 'redelijk' rendement voor ontwikkelaars. Hoe de gemeente dit (in samenspraak met ontwikkelaars) berekent, kan op basis van de openbare stukken niet onderzocht worden. Omdat het principe van wederkerigheid een belangrijk uitgangspunt van de aanpak is, is dit een belangrijk aandachtspunt voor de bredere evaluatie. In de aanpak vormt het werken met 'open boeken' een belangrijk onderdeel, maar of en hoe open die boeken daadwerkelijk zijn is niet door ons vast te stellen. Ook hier is voor volledige beantwoording van die vraag een verdiepende evaluatie op projectniveau nodig. Overigens zijn andersom geen signalen zichtbaar dat het anders zou zijn; het beschikbare materiaal doet niet direct twijfelen aan die wederkerigheid en openheid.

Het op juiste wijze informeren en betrekken van de raad, is cruciaal bij een aanpak die als gevolg heeft dat er concessies worden gedaan op door de raad vastgestelde beleidsambities. Voor de evaluatie van de aanpak tot nu toe, maar ook voor het vervolg van de aanpak, is daarom een belangrijke vraag hoe de betrokkenheid van de raad goed geborgd wordt. Deze betrokkenheid is geen vast gegeven en voor een aanpak die ook gaandeweg ontwikkelt en verandert, is het een kwestie die continue aandacht behoeft. In stukken die we bestudeerd hebben, is te zien hoe de aanpak juist ook in wisselwerking met de gemeenteraad vorm krijgt. Er wordt regelmatig verwezen naar eerdere moties en deze lijken ook leidraden voor de aanpak. Met de verkiezingen in aantocht (en als gevolg daarvan een nieuwe raad), blijft het ook voor de toekomst van de Utrechtse Aanpak onverminderd relevant om de betrokkenheid van de raad goed te borgen.

Als de gemeente de Utrechtse Aanpak als instrument blijft inzetten, dan zijn de spanningsvolle kwesties daarbij belangrijke aandachtspunten. Op basis van de door ons bestudeerde stukken, krijgen we geen geheel beeld van de verschillende manieren waarop ook binnen de ambtelijke organisatie waarborgen en *checks and balances* worden ingebouwd om ongelijke behandeling en willekeur tegen te gaan. Het afwegingskader dat met de raad gedeeld is, biedt niet direct zicht op deze waarborgen. Juist ook bij maatwerk, kunnen de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur als belangrijke leidraad gelden. Denk aan het *fair play* beginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel. Voor het vervolg van de aanpak en de evaluatie hiervan, zijn deze beginselen wat ons betreft dan ook een belangrijke toetssteen. Op basis van het beschikbare materiaal kunnen we niet goed zien hoe deze in de aanpak vorm krijgen. Er is geen directe aanleiding om aan te nemen dat het niet goed invulling krijgt, maar verdieping zou moeten laten zien of en hoe dat daadwerkelijk gebeurt.

3. De aanpak in relatie tot regulier beleid

In dit hoofdstuk bestuderen we de bredere inbedding van de Utrechtse Aanpak: hoe past de aanpak in bestaande beleidsprocessen?

De betekenis van de aanpak voor bestaand beleid

Op het moment dat de Utrechtse Aanpak in beeld komt bij projecten, is hier vaak al een langdurig proces aan voorafgegaan, omdat het projecten betreft die op korte of middellange termijn al kunnen starten met de daadwerkelijke bouw van de woningen. In eerste instantie ging het alleen om projecten waarvan voorzien was dat binnen 2 jaar na een raadsbesluit (over het nemen van maatregelen) met de bouw gestart zou kunnen worden. Daar kwamen gaandeweg ook projecten voor de middellange termijn bij waarbij sprake is van een 'strategisch investeringsmoment', om een 'langere en diepere dip' in het bouwen van woningen te voorkomen.[29] Bij de projecten die uiteindelijk meegaan in de Utrechtse aanpak is in principe altijd uitgegaan van al het vastgestelde beleid (bij aanvang van het planproces). De Utrechtse Aanpak is zodoende te bezien als optionele parallelle route naast het bestaande planproces.

Dit planproces, waaraan ook elk project binnen de Utrechtse Aanpak moet voldoen, is in het leven geroepen voor de 'ingewikkeldere bouwplannen en gebiedsontwikkelingen' die niet in het huidige omgevingsplan passen.[30] Het is een stappenplan om van idee tot uitvoering te komen, die bestaat uit de bestuurlijke stappen die nodig zijn maar ook de momenten waarop burgers en externe partijen kunnen meedenken in het uitwerken van de plannen. Naar aanleiding van het coalitieakkoord 2022-2026 waarin de coalitiepartners inzetten op zoveel mogelijk beschikbaar maken van (betaalbare) woningen, is het planproces recent – in 2025 – aangepast. De voorbereidingstijd voor ingewikkelde bouwprojecten is verkort, en er is meer aandacht voor samenwerking met inwoners en externe partijen in de stad.

Het planproces bestaat nu uit vier fasen die een initiatiefnemer doorloopt als een bouwplan niet in het omgevingsplan past, waarbij er steeds overleg is tussen de gemeente, de initiatiefnemer en de omgeving: de initiatieffase (fase 1), waarbij de gemeente een goed beeld wil krijgen van het initiatief, de definitiefase (fase 2), waarin de gemeente onderzoekt of en hoe het initiatief binnen het beleid van de gemeente haalbaar is en waarin de anterieure overeenkomst opgesteld wordt, de fase ontwerp wijziging omgevingsplan en aanvraag vergunning (fase 3), waarbij het doel is om het initiatief juridisch en ruimtelijk mogelijk te maken, en tot slot de uitvoeringsfase (fase 4). Gedurende deze fasen worden de betrokken wethouders en de raad steeds geïnformeerd.

In de berichtgeving aan de raad over de Utrechtse Aanpak is ook de wisselwerking tussen de (uitkomsten van) de Utrechtse Aanpak en staand beleid te zien. Bij projecten wordt zoals eerder

[29] Gemeente Utrecht. (2024, augustus). Stappenplan Utrechtse Aanpak op gang houden woningbouw. Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA

[30] Gemeente Utrecht. (z.d.). Utrechts planproces. https://www.utrecht.nl/ondernemen/vergunningen-en-regels/informatie-voor-bouwprofessionals/utrechts-planproces https://www.utrecht.nl/ondernemen/vergunningen-en-regels/informatie-voor-bouwprofessionals/utrechts-planproces

genoemd het planproces doorlopen, waarbij in eerste instantie uitgegaan wordt van *al* het vastgestelde beleid. Dan gaat het bijvoorbeeld om beleidsambitie voor groen en bomen in de stad. De Utrechtse Aanpak, zo wordt in de communicatie hierover naar de raad zichtbaar, wordt dan juist ook als instrument gezien om de doelstellingen en ambities van de gemeente mogelijk te maken. Immers, de Utrechtse Aanpak is een middel om voor de gemeente belangrijke projecten die anders zouden worden geschrapt of stil zouden vallen, toch doorgang te laten vinden. Dit draagt niet alleen bij aan de bevordering van de gemeentelijke woningbouwambities, maar ook aan bredere beleidsdoelstellingen van de gemeente; de gemeente zet de middelen die voortvloeien uit de ontwikkeling van woningbouw namelijk in om te investeren op 'voorzieningen zoals onderwijshuisvesting, sport, fietsvoorzieningen, openbaar vervoer, cultuur, groen en openbare ruimte', om zo de 'doelstellingen op het gebied van Stedelijk Leven te realiseren'.[31] Tegelijkertijd zijn de specifieke maatregelen die voor een project genomen worden in het kader van de Utrechtse Aanpak natuurlijk uiteindelijk ook *concessies* op beleidsambities. Het zijn afwegingen tussen enerzijds de doelen en ambities van de gemeente rond wonen en anderzijds de daaraan beleidsmatig verbonden richtingen en beperkingen in de vorm van beleid. Het is dus in feite een ruil van het één (de bouw gaat door) tegen het andere (een deel van de beleidsregels wordt afgewaardeerd). De gemeente benadrukt bij de verschillende tranches steeds de algehele kwaliteit van een project in het oog te houden: afwaardering van ambities mag daarbij dus niet ten koste gaan van de kwaliteit als geheel. Het mag, simpel gezegd, geen slecht project zijn. Of in termen van de gemeente zelf: 'De algehele kwaliteit van het project is daarbij van belang, waarbij de focus dus zoveel mogelijk ligt op de realisatie van betaalbare woningen. De voorgestelde maatregelen moeten zoveel als mogelijk in lijn blijven van eerder vastgesteld beleid. Bij wonen wordt bijvoorbeeld naast het coalitieakkoord teruggegrepen op de woonvisie of een omgevingsvisie om te toetsen of de eerder vastgestelde kwalitatieve normen wel gehaald worden wanneer een gerichte maatregel wordt voorgesteld.'[32]

Dezelfde redenering zien we terug in een andere passage in de stukken van de gemeente. Bij de evaluatie die de gemeente zelf heeft verricht (mei 2025) wordt benoemd dat door de nieuwe beleidsnota 'Wonen in Utrecht: Van woningmarkt naar volkshuisvesting 2025-2030' de financiële haalbaarheid ook is meegenomen en dat door deze en andere aanpassingen verwacht wordt dat er minder maatregelen op het woonprogramma nodig zijn'. Maatregelen binnen een specifiek project van de 5e tranche, zouden dan met de nieuwe beleidsnota niet meer nodig zijn. 'De beleidsnota wonen is een eerste stap om de Utrechtse aanpak door te ontwikkelen naar een werkwijze waarbij aan de voorkant van gebiedsontwikkeling heldere en financieel haalbare keuzes worden gemaakt per gebiedsontwikkeling. Dit vraagt van álle beleidsterreinen om na te denken over heldere ambities en ondergrenzen'.[33] Steeds geldt hier dus de idee van het realiseren van de ambities tot bouw, door middel van een afwaardering van enkele van de eveneens gestelde beleidsambities die daarvoor gelden. Er is dus in de Utrechtse Aanpak altijd sprake van een vorm van ruil: het is niet win-win, maar win-win-min. Er komt iets ts bij, maar er gaat ook iets af. De regel die de gemeente zich daarbij

[31] Gemeente Utrecht. (2024, januari). Bijlage: Aanpak continuering woningbouw. Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA

[32] Gemeente Utrecht. (2024, april). Raadsbrief nadere toelichting Utrechtse Aanpak, projecten 2e tranche. Geraadpleegd via UREKA

[33] Gemeente Utrecht. (2025, mei). Evaluatie Utrechtse Aanpak en acties op gang houden woningbouw. Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA

oplegt is wél dat die min nooit mag betekenen dat de kwaliteit van het project als geheel laag is. Daarover mag nooit twijfel bestaan en de gemeente probeert die regel ook actief te beschermen.

In de beginfase van de Utrechtse Aanpak liet het college duidelijk blijken dat de aanpak idealiter slechts een tijdelijke afwijking van het reguliere beleidsspoor zou zijn vanwege de destijds sterk stijgende bouwkosten. Het college schrijft dan al dat er al een voorzichtige daling in de trend van stijgende bouwkosten zit, en dat het goed mogelijk is dat de argumentatie voor de Utrechtse Aanpak over een (half) jaar niet meer van toepassing is.[34] De afruil door middel van concessies op beleidsambities zou dan slechts een tijdelijke alternatieve route zijn om de gemeentelijke doelstellingen – zij het in mindere mate – te blijven bevorderen. Toch blijkt de inzet en doorwerking van de Utrechtse Aanpak van langduriger aard dan verwacht, en blijft er tot op het moment van vandaag binnen de gemeente de behoefte aan een instrumentarium om een vorm van maatwerk mogelijk te maken. Daarmee lijkt de idee van de afruil een steeds structurelere plaats in te nemen in het gemeentelijke woningbouwbeleid.

In feite zien we twee bewegingen. De eerste beweging is een doorvertaling van inzichten die tijdens het hanteren van de Utrechtse Aanpak zijn opgedaan naar generiek beleid. Gedurende de verschillende tranches aan maatregelen wordt steeds meer duidelijk dat de gemeente een aantal bovenwettelijke eisen en ambities in stand houdt die de financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten in de wegstaat, en waarvan telkens project-specifieke afgeweken moet worden.[35] Het gaat dan onder andere (en met name) om de segmentverdeling sociaal/midden/vrij, de minimale oppervlakte eis van 65m2, en het Utrechtse Actieplan Middenhuur (de bovenwettelijke eisen die vallen onder de categorie ‘woonprogramma’). In de loop van de Utrechtse Aanpak groeit de behoefte om hiervan te leren in relatie tot generiek beleid (dit wordt vooral duidelijk in de evaluatie tussen tranche 4 en 5)[36], en in de nieuwe woonvisie van de gemeente voor 2025-2030 zien we dit dan ook terug. In deze woonvisie komt er aandacht voor de spanning tussen hoge ambities en financiële haalbaarheid van projecten (gezien de marktomstandigheden), en er worden aanpassingen gedaan in de bovenwettelijke eisen voor het woonprogramma zodat er in de toekomst minder project-specifieke afwijkingen nodig zijn vanuit de Utrechtse Aanpak: het Actieplan Middenhuur komt te vervallen en er wordt aangesloten bij de landelijke Wet Betaalbare Huur, de minimale oppervlakte eis van 65m2 wordt vervangen door gedifferentieerde eisen per zone, en de percentages voor de segmentverdeling sociaal/midden/vrij zijn aangepast.[37]

Tegelijkertijd zien we ook een tweede beweging: een beweging naar meer ruimte voor maatwerk door middel van de doorontwikkeling van de Utrechtse Aanpak. Hoewel de Utrechtse Aanpak heeft geleid tot bovenstaande aanpassingen in het beleid (waardoor er geleerd is van patronen in de maatregelen van de Utrechtse Aanpak), lijkt het ook het besef van de gemeente te hebben doen groeien dat er altijd projecten zijn die nog steeds niet passen binnen het aangepaste beleid – projecten die wél cruciaal

[34] Gemeente Utrecht. (2024, januari). Bijlage: Aanpak continuering woningbouw. Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA
[35] Gemeente Utrecht. (2024, oktober 25). Raadsbrief: Bovenwettelijke eisen bij gebieds- en projectontwikkeling. Geraadpleegd via UREKA
[36] Gemeente Utrecht. (2025, mei). Evaluatie Utrechtse Aanpak en acties op gang houden woningbouw. Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA
[37] Gemeente Utrecht. (2024, april). Ontwerp Beleidsnota Wonen in Utrecht: Van woningmarkt naar volkshuisvesting. Gemeente Utrecht. Geraadpleegd via UREKA

zijn voor de Utrechtse woningbouw. De gemeente wilde deze ruimte voor maatwerk in eerste instantie dan ook verankeren in beleid door het een plek te geven in de nieuwe woonvisie: in de eerste versie van de beleidsnotitie is een afwegingskader opgenomen om in specifieke gevallen af te wijken van bovenwettelijke eisen, waarbij wordt verwezen naar de financiële haalbaarheid van projecten. Zo wordt er in de eerste versie gesproken over mogelijke gerichte afwijkingen van de betaalbaarheidspercentages in woonprogramma's en het gebieds-specifiek sturen op oppervlaktes. [38] Dit afwegingskader is echter bij amendement uit de woonvisie gehaald, vanuit de wens om de Utrechtse Aanpak te blijven hanteren als parallelle route in plaats van deze vorm van maatwerk te verankeren in regulier beleid. Wel is er gekozen om de Utrechtse Aanpak door te ontwikkelen naar een instrument om al meer aan de voorkant van een specifieke gebiedsontwikkeling belangrijke keuzes te maken voor de financiële haalbaarheid van het betreffende project. Daarbij werkt de gemeente toe naar een situatie waar naast beleidsambities ook heldere ondergrenzen worden geformuleerd.[39]

Door deze combinatie van bovenwettelijke eisen en ambities en heldere ondergrenzen voor project-specifieke afwijkingen lijkt de gemeente naar ruimte in regels te zoeken om de voortgang van de woningbouw te bevorderen. Op deze manier lijkt de Utrechtse Aanpak niet alleen te hebben geleid tot aanpassingen in beleid, maar ook – in zekere mate – tot een andere blik op beleid – met 'ruimte in regels'.

Wat dan wel opvalt is dat er met de nieuwe woonvisie ook weer een heel aantal bovenwettelijke eisen en ambities voor de woningbouw bij zijn gekomen. De gemeente zet met deze nieuwe visie sterk in op 'passend wonen', een gebiedsgerichte of wijkgerichte aanpak en het 'ongelijk investeren voor gelijke kansen', vanuit de ambitie om meer regie te pakken op de volkshuisvesting en rekening te houden met de verschillende bevolkingsgroepen, maar daarmee gaan ook weer een heel aantal specifieke eisen gepaard. Daarbij wordt vaak niet gesproken over de mogelijke invloed hiervan op de financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten. Het college zegt te verwachten dat het nieuwe woonbeleid leidt tot minder project-specifieke maatregelen op het woonprogramma[40], maar de vraag is dan of dat echt zo is. In hoeverre wordt er echt geleerd van de Utrechtse Aanpak wanneer er, naast aanpassingen van beleid op basis van geleerde lessen, ook weer steeds nieuwe bovenwettelijke eisen en ambities bij komen? De onderliggende vraag die daarvoor beantwoord moet worden heeft te maken met de twee hierboven beschreven bewegingen: moet het beleid steeds weer aangepast worden op de veranderende context, of volstaat het om generiek beleid in combinatie met project-specifieke uitzonderingen en/of afwijkingen te hanteren? Hoe schep je ruimte in regels om woningbouwprojecten doorgang te laten vinden, maar houd je ook je ambities overeind?

[38] Gemeente Utrecht. (2024, april). Ontwerp Beleidsnota Wonen in Utrecht: Van woningmarkt naar volkshuisvesting. Gemeente Utrecht. Geraadpleegd via UREKA
[39] Gemeente Utrecht. (2025, juni). Beleidsnota Wonen in Utrecht: : Van woningmarkt naar volkshuisvesting (na verwerking amendementen). Gemeente Utrecht. Geraadpleegd via UREKA
[40] Gemeente Utrecht. (2025, mei). Evaluatie Utrechtse Aanpak en acties op gang houden woningbouw. Bestuurlijke informatie Utrecht. Geraadpleegd via UREKA

Reflectie: uitzonderen op beleid om andere doelstellingen te behalen

Met de Utrechtse Aanpak wordt er nadrukkelijk voor gekozen om een parallelle manier van werken te hanteren om vastgelopen projecten vlot te trekken, waarbij de ambitie om een project doorgang te laten vinden actief mogelijk wordt gemaakt door specifieke beleidsambities af te waarderen. De concessies die worden gedaan gelden alleen voor specifieke projecten, ze zijn niet breder van toepassing. Het zijn uitzonderingen op en binnen specifieke projecten. Tegelijkertijd is het ook niet uitgesloten dat het doen van concessies tot beleidswijzigingen leidt. Dit proces kan om meerdere redenen spanningsvol zijn. We lichten ze hieronder uit.

Ten eerste kan het ontwikkelen van een alternatieve route binnen bestaande manieren van werken, op gespannen voet staan met diezelfde bestaande manier van werken. We weten uit de literatuur dat het ontwikkelen van een 'ontkoppelde' werkwijze als kracht kan hebben dat er slagvaardig en snel gewerkt kan worden. Valkuilen zijn echter dat er onvoldoende zorgvuldigheid wordt betracht en dat er onvoldoende wordt afgestemd.[41] Daarnaast is – zeker in het kader van leren – de vraag hoe de kennis en ervaring die wordt opgedaan binnen de specifieke aanpak in bredere zin kan doorwerken in de organisatie. Hoe worden binnen de Utrechtse Aanpak bestaande processen en manieren van werken geborgd? En hoe wordt onderbouwd dat de gekozen route voor bepaalde projecten ook de beste manier van werken is?

Ook voor de keuzes die worden gemaakt (met name de concessies) is de vraag hoe deze passen in het bredere beleid van de gemeente. Systemisch onderzoek kan bijvoorbeeld laten zien welke beleidsregels in het bijzonder vaak worden uitgezonderd en 'ten koste' van welke prioriteiten de projecten alsnog doorgang krijgen. Welke beleidsambities worden vooral afgewaardeerd, wat is daarvan de betekenis voor de algehele kwaliteit van de projecten die hierdoor worden gerealiseerd en wat zijn de gevolgen daarvan voor de omgeving waarbinnen die projecten zich bevinden? Wat doen project-specifieke keuzes dus met de omgeving Utrecht als geheel?

Spanningen

- Een specifieke aanpak kan zorgen voor versnelling en ruimte creëren, maar kan tegelijkertijd ook te veel los komen te staan van bestaande processen en manieren van werken.

- Specifieke keuzes (concessies) kunnen passen bij een specifiek project, maar daarbij moet ook oog zijn voor de bredere impact van concessies.

Conclusie

De Utrechtse aanpak is een manier om projecten die anders stil zouden zijn komen te liggen toch weer in beweging te brengen. Het middel daartoe is om met de 'boeken open' samen met de ontwikkelende partijen te onderzoeken waar de belangrijkste belemmeringen zitten en aan welk specifiek beleid die voor dat project te relateren zijn. Vervolgens wordt door de gemeente bekeken

[41] Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2010). *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur.* Den Haag: NSOB.

hoe de betreffende regel of het specifieke beleid anders ingevuld kan worden, wat in de praktijk vaak betekent dat de betreffende beleidsmatige prioriteit wordt afgewaardeerd. Met andere woorden: om de winst van een gerealiseerd project voor de stad te oogsten, moet op specifieke prioriteiten en belangen een proportioneel verlies worden genomen. De Utrechtse aanpak is dus geen win-win, maar een win-win-min aanpak. Daarover wordt ook niet geheimzinnig gedaan. De aanpak is erop gericht om het toedelen van de min en de afwegingen daarover zorgvuldig en verantwoord te doen. In het vorige hoofdstuk hebben we daarover al het nodige gezegd.

Vervolgens is dan wel de vraag of er bepaalde prioriteiten en belangen systematisch in de min komen te staan. Is dat zo en wat betekent dat? De analyse in deze quick-scan kan daarover geen uitspraken doen, daarvoor zou de verdiepende evaluatie inzicht moeten bieden. Het is interessant om dan te bezien of de balans van de toebedeelde min goed is (niet alleen voor de projecten, maar ook voor de stad als geheel) en of dat nog gevolgen voor het betreffende beleid moet hebben. Als bepaald beleid vaak moet worden aangepast om op zichzelf heel waardevolle projecten vlot te trekken, dan zegt dat wellicht ook iets over de kwaliteit van dat beleid. Het is dan misschien normatief goed, maar praktisch te belemmerend. Dat kan een aanleiding voor politieke heroverweging zijn. Let wel, daarmee zeggen we niet dat iets dat belemmerend werkt moet worden ingetrokken, want die belemmering kan precies de bedoeling zijn van het betreffende beleid. We stellen vooral voor om dat politieke gesprek te voeren op basis van de opbrengsten van de Utrechtse aanpak.

Voor een deel is dit overigens al gebeurd. Op basis van de Utrechtse aanpak zijn verschillende beleidsregels al aangepast. Het ligt voor de hand om in het vervolg van de aanpak deze nu vaak ad hoc doorgevoerde aanpassingen naar een systematisch niveau te tillen en het beleidsprogramma nog eens te bezien.

4. Anders kijken naar beleid voor de fysieke leefomgeving

In dit hoofdstuk verbreden we de kijk op de Utrechtse Aanpak. Voortbouwend op de empirische beschrijvingen en analyses van de voorgaande hoofdstukken, staan we in dit hoofdstuk stil bij de vraag wat de Utrechtse Aanpak ons leert over beleid maken voor de fysieke leefomgeving. Hierbij beginnen we met de conceptuele lens, om vervolgens te reflecteren op de vraag hoe de Utrechtse Aanpak past binnen de bredere zoektocht die gaande is naar ruimte in regels.

Anders kijken naar beleid voor de fysieke leefomgeving

Het ontwikkelen van de Utrechtse Aanpak laat zien dat de gemeente Utrecht zoekt naar manieren om beleidsplannen voor de fysieke leefomgeving tot uitvoer te brengen. Juist in de uitvoering van beleid wordt soms echter pas duidelijk welke impact gemaakte keuzes en afspraken hebben. Dan kan ook blijken dat eerder gemaakt beleid en eerdere afspraken niet (geheel) uitvoerbaar zijn. Ook de stapeling van beleid kan tot spanningen leiden, omdat niet eerder voorzien is wat de optelsom van deze stapeling is. Blijkbaar is er sprake van een dusdanige stapeling van eisen en ambities voor het fysieke domein, dat het geheel hiervan in sommige projecten leidt tot stilstand. De optelsom is blijkbaar te veel – bij sommige projecten dan althans – om tot een succesvolle uitvoering te komen. De gemeente Utrecht is zodoende niet de enige gemeente die zoekt naar manieren om tot stilstand gekomen bouwprojecten weer vlot te trekken. Zo brengt de gemeente Rotterdam in de notitie 'Doorbouw Maatregelen 2023-2026' in beeld wat nodig is om door te bouwen 'ondanks dreigende tegenwind'. Daarin wordt ook benoemd dat de combinatie van verschillende opgaven en snel veranderende en opeenstapelende regelingen een uitdaging zijn voor de bouwopgave.[42]

In de literatuur wordt hier ook op gewezen: zowel op nationaal als lokaal zijn er als gevolg van complexe kwesties rondom gebiedsontwikkeling en bouwen steeds meer regels bijgekomen.[43] Zeker op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening, is sprake van *multilevel* en *multiagency* beleidsvorming.[44] Denk aan Europese regelingen, wetten en doelstellingen vanuit het Rijk, afspraken met de provincie en gemeentelijke regels.[45] Daarnaast is het beleid *multi-issue*: er zijn veel beleidsdoelstellingen die samenkomen in het fysieke domein, die niet altijd goed samengaan. In onderzoeken wordt zodoende ook gewezen op de kwetsbaarheid van ontwikkelplannen, door de vele en soms ingewikkelde regelgeving. 'Gebiedsontwikkeling is een puzzel die moet worden opgelost in een iteratief proces van tekenen, rekenen en onderhandelen.[46] In de literatuur wordt ook wel gepleit voor een versimpeling van het regelsysteem. Kenmerkend hiervoor is dat het systeem aan regels niet

[42] Gemeente Rotterdam. (2023). *Doorbouw maatregelen Rotterdam 2023 -2026.* Wonen in Rotterdam. https://www.woneninrotterdam.nl/wp-content/uploads/2023/06/Doorbouw-Maatregelen-Rotterdam-2023-2026.pdf
[43] Moroni (2010, 2013) in Moroni, S., Buitelaar, E., Sorel, N., & Cozzolino, S. (2020). Simple planning rules for complex urban problems: Toward legal certainty for spatial flexibility. *Journal of Planning Education and Research, 40*(3), 320-331, p.3
[44] Moroni, S., Buitelaar, E., Sorel, N., & Cozzolino, S. (2020). Simple planning rules for complex urban problems: Toward legal certainty for spatial flexibility. *Journal of Planning Education and Research, 40*(3), 320-331.
[45] Vollaard, H., Swinkels, M., & Feiters, L. (2023) *van ad hoc naar vanzelfsprekend.* Universiteit Utrecht
[46] Sorel, N., et al. (2011). *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling.* Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

te omvangrijk is en dat er sprake is van simpele regels, waarbij ervoor gezorgd wordt dat regels die van verschillende overheden afkomstig zijn niet op gespannen voet staan met elkaar. Om te komen tot een simpeler regelsysteem is het niet enkel nodig om te zien waar elk van de regels simpeler kunnen, maar is er ook een strategie nodig waarin bij het maken van beleid al weloverwogen wordt gekeken hoe beleid genoeg ruimte laat. [47] Er wordt ook wel gesproken over het 'regulatie-dilemma': de spanning tussen enerzijds flexibel willen zijn en anderzijds de noodzaak om rechtszekerheid te bieden.[48] Bij gebiedsontwikkelingen en omgevingsplannen kan op verschillende manieren zekerheid geboden worden: door 'materiële zekerheid' (hieronder vallen normatieve regels over bijvoorbeeld bouwhoogte) of 'procedurele zekerheid' (het besluitvormingsproces).[49]

Flexibiliteit zoeken kan langs de lat van materiële zekerheid, door meer met 'open regulering' te werken; door bijvoorbeeld in plaats van een vaste parkeernorm van 1.4 parkeerplaatsen per inwoner, als norm te hanteren dat er genoeg parkeerfaciliteiten zijn. Geheel open normen kunnen meer flexibiliteit toestaan, maar materiële zekerheid neemt dan af. Flexibiliteit zoeken kan ook langs de lat van procedurele zekerheid, door plannen adaptiever te maken; door bijvoorbeeld aanpassingsprocedures sneller te maken met minder participatievereisten (en zelfs weinig tot geen juridische inbedding). Meer adaptiviteit in plaats van rigiditeit kan flexibiliteit geven, maar procedurele zekerheid neemt dan af. Hoe de plannen binnen de fysieke leefomgeving tot stand komen en worden uitgevoerd, doet ertoe omdat ze uiteindelijk van invloed zijn op onze samenleving en de manier waarop veranderingen worden gerealiseerd.[50] Een goede afweging van de mate van flexibiliteit ten opzichte van (materiële en procedurele) rechtszekerheid, vraagt zodoende de aandacht bij het maken van beleid voor de fysieke leefomgeving.

Dit bieden van ruimte speelt breder dan het beleidsterrein van het fysieke domein alleen. Al langer wordt gepleit voor een meer kaderstellende rol van de overheid, in plaats van een overheid die via micro-regels heel precies stuurt op wat er in de ruimte gebeurt. Kenmerkend voor dit laatste is dat er vaak sprake is van een opeenstapeling van instrumenten die in alle fasen van het beleids- en uitvoeringsproces doorwerken: van input tot throughput en output. Als er juist gekozen wordt om met kaders te werken in plaats alles in regels te gieten, is het van belang te sturen met kernregels, waarmee het speelveld wordt afgebakend. Deze kernregels weerspiegelen de prioriteiten van het overheidsbeleid. Hiervoor is wel van belang dat er duidelijkheid is over wat die prioriteiten zijn en hoe deze worden afgewogen. Een open, politiek debat is hiervoor nodig.[51] Bij passende kaders gaat het erom dat er enerzijds regels zijn die begrenzing geven, maar dat er anderzijds ruimte moet zijn voor betrokken actoren om 'in de praktijk van alledag zodanig te kunnen manoeuvreren dat optimale oplossingen kunnen ontstaan'.[52] Een kaderstellende rol biedt ruimte, maar gaat dus ook altijd gepaard met de vraag hoe deze ruimte wordt begrensd en wat de balans is tussen kaders en ruimte.

---

[47] Moroni (2010, 2013) in Moroni, S., Buitelaar, E., Sorel, N., & Cozzolino, S. (2020). Simple planning rules for complex urban problems: Toward legal certainty for spatial flexibility. *Journal of Planning Education and Research, 40*(3), 320-331, p.3
[48] Van den Hoek, D., Spit, T., & Hartmann, T. (2020). Certain flexibilities in land-use plans Towards a method for assessing flexibility. *Land Use Policy*, *94*, 104497.
[49] Ibid.
[50] Ibid.
[51] Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), 2002.
[52] RMO, 2002. *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid.* Den Haag: RMO, p.36

Zoals gezegd laat de Utrechtse Aanpak iets zien van het antwoord dat de gemeente Utrecht biedt om de uitdagingen die zij ervaart in het realiseren van de plannen voor het ruimtelijk domein het hoofd te bieden. De vraag hierbij is in hoeverre de ervaringen die reeds met de aanpak zijn opgedaan, leiden tot mogelijke alternatieve manieren om beleid te maken voor het ruimtelijk domein. Daarnaast is de vraag in hoeverre de aanpak is omkaderd - of er kernregels en prioriteiten zijn die de aanpak kaderen. Ruimte kan niet zonder begrenzing; de Utrechtse aanpak biedt een nieuw perspectief op hoe dat spel tussen ruimte en grenzen vorm kan krijgen.

Spanningen

- Gaat de Utrechtse aanpak nog werkelijk over het uitzonderen op de 'gewone' aanpak, of groeit hier langzaam maar zeker een nieuw normaal in het realiseren van ambities?
- Is er behoefte aan methodiek voor het uitzonderen op regels, of gaat het eerder om een andere manier van ruimte maken voor specifieke invulling van meer richtinggevende en algemeen geformuleerde uitgangspunten?
- Wanneer wordt een uitzondering feitelijk de regel en is het dan niet ook tijd om anders te kijken naar de hoeveelheid en specificiteit van regels?

Conclusie

De Utrechtse aanpak gaat over het op project-specifiek niveau maken van uitzonderingen op meer generieke regels. Daarbij wordt dus geprioriteerd én afgewaardeerd op het reguliere programma, om zodoende een voor de stad belangrijk project toch door te kunnen laten gaan. Het patroon daarbij is dat er vanuit een omvangrijk pakket beleid geselecteerd wordt dat voor dit specifieke project andere interpretatie en invulling moet krijgen. Er wordt dus uitgezonderd op de regel.

Een eerste alternatieve route zou kunnen zijn om simpelweg *minder regels* te maken, wat in de praktijk neerkomt op minder beleidsambities. Of eigenlijk, om selectiever te zijn in de beleidsambities. Als projecten aan minder ambities hoeven te voldoen, dan is het voor hen gemakkelijker om tot een sluitende businesscase te komen. Helemaal als bij het afschalen van het aantal ambities wordt gekeken naar wat de ontwikkeling het meest in de weg zit. Dat zou betekenen dat de gemeente Utrecht zijn ambities bijstelt. Minder ambitie, in ruil voor meer projecten.

Een tweede route zou kunnen zijn om wel de bestaande hoeveelheid ambities en prioriteiten te behouden, maar daarin per definitie maatwerk te leveren. Met andere woorden, de Utrechtse Aanpak wordt daarmee meer structureel: ambities zijn daarmee minder dwingend en meer kaderend. Ze worden met elkaar afgewogen op basis van een overkoepelende maat, namelijk die van kwaliteit en haalbaarheid. Dat betekent dus niet het afschalen van ambities, maar het *contextualiseren* ervan. De waarde of het belang geldt altijd, maar de specifieke invulling krijgt op maat betekenis. Dat krijgt in de bestaande aanpak de vorm van de uitzondering en het uitzonderen, maar dat zou ook de standaard kunnen zijn. De Utrechtse Aanpak krijgt dan in zekere zin letterlijke betekenis. Nu is het een verwijzing naar hoe Utrecht *afwijkt* van zijn eigen normen; dan wordt het de benaming van hoe Utrecht letterlijk zijn ruimtelijke ontwikkeling aanpakt. Namelijk door belangen en beleidsregels in

gecontextualiseerde vorm toe te passen in (in dit geval) projecten. Maatwerk is dan niet de afwijking, maar de norm.

Beide routes zijn mogelijk, maar wel heel verschillend. De ervaringen met de Utrechtse Aanpak laten zien dat hier wel richting is gevraagd. Op basis van de verdiepende evaluatie zou de gemeenteraad hier het politieke gesprek over kunnen voeren: behouden we de Utrechtse Aanpak als uitzondering, of omarmen we deze als de norm?

5. Concluderend

De Utrechtse Aanpak heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een instrument waarmee de gemeente stagnerende woningbouwprojecten weer in beweging brengt. Door op projectniveau af te wijken van generieke beleidsregels en specifieke maatregelen, heeft de gemeente in 5 tranches met ontwikkelaars gekeken hoe projecten toch door konden gaan. De aanpak, waarin dus maatwerk wordt geleverd, heeft gedurende deze tranches verder vorm gekregen, waardoor de afwegingen die worden gemaakt navolgbaarder zijn geworden. Op deze manier is de aanpak die wordt gekenmerkt door flexibiliteit en maatwerk, verder geformaliseerd. Een meer systemische manier van maatwerk dus, waarin het risico op onvoorspelbaarheid en willekeur geborgd is (voor zover we dat op basis van de beschikbare stukken kunnen zeggen). Voor het vervolg van de aanpak en de evaluatie van de aanpak, is en blijft het een belangrijke vraag welke waarborgen de aanpak heeft om met deze risico's om te gaan.

Belangrijke uitgangspunten zoals wederkerigheid en het werken met 'open boeken' zijn verankerd in het stappenplan, maar blijven lastig te beoordelen op basis van openbare informatie. Hoe de gemeente financiële onhaalbaarheid aantoont, en hoe het maximale rendement wordt berekend, zijn echter belangrijke vragen. Er zijn geen signalen dat deze principes niet worden nageleefd, maar het blijft een belangrijk aandachtspunt voor verdere evaluatie en de aanpak. Zeker omdat het toedelen van een 'min', het bewust afwaarderen van beleidsmatige ambities, een kernmechanisme is binnen de aanpak.

De vraag die dan opkomt, is of bepaalde beleidsdoelen structureel in de min komen te staan. Als dat zo is, zegt dat mogelijk iets over de praktische uitvoerbaarheid van het beleid zelf. Het kan aanleiding zijn voor politieke heroverweging om ambities niet los te laten, maar om ze beter te laten aansluiten bij de realiteit van gebiedsontwikkeling. Voor een deel is dit al gebeurd doordat er op basis van ervaringen met de Utrechtse Aanpak beleidsregels zijn aangepast. Het ligt voor de hand om deze ad-hoc aanpassingen te systematiseren en het bredere beleidsprogramma opnieuw tegen het licht te houden.

De gemeenteraad speelt hierin een cruciale rol. De aanpak is immers niet alleen een ambtelijk instrument, maar ook een politiek proces. De raad is actief betrokken geweest via moties en besluitvorming, maar die betrokkenheid is geen vanzelfsprekendheid. Zeker met het oog op een nieuwe raad na de verkiezingen, is het van belang om deze rol weer goed te borgen. De aanpak ontwikkelt zich namelijk gaandeweg, en vraagt om voortdurende democratische legitimatie.

Tegelijkertijd roept de aanpak fundamentele vragen op over rechtsgelijkheid en toegang. Is het voor ontwikkelaars duidelijk wanneer en hoe zij in aanmerking komen voor maatwerk? Wordt de aanpak als instrument breed genoeg gecommuniceerd om een gelijk speelveld te garanderen? En hoe worden binnen de ambtelijke organisatie waarborgen ingebouwd tegen willekeur en ongelijke behandeling? De Algemene beginselen van behoorlijk bestuur – zoals het fair play-, motiverings- en vertrouwensbeginsel – zouden hier leidend moeten zijn, maar op basis van de beschikbare stukken is niet goed te zien hoe deze beginselen in de praktijk worden toegepast.

De ervaringen met de Utrechtse Aanpak laten zien dat richting kiezen nodig is. Twee routes tekenen zich af. Enerzijds kan de gemeente ervoor kiezen om selectiever te zijn in haar beleidsambities, zodat projecten aan minder eisen hoeven te voldoen en sneller tot een sluitende businesscase komen. Anderzijds kan de gemeente haar ambities behouden, maar deze per definitie contextueel toepassen, waarbij maatwerk niet langer de uitzondering is, maar de norm. In dat geval krijgt de Utrechtse Aanpak een letterlijke betekenis: niet als afwijking van beleid, maar als de reguliere manier waarop Utrecht ruimtelijke ontwikkeling vormgeeft. Beide routes zijn denkbaar, maar vragen om een expliciete keuze.

De eerste inzichten bieden mogelijk positieve beelden, maar om een preciezer beeld te krijgen van de aanpak, is een verdiepende evaluatie nodig. Aan de hand van de evaluatie kan de gemeente de aanpak verder ontwikkelen om zo te blijven zoeken naar ruimte om te bouwen in en aan de stad Utrecht.