MIDDENHUUR: MEER GRIP OP GROEI

EEN ONDERZOEK NAAR DE REALISATIE VAN GEMEENTELIJKE DOELEN VOOR WONINGEN IN HET MIDDENHUURSEGMENT

REKEN KAMER UTRECHT

MIDDENHUUR: MEER GRIP OP GROEI

EEN ONDERZOEK NAAR DE REALISATIE VAN GEMEENTELIJKE DOELEN VOOR WONINGEN IN HET MIDDENHUURSEGMENT

26 januari 2023
Eindrapport

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Sjoerd Keulen
- Nanda ’t Lam (vanaf 1 december 2022)

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Gert Jan de Vries
- Vince van Houten
- Naomi Meys

CONTACTGEGEVENS

030 - 286 1391
rekenkamer@utrecht.nl
utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

INHOUDSOPGAVE

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT 7
1 DOELSTELLING ONDERZOEK 7
2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 8
3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W 15
4 NAWOORD REKENKAMER 21

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN 24
1 INLEIDING 24
1.1 Aanleiding 24
1.2 Doel en onderzoeksvragen 25
1.3 Werkwijze en afbakening onderzoek 26
1.4 Leeswijzer 27

2 BELEID VOOR MIDDENHUUR 29
2.1 Beleid voor middenhuur 29
2.1.1 Actieplan Middenhuur 30
2.1.2 Coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen (2018-2022) 33
2.1.3 Woonvisie (2019) 34
2.1.4 Stadsakkoord Wonen (2019) 36
2.1.5 Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 (RSU 2040) 37
2.1.6 Evaluatie Actieplan Middenhuur (2021) 37
2.1.7 Aanscherping voorwaarden Actieplan Middenhuur (2022) 38
2.1.8 Coalitieakkoord Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat (2022) 39
2.2 Meervoudig sturen 39
2.3 Rijksoverheid werkt aan middenhuurbeleid 42

3 BEOORDELING BELEID IN OPZET 44
3.1 Belangrijkste bevindingen 45
3.2 Toelichting op de bevindingen 45
3.2.1 Beleidsdoelen niet SMART geformuleerd 45
3.2.2 Relatie tussen doelen en instrumenten onduidelijk 46

4 VOORRAAD EN ONTWIKKELING MIDDENHUUR 49
4.1 Belangrijkste bevindingen 50
4.2 Toelichting op de bevindingen.....50
4.2.1 Beperkt zicht op omvang middenhuursegment.....50
4.2.2 Weinig systematisch zicht op de middenhuurproductie 52
4.2.3 Over verwachte start bouw wordt twee keer per jaar gerapporteerd, betrouwbaarheid prognoses niet vast te stellen.....55
4.2.4 Op macroniveau geen verband waarneembaar tussen handelen gemeente en ontwikkeling middenhuursegment.....57

5 WERKING MIDDENHUURBELEID 60
5.1 Belangrijkste bevindingen 61
5.2 Toelichting op de bevindingen.....61
5.2.1 Elementen van meervoudig sturen zijn in de praktijk herkenbaar, maar onduidelijk is of ook meervoudig wordt gestuurd 61
5.2.2 Aanpak is slecht navolgbaar en projectgebonden, dat maakt leren en verantwoorden moeilijk 64

6 CASESTUDY'S.....67
6.1 Thomas à Kempisplantsoen 69
6.1.1 Achtergrond.....69
6.1.2 Actuele ambitie ten aanzien van middenhuur 70
6.1.3 Initiatiefnemers, betrokkenen en belanghebbenden.....70
6.1.4 Reconstructie van het proces 71
6.1.5 Sturen door de gemeente 75

6.2 'De Mix' 76
6.2.1 Achtergrond.....76
6.2.2 Actuele ambitie ten aanzien van middenhuur 77
6.2.3 Initiatiefnemers, betrokkenen en belanghebbenden.....77
6.2.4 Reconstructie van het proces 78
6.2.5 Sturen door de gemeente 80

6.3 Wonderwoods 83
6.3.1 Achtergrond.....83
6.3.2 Actuele ambitie ten aanzien van middenhuur 83

6.3.3 Initiatiefnemers, betrokkenen en belanghebbenden.....84
6.3.4 Reconstructie van het proces 84
6.3.5 Sturen door de gemeente 85

6.4 Leeuwesteyn 86
6.4.1 Achtergrond.....86
6.4.2 Actuele ambitie ten aanzien van middenhuur 86
6.4.3 Initiatiefnemers, betrokkenen en belanghebbenden.....87
6.4.4 Reconstructie van het proces 87
6.4.5 Sturen door de gemeente 89

BIJLAGE 1 VERANTWOORDING 92
BIJLAGE 2 MEERVOUDIG STUREN 95
BIJLAGE 3 PLANCAPACITEIT SYSTEMATIEK 99
BIJLAGE 4 GERAADPLEEGDE BRONNEN.....100

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

1 DOELSTELLING ONDERZOEK

Aanleiding
Nederland heeft te maken met een fors woningtekort. Ook in Utrecht is dit het geval. Voor het goed functioneren van de woningmarkt is het van belang dat er voldoende betaalbare huur- en koopwoningen beschikbaar zijn en blijven, naast (goedkopere) sociale huurwoningen en (duurdere) woningen in de vrije sector. Juist door grote prijsstijgingen is dit zogenoemde middensegment steeds sterker onder druk komen te staan.

Ook omdat de rijksoverheid tot voor kort nauwelijks beleid had geformuleerd dat specifiek ziet op (beschikbaarheid in) dit middensegment, heeft de gemeente Utrecht zelf ambities en beleid ontwikkeld. Een voorbeeld daarvan is het Actieplan Middenhuur (uit 2014, geactualiseerd in 2017), dat is gericht op het vergroten van het aanbod van middenhuurwoningen en het waarborgen van de prijs-kwaliteitverhouding van deze woningen. Daarnaast heeft de gemeente Utrecht in 2018 meervoudig sturen geïntroduceerd. Deze aanpak moet bijdragen aan een gestructureerde gemeentelijke werkwijze om doelen, onder andere voor het middenhuursegment, te kunnen realiseren. De kern van de aanpak begint met de vaststelling dat woningbouwprojecten vaak ingewikkelde processen zijn met veel doelen en belangen. Elk project heeft daarnaast zijn specifieke kenmerken. De ingewikkeldheid en bijzonderheid van elk project vraagt om een specifieke aanpak, waarbij gericht beleidsinstrumenten worden ingezet.

In het coalitieakkoord ‘Ruimte voor Iedereen’ (2018) werd de ambitie opgenomen dat in 2040 25% van de woningvoorraad tot het middensegment[1] zou moeten behoren. In het coalitieakkoord ‘Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat’ (2022) richt de ambitie zich op nieuw op te starten projecten: van de daarin te realiseren woningen moet 35% tot het middensegment behoren. Op basis van vier casestudy’s hebben we onderzocht hoe en in hoeverre de gemeente erin slaagt door het toevoegen van huurwoningen in het middensegment aan deze ambities bij te dragen.

Centrale vraag
De centrale vraag van ons onderzoek is: In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht erin de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment te vergroten en wat is de betekenis en het effect van het meervoudig sturen daarbij?

Deze rapportage bestaat uit twee delen: I. het bestuurlijk rapport en II. de nota van bevindingen. In dit eerste deel gaan we in op de hoofdconclusie, deelconclusies en

[1] Bestaat in de gemeente Utrecht uit betaalbare koopwoningen en middenhuurwoningen.

aanbevelingen. De nota van bevindingen bevat de onderzoeksuitkomsten waarop deze conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd. De nota kwam tot stand door de uitvoering van het beleid in de praktijk van verschillende projecten af te zetten tegen vooraf opgestelde normen.

Werkwijze
Dit onderzoek hebben we uitgevoerd in de periode maart-september 2022. Op basis van documentstudie en gesprekken met betrokkenen vanuit de gemeentelijke organisatie hebben we zicht gekregen op het beleid zoals dat door de gemeente Utrecht is ontwikkeld en wordt uitgevoerd. We hebben op basis van openbare en interne gegevens en in afstemming met betrokkenen vanuit de Opgaveorganisatie Ruimte en Onderzoek en Advies een kwantitatief beeld ontwikkeld van de omvang en ontwikkeling van het middenhuursegment in de gemeente Utrecht. Tenslotte hebben we in vier casestudy's onderzocht op welke manier de ambitie voor middenhuur in de praktijk gestalte krijgt. Een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethode is in bijlage 1 opgenomen.
We willen op deze plek iedereen die aan dit onderzoek heeft meegewerkt en heeft bijgedragen hartelijk danken voor de beschikbaar gestelde tijd en inspanning.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende hoofdconclusie met drie deelconclusies. Bij de deelconclusies formuleren we één of meer aanbevelingen en geven we een korte toelichting.

HOOFDCONCLUSIE

Bouwen is een kwestie van lange adem. De toename op enig moment van het aantal woningen in het middensegment is afhankelijk van beslissingen die vele jaren eerder zijn genomen of in gang gezet.

De gemeente Utrecht voert sinds 2014 actief beleid om het aanbod van woningen in het middensegment te vergroten. Dit is een ingewikkelde en uitdagende opgave. Om aan deze en andere opgaven gestructureerd te kunnen werken is in 2018 de aanpak van meervoudig sturen geïntroduceerd.

Het middenhuursegment is tussen 2019 en 2021 met ongeveer 1.800 middenhuurwoningen gegroeid, maar blijft als percentage in de totale woningvoorraad (die ook is toegenomen) vrijwel stabiel (11%: zie figuur 1). De rekenkamer concludeert dan ook dat niet vastgesteld kan worden op welke manier het gemeentelijk beleid bijdraagt aan het bereiken van het doel van een vergroot midden(huur)segment. Om beter te waarborgen dat de geambieerde groei van dit segment in de toekomst ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd achten wij het noodzakelijk dat de gemeente meer specifiek uitgewerkte doelen stelt voor middenhuur, meer zicht heeft op de realisatie en meer structuur aanbrengt in de wijze van sturen.

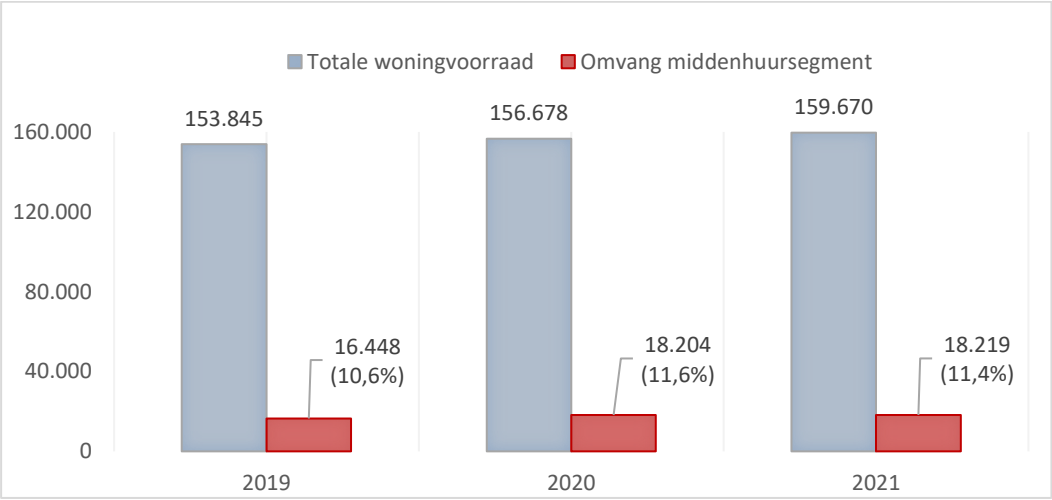
Deze hoofdconclusie volgt uit 3 deelconclusies:

Ten eerste concluderen we dat de gestelde doelen voor het middenhuursegment niet voldoende specifiek zijn geformuleerd. Ook ontbreekt een concretisering van de doelen op wijkniveau. Daardoor zijn deze onvoldoende richtinggevend. In projecten zien we een stapeling van ambities, waardoor het realiseren van de ambities voor middenhuur lastig is.

Ten tweede concluderen we dat de gemeente Utrecht beperkt zicht heeft op het aantal middenhuurwoningen dat daadwerkelijk is gerealiseerd. Utrecht stuurt op het aantal middenhuurwoningen dat zij in de toekomst verwacht te realiseren en rapporteert daarover. De gemeente kan zich daardoor niet verantwoorden over productie en doelbereik.

Tot slot concluderen we dat niet kan worden vastgesteld hoe binnen de gemeentelijke inzet de aanpak van meervoudig sturen bijdraagt aan het bereiken van de gestelde doelen. In de Utrechtse praktijk herkennen we weliswaar elementen van deze aanpak, maar omdat andere elementen ontbreken kunnen wij niet vaststellen of en hoe ook daadwerkelijk meervoudig wordt gestuurd. De aanpak die we in de onderzochte projecten zien beoordelen we als ongestructureerd, onvoldoende navolgbaar en projectgebonden.

Figuur 1 *De ontwikkeling in de woningvoorraad en het aandeel middenhuur daarbinnen.*



Juist omdat bouwen een kwestie van de lange adem is en het uiteindelijke doel ook pas over jaren kan worden bereikt is er nu tijd om bij te sturen zodat het doel niet uit het oog verloren wordt.

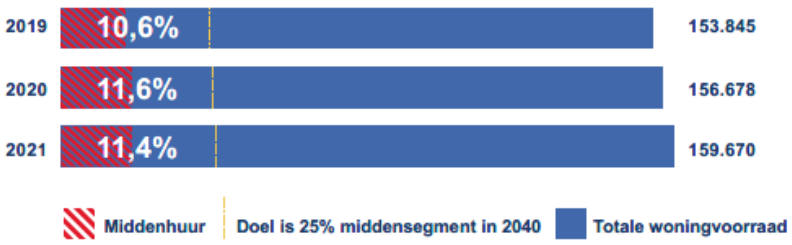
Hieronder volgt een infographic met de samenvatting van de hoofdconclusie en aanbevelingen. De deelconclusies en aanbevelingen worden vervolgens benoemd en kort toegelicht.

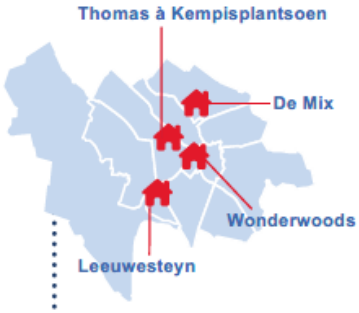
REKEN KAMER UTRECHT

MIDDENHUUR: MEER GRIP OP GROEI

Rekenkamer concludeert: niet vast te stellen of gemeentebeleid bijdraagt aan het vergroten van het midden(huur)segment.

Het middenhuursegment blijft als percentage in de totale woningvoorraad vrijwel stabiel (11%).





We hebben 4 woningbouwprojecten met daarin middenhuur onderzocht.

Aanbevelingen

DEELCONCLUSIE 1: DOELEN ZIJN NIET SPECIFIEK EN ONVOLDOENDE RICHTINGGEVEND OP WIJKNIVEAU

Doelen zijn alleen geformuleerd voor het totale middensegment en niet specifiek voor middenhuur. Verder zijn de doelen niet gericht uitgewerkt op wijkniveau waardoor deze niet richtinggevend genoeg zijn voor de bouwprojecten. Op projectniveau stapelen ambities, waardoor het vasthouden van de ambities voor middenhuur lastig is.

AANBEVELINGEN 1 EN 2:

1. Zorg dat gemeentelijke doelen voor middenhuur specifiek, meetbaar en navolgbaar worden geformuleerd;
2. Zorg voor een meetbare en navolgbare uitwerking van deze doelen op wijkniveau en in concrete projecten.

Specifiek, meetbare en navolgbare doelen nodig

De coalitieakkoorden uit 2018 en 2022 stellen doelen voor het middensegment en geven daarmee richting aan de beoogde ontwikkeling van dit segment. In het coalitieakkoord ‘Ruimte voor Iedereen’ (2018) werd de ambitie opgenomen dat in 2040 25% van de woningvoorraad tot het middensegment zou moeten behoren. In het coalitieakkoord ‘Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat’ (2022) richt de ambitie zich op nieuw op te starten projecten: van de daarin te realiseren woningen moet 35% tot het middensegment behoren. Het middensegment bestaat uit betaalbare koopwoningen en middenhuurwoningen. De voorgenoemde doelen zijn echter niet op de niveaus van middenhuur en betaalbare koop specifiek gemaakt. Het is daardoor onduidelijk wat het aandeel middenhuur in de woningvoorraad van 2040 moet zijn. Ook zijn de doelen onvoldoende richtinggevend binnen concrete projecten, omdat niet duidelijk is hoeveel procent van de woonverdeling middenhuur moet zijn. Wij bevelen daarom aan om de doelen voor middenhuur specifiek, meetbaar en navolgbaar te formuleren.

Box I: Geen specifieke doelen binnen het middensegment

Bij ‘De Mix’ in Overvecht was aanvankelijk het plan om 150 woningen te realiseren, waarvan 130 middenhuurwoningen en 20 betaalbare koopwoningen. Uitkomsten van het inwonerparticipatietraject en de inzet van het BPD Woningfonds leiden uiteindelijk tot de keuze voor een plan met alleen middenhuur, waarbij het aantal woningen ten opzichte van het eerdere plan wordt verhoogd naar 180 woningen. De koopwoningen op het plein komen te vervallen. De verschillende opties passen binnen de doelstelling om 25% woningen in het middensegment te realiseren, maar hebben een heel verschillende uitkomst.

Uitwerking doelen op wijkniveau ontbreekt

Daarnaast zien we dat de gemeentelijke doelen voor middenhuur onvoldoende zijn uitgewerkt op het niveau van wijken. In de Woonvisie (2019) is alleen in kwalitatieve zin de richting van de beoogde ontwikkeling van het middensegment op wijkniveau weergegeven. Deze richting moet volgens de gemeente een meer kwantitatieve uitwerking krijgen in omgevingsvisies. Niet voor alle wijken in de stad zijn echter omgevingsvisies uitgewerkt. In de omgevingsvisies die wel bestaan wordt in vrijwel alle gevallen alleen op algemene en kwalitatieve wijze uitwerking gegeven aan gemeentelijke doelen voor het middensegment en/of middenhuur. Binnen de door ons onderzochte woningbouwprojecten leidt dat tot een 1:1 toepassing van de algemene doelstelling voor het middensegment naar het projectniveau. Naast de doelstelling voor het middensegment kent de gemeente Utrecht nog meer ambities die zij in de publieke ruimte wil realiseren. In de praktijk leidt het gebrek aan specificering en uitwerking van gemeentelijke ambities op wijkniveau tot een stapeling van die ambities in projecten. Het maken van keuzes tussen die ambities is ingewikkeld en maakt het realiseren van de doelstelling voor middenhuur lastig. Doordat een vertaling van deze doelstelling naar wijkniveau ontbreekt is de doelstelling onvoldoende richtinggevend binnen concrete projecten. Wij bevelen daarom aan om doelstellingen voor middenhuur op wijkniveau uit te werken.

Box II: Doelen niet richtinggevend genoeg

Mede omdat volgens de Woonvisie (2019) het middensegment moet toenemen in wijk West is ervoor gekozen om op het Thomas à Kempisplantsoen middenhuurwoningen te realiseren. Voor West zijn doelen ten aanzien van het middensegment niet uitgewerkt op wijkniveau. Daardoor is de gemeentebrede ambitie van 25% middenhuur toegepast op het project. Deze ambitie wordt niet gerealiseerd: uiteindelijk resulteert een bandbreedte van 16-23% middenhuur in dit project. Door doelen voor het midden(huur)segment kwantitatief uit te werken op wijkniveau kan door projectmanagers en gebiedscoördinatoren steviger worden gestuurd op het inpassen van middenhuur binnen concrete projecten.

DEELCONCLUSIE 2: ZICHT OP VERWACHTE MIDDENHUURPRODUCTIE, MAAR GEEN VERANTWOORDING OVER REALISATIE

Om de ontwikkelingen in het middenhuursegment te monitoren, rapporteert de gemeente Utrecht over de verwachte start van de bouw. Op de daadwerkelijke realisatie van woningen in dit segment heeft de gemeente beperkt zicht. Daarover kan dan ook niet gerapporteerd worden aan de gemeenteraad. Dat belemmert het zicht op hoe de gemeentelijke inzet bijdraagt aan doelbereik.

AANBEVELING 3:

3. Hanteer een systematiek die ook zicht biedt op het aantal middenhuurwoningen dat daadwerkelijk is gerealiseerd en rapporteer daarover aan de gemeenteraad.

Beperkt zicht op middenhuurproductie

Om de ontwikkeling in het middenhuursegment te monitoren, rapporteert de gemeente Utrecht over het aantal middenhuurwoningen dat zij verwacht in aanbouw te nemen. Dit gebeurt twee keer per jaar voor de korte termijn (de komende drie jaar) en de lange termijn (tot 2040). Over het aantal woningen dat daadwerkelijk in aanbouw is genomen, wordt beperkt gerapporteerd. Dat gebeurt in de jaarstukken, maar alleen op het niveau van het totale middensegment, en niet specifiek voor middenhuur. Het aantal woningen dat in een gegeven jaar in aanbouw is genomen is ook niet per definitie gelijk aan het aantal gerealiseerde woningen in dat jaar. Op de daadwerkelijke middenhuurproductie is beperkt zicht. Daarover wordt dan ook niet aan de gemeenteraad gerapporteerd, ondanks dat de raad regelmatig om een kwantitatief overzicht van het aantal daadwerkelijk gerealiseerde middenhuurwoningen vraagt. Daardoor bestaat zowel binnen de gemeente als voor de gemeenteraad geen goed zicht op doelbereiking.

Woningbouwprojecten duren van initiatief tot daadwerkelijke realisatie gemiddeld acht jaar. Omdat de gemeente Utrecht sinds 2014 middenhuurbeleid voert zouden de eerste resultaten de komende jaren zichtbaar moeten worden. Het is daarom van belang beter in beeld te krijgen hoe dat beleid bijdraagt aan gestelde doelen. Wij bevelen daarom aan om een systematiek te hanteren die zicht biedt op het aantal middenhuurwoningen dat daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daarmee kan ook verantwoording worden afgelegd aan de gemeenteraad over doelbereiking en daarmee de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

DEELCONCLUSIE 3: ONDUIDELIJK OP WELKE MANIER IN GEMEENTELIJKE INZET MEERVOUDIG STUREN BIJDRAAGT AAN REALISATIE DOELEN

Het is niet duidelijk hoe de gemeentelijke inzet in de praktijk bijdraagt aan het realiseren van de doelen voor middenhuur. In projecten zijn elementen van meervoudig sturen zichtbaar, maar onduidelijk is hoe deze benadering bijdraagt aan het realiseren van doelen. De aanpak zoals we die in de casussen hebben onderzocht beoordelen we als ongestructureerd, onvoldoende navolgbaar en projectgebonden.

AANBEVELING 4:

4. Breng een duidelijke structuur aan in de manier waarop in woningbouwprojecten op doelrealisatie wordt gestuurd.

De gemeentelijke aanpak binnen projecten is ongestructureerd, onvoldoende navolgbaar en projectgebonden

Meervoudig sturen is in 2018 geïntroduceerd als sturingsprincipe in het ruimtelijk domein, dat zou moeten bijdragen aan een meer gestructureerde aanpak in concrete projecten. In de praktijk van het gemeentelijk handelen zijn elementen van meervoudig sturen herkenbaar, zoals de inzet van veel en veel verschillende instrumenten.

Box III: Instrumentenmix in Leeuwesteyn

Om meervoudig te kunnen sturen op projectniveau moet aan vijf elementen worden voldaan. Eén van die elementen is het inzetten van instrumenten uit vier verschillende rollen (richting geven, verbinden, reguleren, stimuleren). Dit gebeurt in alle onderzochte projecten. Ter illustratie hebben we voor bouwvelden 13b en 14a in project Leeuwesteyn de vier rollen en bijbehorende instrumenten die zijn ingezet uiteengezet:

- Richting geven: stedenbouwkundig plan Leeuwesteyn, selectieleidraad, tender;
- Verbinden: ontwikkelovereenkomst, warmhouden relatie met betrokken marktpartijen door structureel overleg;
- Reguleren: anti-speculatiebeding, Actieplan Middenhuur, bestemmingsplan bouwvelden;
- Stimuleren: meedenken over meerwaardeafdracht, grondprijzenbrief.

Andere elementen die structuur kunnen geven aan de gemeentelijke aanpak - zoals 1) een expliciete afweging over de keuze en inzet van instrumenten resulterend in een 2) onderbouwde instrumentenmix die toegesneden is op een project waarbij 3) periodiek wordt nagegaan in hoeverre doelen ook worden gerealiseerd - ontbreken. Daarnaast zijn de geïnterviewden vanuit de gemeente die betrokken zijn bij de onderzochte projecten niet bekend met meervoudig sturen. We kunnen daarom niet vaststellen in hoeverre en op welke manier het meervoudig sturen bijdraagt aan het realiseren van de doelen voor middenhuur.

We stellen wel vast dat het Actieplan Middenhuur als regulerend instrument door alle betrokkenen positief wordt beoordeeld. Tegelijkertijd is onduidelijk hoe het Actieplan Middenhuur bijdraagt aan de groei van het middenhuursegment.

We zien dat het al dan niet realiseren van gemeentelijke ambities sterk afhankelijk is van de professionaliteit, deskundigheid en inzet van projectmanagers. In de onderzochte projecten leidt dat ook tot resultaat. Maar we stellen wel vast dat het handelen van de gemeente in deze projecten ongestructureerd, onvoldoende navolgbaar en projectgebonden is. Dat kan tot een ondoelmatige en ondoeltreffende gemeentelijke inzet leiden. Daarnaast bemoeilijkt

dit het interne leerproces en het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad over de manier waarop aan doelrealisatie wordt gewerkt.

Wij bevelen daarom aan om de manier waarop in projecten aan doelrealisatie wordt gewerkt beter te structureren. Dat kan door het meervoudig sturen van een duidelijke en daarmee praktische en organisatorische vertaling te voorzien, onder meer tot uitdrukking komend in een heldere en tijdige keuze tussen verschillende gemeentelijke ambities, het vervolgens bepalen van de gemeentelijke aanpak om gekozen doelen te helpen realiseren en het periodiek monitoren of die aanpak ook leidt tot het realiseren van gestelde doelen. Zo kan binnen woningbouwprojecten met daarin middenhuur op een gestructureerde manier worden gewerkt aan doelrealisatie. Een meer gestructureerde manier van werken kan projectmanagers helpen om hun expertise doelgerichter en eenduidiger in te zetten. Het maakt de gehanteerde aanpak binnen projecten ook duidelijker navolgbaar waardoor intern beter van elkaar kan worden geleerd. Vervolgens kan aan de gemeenteraad ook op een meer inzichtelijke wijze worden gerapporteerd over de manier waarop de werkwijze bijdraagt aan het realiseren van de doelen.

Box IV: Samenwerking in Wonderwoods
Volgens de marktpartijen die betrokken zijn bij het realiseren van Wonderwoods spelen bij het vertalen van gemeentelijke ambities naar een haalbaar project de gemeentelijke programmadirecteur en projectmanager een belangrijke en constructieve rol. Daarbij is het wel belangrijk om altijd transparant te blijven over de keuzes die worden gemaakt gedurende het proces. Sturingsprincipes zoals meervoudig sturen zouden daar volgens de projectmanager bij kunnen helpen.

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Geachte leden van de Rekenkamer,

Het afgelopen jaar heeft u onderzoek gedaan naar de realisatie van gemeentelijke doelen voor woningen in het middenhuursegment. We danken u voor het rapport en met name voor de waardevolle wijze waarop de casussen zijn uitgewerkt. Deze casussen geven een goed beeld van de complexe werkelijkheid van gebiedsontwikkelingen en de wijze waarop wij daarin opereren. We zijn verheugd met de constatering dat het Actieplan Middenhuur als regulerend instrument door alle betrokkenen positief wordt beoordeeld en in de praktijk goed functioneert. Dit is bij de introductie van elk nieuw instrument geen vanzelfsprekendheid. Met het Actieplan Middenhuur liep de gemeente Utrecht in 2014 en 2017 voorop om voor dit cruciale segment beleidskaders te stellen. Dit actieplan is in een tijd opgezet, dat weinig gemeenten een dergelijk actieplan hadden. Het heeft het denken over de kaderstelling van

kwetsbare segmenten voor de volkshuisvesting een impuls gegeven. In navolging van de gemeentelijke actieplannen is nu ook het Rijk kaders aan het opstellen voor de middenhuur. Zie hiervoor de kamerbrief over regulering middenhuur van 9 december 2022.

Binnen de context van het onderzoek is het goed de volgende noties in ogenschouw te nemen. Het middensegment, bestaande uit middenhuur en betaalbare koop is een segment waar we veel minder invloed op hebben dan op het sociale segment. Naast de wettelijke regelgeving hebben we daar bijvoorbeeld de prestatieafspraken met corporaties om onze doelen te bereiken. Het middensegment is echter zeer belangrijk voor een goede volkshuisvesting met voldoende betaalbare en kwalitatief goede woningen.
Uit de Monitor Wonen blijkt dat het aandeel middensegment in Utrecht daalt van 27% in 2020 naar 23% in 2021. Oorzaken zijn de snel stijgende markt- en WOZ-waarde in een gespannen woningmarkt. Oftewel door marktontwikkelingen erodeert het aandeel woningen in het middensegment. We onderkennen dat dit vraagt om een blijvende grote inspanning op de realisatie van woningen in het middensegment. Hiervoor zetten we onder andere de actieplannen ‘Middenhuur’, ‘Betaalbare Koopwoningen’ en ‘Utrechtse Wooncoöperaties’ in en verkennen we mogelijkheden om woningen duurzaam in het middensegment te houden. We zien al jaren dat het aandeel middensegment onder druk staat in Utrecht. Als dit aandeel achterblijft, kan dit op lange termijn zorgen voor een onevenwichtige opbouw van de Utrechtse samenleving. Vanuit dit perspectief is elke bijdrage – inclusief het rapport van de Rekenkamer - zeer welkom om tot versterking van het middensegment te komen. Vanuit deze achtergrond hebben we in 2014 het actieplan geïntroduceerd als stimuleringsmiddel voor de productie van middenhuur. Hiermee moedigen we zonder wettelijke regulering de productie in dit segment aan. Eind 2017 is het Actieplan een meer kwalitatief kader geworden bij nieuwbouw en hebben we de focus meer op het reguleren van het middenhuursegment gelegd. We zetten in op een mix van instrumenten van privaatrechtelijke overeenkomsten, gereduceerde grondprijzen en duurzaam overleg met marktpartijen. Met name de gereduceerde grondprijs is te classificeren als stimulans om middenhuur te realiseren. Inzet op voldoende kwalitatief goede woningen voor onze middeninkomens is actueler dan ooit. We pakken als gemeente hierin de regie, maar zijn niet de ontwikkelende partij. In gebiedsontwikkelingen zijn we als gemeente afhankelijk van vele, vaak ook externe, factoren. Gedurende de looptijd van een gebiedsontwikkeling wijzigt Rijksbeleid en stellen opeenvolgende coalities nieuwe doelen en eisen. Het kader voor de gebiedsontwikkeling is dus niet tijdens de geheel looptijd gelijk en dit heeft zijn weerslag op de uitkomsten van gebiedsontwikkelingen.

Zoals u concludeert is bouwen een kwestie van lange adem. De doorlooptijd is gemiddeld acht jaar. Op dit moment begint ons beleid uit 2014 en in mindere mate uit 2017 haar eerste vruchten af te werpen. De meeste opgeleverde woningen tussen 2019 en 2021, waar het onderzoek naar kijkt, zijn grotendeels nog gebaseerd op voorgaand beleid. Het is dus wellicht te vroeg om nu al definitieve uitspraken te doen over de effectiviteit van ons beleid en onze kaders voor het middenhuursegment.

REACTIE OP DE CONCLUSIES

DEELCONCLUSIE 1: DOELEN ZIJN NIET SPECIFIEK EN ONVOLDOENDE RICHTINGGEVEND OP WIJKNIVEAU

De constatering van de Rekenkamer dat specifieke doelstellingen op de middenhuur ontbreken is correct. Het was echter destijds een keuze om geen onderscheid te maken tussen huur en koop in het middensegment. In zowel het vorige als het huidige coalitieakkoord hebben wij doelstellingen geformuleerd voor het gehele middensegment. Dit middensegment bestaat uit middenhuur én uit betaalbare koop. We vinden het immers van belang dat er voor middeninkomens voldoende woningen beschikbaar zijn, zowel in de huur- als de koopsector. Specifiekere doelen voor middenhuur en betaalbare koop afzonderlijk beperken de mogelijkheden in een project om te kunnen zoeken naar een optimum voor de vele doelen die bij een project worden meegegeven, zoals duurzaamheid, groen, parkeren etc. Het kunnen variëren in het woonprogramma kan de ontwikkelaar ruimte geven, terwijl tegelijkertijd dit niet nadelig is voor onze ambitie voor voldoende woningen die geschikt zijn voor middeninkomens.
Wij streven naar een stedelijke woningvoorraad die in 2040 voor 25% uit woningen in het middensegment (betaalbare koop en middenhuur) bestaat. Dit willen we bereiken door bij nieuwe projecten te sturen op 35% middensegment per project (een van de maatregelen uit het huidige coalitieakkoord).
Inmiddels zien we echter dat de markt dusdanig is veranderd, dat onderscheid maken binnen het middensegment naar huur en koop noodzakelijk is geworden. Zie hiervoor aanbeveling 1.

We onderschrijven de conclusie dat een concretisering van onze doelen op wijkniveau wenselijk is. Dit gaat helpen om de doelstellingen voor middenhuur concreter te maken en daarmee beter te kunnen sturen op de realisatie. De raad heeft hiervoor in de begroting middelen beschikbaar gesteld om de uitwerking op wijkniveau verder vorm te geven de komende jaren. Deze middelen zullen worden ingezet om omgevingsvisies op te stellen voor de wijken, waarvoor deze nu nog ontbreekt. Hiermee krijgen we een volledig gemeente dekkend stelsel van de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) inclusief woonvisie op het hoogste abstractieniveau via omgevingsvisies naar projecten, waarin concrete doestellingen kunnen worden opgenomen voor het bouwprogramma inclusief het aandeel middenhuur.

DEELCONCLUSIE 2: ZICHT OP VERWACHTE MIDDENHUURPRODUCTIE, MAAR GEEN VERANTWOORDING OVER REALISATIE

We onderschrijven dat het lastig is om exact inzicht te geven in de gerealiseerde middenhuur. De noodzaak hiervoor ontbrak, omdat er alleen een doelstelling geformuleerd is voor het gehele middensegment en niet specifiek op de middenhuur. De gemeente heeft wel zicht op het doelbereik, het doel is immers 25% middensegment in 2040. Dit neemt niet weg

dat inzicht in gerealiseerde middenhuur nuttig kan zijn, zie hiervoor onze reactie op de derde aanbeveling.
Sinds 2017 houden we via het MPR en de Peilstok systematisch de jaarlijks verwachte middenhuurproductie bij. Iedere MPR en iedere peilstok zijn publiek toegankelijk. Doordat de raad twee keer per jaar (MPR en peilstok) zicht heeft op de omvang van de plancapaciteit, is de raad in staat om bij SPvE's en bestemmingsplannen bij te sturen als zij dat noodzakelijk acht. Juist omdat wij in Utrecht de definitie van plancapaciteit zodanig hanteren (zie pagina 36), zijn er voor de raad voldoende momenten om bij te sturen. Wanneer wij alleen harde plannen opnemen in MPR en peilstok met een onherroepelijk bestemmingsplan, ontnemen we de raad de mogelijkheid om vroegtijdig bij te kunnen sturen.

DEELCONCLUSIE 3: ONDUIDELIJK OP WELKE MANIER IN GEMEENTELIJKE INZET MEERVOUDIG STUREN BIJDRAAGT AAN REALISATIE DOELEN; De aanpak zoals we die in de casussen hebben onderzocht beoordelen we als ongestructureerd, onvoldoende navolgbaar en projectgebonden.

De Utrechtse werkwijze werkt inderdaad minder gestructureerd en planmatig dan de Rekenkamer terugziet in de theorie van meervoudig sturen. Wij hebben meervoudig sturen op maat gemaakt om zo beter grip te hebben op projecten en adaptief om te kunnen gaan met wisselende omstandigheden, die zich tijdens een project voordoen. Onze werkwijze hanteren wij om binnen de specifieke omstandigheden van het project en het wisselende krachtenveld te komen tot een optimale integrale doelrealisatie. Hierbij passen we de principes van meervoudig sturen dusdanig toe om hier in de praktijk het beste resultaat op te halen. We herkennen de conclusie van het onderzoek dat onze werkwijze in de praktijk afwijkt van de theorie van meervoudig sturen. Juist hierdoor behalen we resultaten voor de stad en haar inwoners.

Onze focus ligt niet eenzijdig op het bereiken van de doelen voor middenhuur. In de projecten willen we een veelheid aan ambities realiseren. Hierdoor hebben we in de gemeente een systematiek om via tussenbesluiten van de raad tot een integrale weging te komen van alle doelen. We zijn ons bewust van de stapeling van ambities op het gebied van onder meer wonen (inclusief alle segmenten), groen, duurzaamheid, mobiliteit, etc. Binnen de ruimtelijke projecten streven we naar een zo optimaal mogelijk integraal resultaat. Hoe het optimum vervolgens is samengesteld, is een besluit van de raad.

Deze besluitvorming is getrapt en bij elke fase komt de raad in positie om de inzet voor het project aan te scherpen en te prioriteren. We onderschrijven dat we vanuit het perspectief van middenhuur wellicht betere resultaten halen, als we de doelstellingen voor dit segment ten opzichte van alle andere ambities als dominant en hard uitgangspunt vaststellen voor de projecten. Effect hiervan is dat dit ten koste zal gaan van bijvoorbeeld andere ambities in het woonprogramma (bijvoorbeeld aandeel sociale huur of betaalbare koop), duurzaamheid, groen, parkeren, stedenbouw, etc. De projecten Wonderwoods en Thomas a

Kempisplantsoen illustreren dit. Deze zouden bij harde eisen op het middensegment niet gerealiseerd worden, danwel met een ander kwaliteitsniveau.

De wisselwerking tussen raad, college en de ambtelijke organisatie in het opstellen en vaststellen van kaders, het richting geven en het maken van bestuurlijke afwegingen speelt een belangrijke rol in onze projectaanpak. Door het samenspel van deze drie-eenheid wordt de raad in staat gesteld om gefaseerd kaders te stellen, bij te sturen en een go of no go te geven aan een project en het college te controleren. In eerste instantie geeft de raad richting via de RSU en de omgevingsvisies. Vervolgens neemt de raad bij gebiedsontwikkeling in de diverse fasen van het Utrechts Planproces (UPP) expliciet besluiten, die uiteindelijk leiden tot het eindbesluit voor de realisatie van een project.

Naar aanleiding van het coalitieakkoord wordt het UPP aangescherpt. In het kader van dit proces kunnen we – in samenspraak met de raad – bezien of de positie van de raad verder kan worden geoptimaliseerd, zodat – indien gewenst – beter gestuurd kan worden op bijvoorbeeld de doelen ten aanzien van middenhuur. Tevens kunnen we bezien hoe we aan de voorkant van gebiedsontwikkelingen de raad kaders kunnen laten meegeven over de te gebruiken instrumenten en beleidsinhoud. Tijdens de uitvoering geeft dit het college de ruimte om, binnen dit kader, te sturen op voortgang en realisatie.

HOOFDCONCLUSIE: ER KAN NIET VASTGESTELD WORDEN OP WELKE MANIER HET GEMEENTELIJK BELEID BIJDRAAGT AAN HET BEREIKEN VAN HET DOEL VAN EEN VERGROOT MIDDEN(HUUR)SEGMENT

Wellicht had een vergelijking met andere gemeenten meer inzicht en duiding kunnen geven in de effectiviteit van ons instrument middenhuur ten opzichte van het instrumentarium dat andere gemeenten inzetten. De casusbeschrijvingen laten zien dat onze inzet op middenhuur loont en ons actieplan werkt. In een overspannen woningmarkt hebben we zonder bestuursrechtelijke instrumenten voor dit segment een behoorlijk aantal woningen (1800 woningen) kunnen toevoegen. Dit neemt niet weg dat conform de hoofdconclusie niet objectief is vast te stellen op welke manier het gemeentelijk beleid daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van een vergroot midden(huur)segment. Er zijn vele factoren en omstandigheden die het onmogelijk maken sec het gemeentelijk beleid op effectiviteit te kunnen beoordelen.

REACTIE OP DE AANBEVELINGEN

AANBEVELING 1. ZORG DAT GEMEENTELIJKE DOELEN VOOR MIDDENHUUR SPECIFIEK, MEETBAAR EN NAVOLGBAAR WORDEN GEFORMULEERD

Deze aanbeveling nemen we over. Recent zien we dat de doelgroep voor middenhuur en de doelgroep voor betaalbare koop niet meer geheel overeenkomen. Tot nu toe zijn we ervan

uitgegaan dat er geen onderscheid bij de doelgroep middeninkomens was ten aanzien van huren of kopen. Dit resulteerde in één doelstelling voor het hele middensegment, namelijk 25% van de woningvoorraad is middensegment in 2040. Echter, steeds vaker zien we dat middeninkomens aangewezen zijn op huur omdat de koopmarkt onbereikbaar is. Koop heeft voor een deel van deze doelgroep wel de voorkeur. Dit maakt het wenselijk om explicieter op de afzonderlijke omvang van zowel de betaalbare koop als op het middenhuursegment te sturen dan in het verleden en hier vol op in te blijven zetten in ons beleid.

Actie:
Waar dit van toepassing is, zullen we onderscheid aanbrengen in huur en koop binnen het middensegment en concrete percentages benoemen.

AANBEVELING 2. ZORG VOOR MEETBARE EN NAVOLGBARE UITWERKING VAN DEZE DOELEN OP WIJKNIVEAU EN IN CONCRETE PROJECTEN

Deze aanbeveling nemen we over en past binnen de reeds ingezette weg om op wijkniveau meetbare en concrete doelen te formuleren. Voor de omgevingsvisies Kanaleneiland en Transwijk geeft u aan dat we dit al doen. Het is een voorbeeld dat laat zien dat we als gemeente continu ontwikkelen en verbeteren. De uitwerking naar concrete wijk- en gebiedsvisies inclusief meetbare doelstellingen vergt de inzet van middelen. Deze zijn in de meerjarenbegroting opgenomen, waardoor we hier de komende jaren uitvoering aan gaan geven.

Actie:
In nieuwe wijk- en gebiedsvisies nemen we, waar dit van toepassing is, concrete en meetbare doelstellingen op voor het middenhuursegment.

AANBEVELING 3. HANTEER EEN SYSTEMATIEK DIE OOK ZICHT BIEDT OP HET AANTAL MIDDENHUURWONINGEN DAT DAADWERKELIJK IS GEREALISEERD EN RAPPORTEER DAAROVER AAN DE GEMEENTERAAD

Deze aanbeveling nemen we deels over. Onze systematiek van monitoren heeft een breder doel dan alleen het monitoren van middenhuur. We zien geen aanleiding om deze systematiek in zijn geheel aan te passen. Wel zullen we binnen onze huidige systematiek aanvullend informatie opnemen over het aantal gerealiseerde middenhuurwoningen. De hiervoor benodigde informatie is beschikbaar. Door een combinatie van gegevens van Utrecht in cijfers met het Meerjaren Perspectief Ruimte (MPR) kan het gewenste inzicht worden verkregen. Door gerealiseerde middenhuur in relatie tot de prognoses toe te voegen aan onze verantwoordingsinformatie, is het gewenste inzicht sneller en beter inzichtelijk.

Actie:
Komend jaar komt er een programmabegroting nieuwe stijl. In dit proces zullen we zorgdragen dat er een indicator met opgeleverde woningen in de middenhuur toegevoegd wordt. Vanaf 2024 zullen we hierover rapporteren aan de raad.

AANBEVELING 4. BRENG EEN DUIDELIJKE STRUCTUUR AAN IN DE MANIER WAAROP IN DE WONINGBOUWPROJECTEN OP DOELREALISATIE WORDT GESTUURD.

Deze aanbeveling nemen we niet over. Het Utrechts Plan Proces (UPP) biedt een duidelijke structuur en is gericht op doelrealisatie. We zien het meervoudig sturen als een inspirerende theorie, maar niet als doel op zich. Wij geven de voorkeur aan een uitwerking die op maat is voor Utrecht en in de praktijk op effectieve wijze leidt tot betekenisvolle maatschappelijk gewenste resultaten. We zijn ervan overtuigd dat we een voor ons - in de complexe werkelijkheid – een professionele en adequate werkwijze hebben, waarbij we de raad op de juiste momenten in positie brengen om doelen en kaders te stellen. Deze werkwijze heeft een bredere scope dan sec middenhuur. Het onderzoek heeft voor ons niet vanuit een integraal perspectief aangetoond dat er omissies zijn in onze werkwijze.

Actie:
Geen.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Utrecht

4 NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor haar reactie op ons rapport. Wij zien dat het college grotendeels instemt met onze conclusies en aanbevelingen 1 en 2 overneemt.

In reactie op aanbeveling 2 wil het college doelen voor middenhuur uitwerken in nog op te stellen omgevingsvisies voor verschillende wijken. Daarbij willen we aangeven dat in omgevingsvisies die al zijn vastgesteld doelen voor middenhuur vaak niet (toetsbaar) zijn uitgewerkt.

Het college geeft vervolgens aan onze aanbeveling 3, over het zicht bieden op het aantal middenhuurwoningen dat is gerealiseerd, deels over te nemen. Het college wil ook vasthouden aan de bestaande systematiek waarbij over geplande bouw wordt gerapporteerd. Onze aanbeveling was bedoeld als een aanvulling daarop, en we stellen met instemming vast dat deze voorgestelde aanvulling wordt overgenomen.

Ten aanzien van aanbeveling 4 stelt het college terecht dat ‘meervoudig sturen’ geen doel op zichzelf is. Maar meervoudig sturen in het ruimtelijk domein was wel een doel dat het college zichzelf stelde. Wij constateren dat de aanpak zoals we die in de casussen aantroffen ongestructureerd was, onvoldoende navolgbaar en projectgebonden. Daarom is het sturen op een meer gestructureerde werkwijze voor ons belangrijk.

Wij zien de behandeling van het rapport en de verdere uitwerking in het plan van aanpak met belangstelling tegemoet.

Leeuwesteyn

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het vinden van een betaalbare woning is in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog zelden zo moeilijk geweest als nu. Er wordt ook wel gesproken over een wooncrisis.[2] Dat geldt ook en wellicht juist ook voor Utrecht. Door de hoge vraag stijgen huizenprijzen in Utrecht explosief, terwijl het aanbod van woningen in de goedkopere segmenten beperkt meegroeit of zelf krimpt[3]. Met verschillende maatregelen probeert de gemeente deze wooncrisis tegen te gaan. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het bijbouwen van ongeveer 60.000 woningen in de periode tot 2040[4], het invoeren van de zelfbewoningsplicht voor nieuwbouwwoningen en het instellen van de opkoopbescherming. Zelfbewoningsplicht houdt in dat wie een nieuwbouwhuis koopt, er zelf in moet gaan wonen. Opkoopbescherming behelst dat woningen met een WOZ-waarde tot € 487.000, -[5] niet zonder vergunning mogen worden verhuurd[6]. Ook wil de gemeente het aantal woningen in het middensegment (middenhuur en betaalbare koop) vergroten[7]. Sinds 2014 hanteert de gemeente het Actieplan Middenhuur[8]. In december 2021 is ook een Actieplan Betaalbare Koopwoningen vastgesteld[9]. Deze plannen moeten ertoe bijdragen dat het aanbod aan koop- en huurwoningen voor middeninkomens in Utrecht voldoende stijgt.

Dit onderzoek richt zich op middenhuur. Dat doen we om twee redenen. In de eerste plaats is het middensegment een belangrijk onderdeel van de woningmarkt. Dit segment wordt beschouwd als de smeerolie tussen de sociale huursector en koopsector[10]. Daarnaast vormt middenhuur een fundamenteel onderdeel van de woningvoorraad om de stad gemengd te houden[11]. Er is echter een toenemend tekort aan betaalbare (huur)woningen in de gemeente Utrecht, waardoor de doorstroming op de woningmarkt stagneert. Dit zorgt voor problemen

---

[2] NOS, (2021). *Collectie: Wooncrisis.* Geraadpleegd via https://nos.nl/collectie/13877-wooncrisis

[3] Ten opzichte van 2020 is het aandeel sociale huur van de totale woningvoorraad met 1 procentpunt gestegen, het aandeel middenhuur met 1 procentpunt gedaald, het aandeel goedkope koop met 2 procentpunten gedaald en het aandeel betaalbare koop met 2 procentpunten gedaald. Zie Gemeente Utrecht (2022), *Utrecht Monitor: Voorraad woningen*, via Voorraad woningen | Utrecht Monitor (schaduw) (utrecht-monitor.nl).

[4] Gemeente Utrecht (2021). *Wonen*. Geraadpleegd via https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wonen/

[5] Prijspeil 1 juli 2022.

[6] Gemeente Utrecht, *Raadsbrief Opkoopbescherming*, 25 februari 2022 (9800839)

[7] Gemeente Utrecht (2022). *Coalitieakkoord 2022-2026: Investeren in Utrecht. Kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*.

[8] Destijds bekend als 'Actieplan Middeldure huur', zie Gemeente Utrecht (8 juli 2014), *Commissiebrief Actieplan middeldure huur*.

[9] Gemeente Utrecht, *Raadsvoorstel Betaalbare Koopwoningen*, 23 december 2021 (8982981).

[10] Platform 31 *Middeldure huur als smeerolie.* Geraadpleegd via https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/particuliere-huurmarkt/middeldure-huur-als-smeerolie

[11] Van Gijzel, R. in Trouw (2021). *Het lukt maar niet om het tekort aan huurwoningen op te lossen.* Geraadpleegd via https://www.trouw.nl/economie/het-lukt-maar-niet-om-het-tekort-aan-huurwoningen-op-te-lossen~b3c705c0/

zoals lange wachtlijsten in de huursector voor starters (de koopsector is gezien de huidige woningprijzen nauwelijks een optie) en een slechtere doorstroom van oudere woningbezitters die hun huis willen verkopen en een woning willen huren[12].

In de tweede plaats heeft de gemeente een complexe rol in het realiseren en behouden van woningen in het middenhuursegment. Omdat de gemeente zelf geen woningen bouwt, is zij daarvoor afhankelijk van andere partijen. De gemeente kan enigszins sturen op het type woningen dat wordt gerealiseerd bij nieuwbouw, maar sturen op de bestaande voorraad is een stuk complexer. Met name door samenwerking te zoeken probeert de gemeente andere partijen te beïnvloeden, opdat gemeentelijke ambities op dit terrein verwezenlijkt kunnen worden[13].

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

In dit onderzoek willen we zicht krijgen op de beschikbaarheid van middenhuurwoningen en de mate waarin de gemeente met de instrumenten die haar ter beschikking staan erin slaagt om de doelen voor die beschikbaarheid te realiseren. Daarbij is in 2018 gekozen voor het zogenoemde 'meervoudig sturen' als sturingsprincipe bij het richting geven aan ruimtelijke opgaven. We bekijken in hoeverre de benadering van meervoudig sturen in de praktijk wordt toegepast en tot welke effecten dit leidt.

De centrale vraag van het onderzoek is:

In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht erin de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment te vergroten en wat is de betekenis en het effect van het meervoudig sturen daarbij?

De centrale vraag is uitgewerkt in zes onderzoeksvragen:

1) Welke doelen heeft de gemeente Utrecht gesteld over de kwantiteit en kwaliteit van huurwoningen in het middensegment en hoe zijn deze onderbouwd?
2) Welke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking om deze doelen te bereiken?
3) Hoe ontwikkelt zich in Utrecht de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment?
4) In hoeverre zijn ontwikkelingen in de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment aantoonbaar gevolg van gemeentelijk beleid?
5) In hoeverre sluit de aanpak van de gemeente Utrecht in de praktijk aan bij het concept van meervoudig sturen?

[12] Platform 31. *Middeldure huur als smeerolie.* Geraadpleegd via https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/particuliere-huurmarkt/middeldure-huur-als-smeerolie
[13] Gemeente Utrecht (2019), *Woonvisie: Utrecht beter in balans*, p. 4

6) In hoeverre draagt het concept van meervoudig sturen bij aan de realisatie van gemeentelijk beleid ten aanzien van de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij een normenkader gehanteerd. Aan het begin van elk hoofdstuk zijn per onderzoeksvraag de bijbehorende normen met daarbij een beoordeling naar de mate waarin aan de normen wordt voldaan (rood, oranje, groen, grijs) opgenomen. Daarbij verwijzen wij ook naar de bevinding(en) waarop dit oordeel is gebaseerd. Rood betekent dat er niet aan de norm wordt voldaan. Oranje wijst erop dat er deels aan de norm wordt voldaan en groen wil zeggen dat er (grotendeels) aan de norm voldaan is. Met grijs wordt aangegeven dat de realisatie ten opzichte van de norm niet door de rekenkamer te beoordelen is.

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING ONDERZOEK

Werkwijze

De rekenkamer heeft de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd (toelichting op deze werkwijze is opgenomen in bijlage 1):

- Data-analyse
- Documentstudie
- Gesprekken
- Casestudy's
- Groepsgesprek medewerkers gemeente
- Overkoepelende analyse en rapportage

Afbakening

We hebben verschillende keuzes gemaakt om het onderzoek duidelijk af te bakenen:

- Middenhuur: De beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment is ons object van onderzoek. Op basis van casusonderzoek willen we breder zicht krijgen op de mate waarin het in de praktijk lukt om de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment te vergroten en welke instrumenten de gemeente inzet. Onze focus ligt daarbij op het gemeentelijk beleid.
- Casusselectie: Met de geselecteerde casussen hebben we spreiding nagestreefd op wijktype (aan de hand van de doelen per wijk volgens de Woonvisie), projectstatus (in ontwikkeling/ gerealiseerd) en projecttype (transformatie/nieuwbouw).
- Periode: Utrechts beleid voor middenhuur bestaat sinds 2014. We kijken naar ontwikkelingen vanaf 2014 tot en met medio 2022.

1.4 LEESWIJZER

De nota van bevindingen bestaat uit zes hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk gaan we in op het beleid rondom middenhuur. Het derde hoofdstuk gaat over de beleidsdoelen en de onderbouwing ervan. In het vierde hoofdstuk geven we inzicht in de realisatie van middenhuurwoningen en de relatie tussen het handelen van de gemeente en het bereiken van de doelen. Tot slot gaan we in hoofdstuk vijf in op de uitwerking van meervoudig sturen en de effecten ervan. In hoofdstuk zes staan de rapportages van de casestudy's.

Het geheel heeft vier bijlagen: de verantwoording van het onderzoek, achtergrondinformatie over meervoudig sturen, een beschrijving van de systematiek waarmee de gemeente Utrecht de betrouwbaarheid van prognoses start bouw op de korte termijn waarborgt en de geraadpleegde bronnen.

Thomas à Kempisplantsoen

2 BELEID VOOR MIDDENHUUR

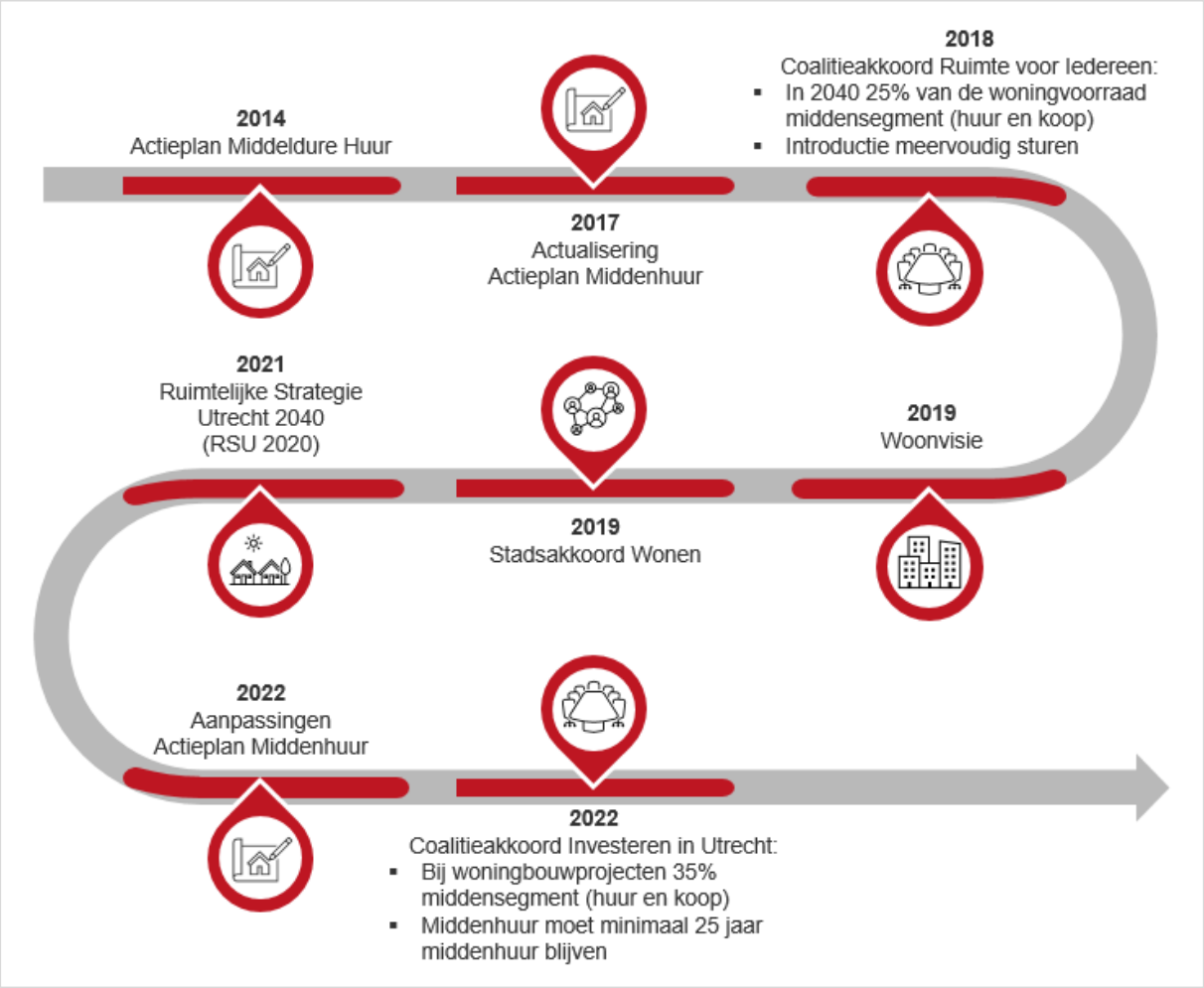
In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid van de gemeente Utrecht voor middenhuur. We beginnen met het Actieplan Middenhuur en de ontwikkeling daarvan vanaf 2014. Vervolgens gaan we in op het beleid zoals dat zich sinds 2018 heeft ontwikkeld. Daarbij besteden we expliciet aandacht aan het meervoudig sturen omdat dat door de gemeente is omarmd als organiserend principe voor haar ruimtelijk beleid. We sluiten af met de laatste ontwikkelingen bij het Rijk. Beleid van de rijksoverheid kan voorwaardenscheppend zijn voor wat gemeenten kunnen doen.

Dit hoofdstuk bevat geen normenkader, bevindingen of beoordeling. Het heeft als doel om de context te schetsen waarin de gemeente probeert middenhuur te realiseren. Daarna geven we in hoofdstuk 3 een beoordeling over het beleid.

2.1 BELEID VOOR MIDDENHUUR

Voor het actuele woonbeleid van de gemeente Utrecht is in de eerste plaats het Actieplan Middenhuur (2014, geactualiseerd in 2017) van belang. In het coalitieakkoord ‘Ruimte voor iedereen’ (2018) zijn ambities geformuleerd ten aanzien van middenhuur. De ambities uit dit akkoord zijn onder meer verwerkt in de Woonvisie (2019), het Stadsakkoord Wonen (2019) en de Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040 (2021). In het coalitieakkoord ‘Investeren in Utrecht: Kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat’ (2022-2026) zijn doelen ten aanzien van het middensegment verder aangescherpt. Een tijdlijn met de verschillende beleidsdocumenten staat in figuur 2.1.

Figuur 2.1 Tijdlijn van beleid voor middenhuur.



2.1.1 ACTIEPLAN MIDDENHUUR

De gemeente Utrecht kent sinds 2014 een ‘Actieplan Middeldure Huur’ dat zich richt op de vergroting van de beschikbaarheid van middenhuurwoningen in de stad[14]. Dit plan bevat geen concrete doelstelling voor het percentage of de hoeveelheid middenhuurwoningen dat het college wil halen. Er wordt wel verwezen naar het coalitieakkoord ‘Utrecht maken we samen’ (2014), maar ook daarin staat geen doelstelling geformuleerd. In het Actieplan Middeldure Huur zijn zes maatregelen opgenomen die moesten helpen om de productie van middenhuurwoningen te stimuleren en daarmee het aanbod in het middenhuursegment te vergroten. Die maatregelen waren vooral gericht op het actief en gericht benaderen van marktpartijen over mogelijkheden tot deelname aan bouwprojecten in Utrecht. Voorbeelden zijn het opstellen van een bidbook met de vijftien meest kansrijke ontwikkellocaties voor beleggers, of het bieden van ondersteunende maatregelen om marktpartijen te helpen bij het tot stand brengen van projecten.

[14] Gemeente Utrecht (2014), *Actieplan Middeldure Huur*, 8 juli 2014 (14.044732)

Bij de zes maatregelen wordt ook de in de Grondprijzenbrief 2013 opgenomen categorie 'beleggershuurwoning' genoemd. Voor deze categorie is een aparte, verlaagde, grondprijs bepaald. Daardoor is het realiseren van woningbouwprojecten met daarin middenhuur (financieel) aantrekkelijker. Deze maatregel was eerder al ingevoerd, maar in het plan werd benadrukt dat deze van kracht zou blijven.

In een commissiebrief uit 2015 voorspelt het college dat er (nog steeds) een jaarlijks tekort van 250 tot 1.200 middenhuurwoningen zal zijn. Daarom worden in deze brief aanvullende maatregelen aangekondigd die onder meer moeten resulteren in het vervangen van sociale huurwoningen door middenhuurwoningen. Met name woningcorporaties zouden daarin moeten voorzien, onder meer door het 'liberaliseren' van bestaande huurwoningen. Liberalisatie moest tot een groter aanbod van middensegmentwoningen leiden[15]. Gemeente en corporaties zouden daarover (prestatie)afspraken moeten maken.

In 2017 voert Stec Groep in opdracht van de gemeente een onderzoek uit naar het instrumentarium dat ingezet werd of zou kunnen worden om de kwaliteit en de groei van het aantal middenhuurwoningen in Utrecht te waarborgen[16]. In haar rapportage identificeert Stec Groep negen (typen) instrumenten waarmee op kwaliteit van middenhuurwoningen gestuurd kan worden.

Tabel 2.1 De negen instrumenten uit het rapport van Stec Groep.

Instrument	Destijds door gemeente al toegepast?
1. Middeldure huur als bestemmingsplancategorie – het opnemen van middenhuurwoningen wordt dan (via een verordening) afdwingbaar, ook wanneer projecten op grond van anderen dan de gemeente worden gerealiseerd.	Nee, dat kon op dat moment nog niet.
2. Het maken van (generieke) prestatieafspraken met beleggers, vergelijkbaar met de prestatieafspraken die worden gemaakt met corporaties.	Nee.
3. Sturing via gronduitgifte in erfpacht, waarbij de gemeente eisen kan stellen aan de toekomstige erfpachter.	Ja, maar met ruimte om dit meer te doen.

[15] Gemeente Utrecht (2015). *Commissiebrief Stand van Zaken Actieplan Middeldure Huur*, 19 mei 2015 (15.505183)
[16] Stec groep (2017). *Inzicht in instrumentarium middeldure huur Utrecht*.
Dit onderzoek kwam er nadat de gemeenteraad in een motie (2016/192) het college opriep 'binnen de publiek en privaatrechtelijke mogelijkheden die voor de gemeente openstaan de afspraken met marktpartijen over aantallen woningen en de hoogte van de huurprijs van middeldure huurwoningen voor langere tijd te borgen'.

Instrument	Destijds door gemeente al toegepast?
4. (Anterieure overeenkomst) via kruimelgevallenregeling bij transformaties: In sommige gevallen kan de gemeente bij een noodzakelijke bestemmingsplanwijziging kiezen voor het versneld maken van privaatrechtelijke afspraken met marktpartijen over de toevoeging van middenhuur.	Nee.
5. Privaatrechtelijke afspraken bij de verkoop van grond.	Ja, maar met ruimte om dit meer te doen.
6. Gemeentelijk grondprijsbeleid ten aanzien van middenhuur. De gemeente kan ervoor kiezen om bij middenhuur een gereduceerd grondprijstarief te hanteren.	Ja.
7. Richtinggevend beleid ten aanzien van middenhuur, bijvoorbeeld via een Actieplan Middenhuur.	Min of meer.
8. Aanvullende (prestatie)afspraken met corporaties, al dan niet in nadere afstemming met beleggers.	Nee, dat kon op dat moment nog niet.
9. Het organiseren van 'beleggerstafels' om marktpartijen (en corporaties) aan de voorkant van soms langdurige processen van ruimtelijke ontwikkeling te interesseren.	In het verleden al toegepast.

Het rapport vormt de basis voor de actualisatie van het Actieplan Middeldure Huur (2014) in december 2017. In een raadsbrief met een update over het Actieplan Middenhuur uit april 2017 stelt het college vast dat dit Actieplan haar vruchten afwerpt: de productie van middenhuurwoningen door marktpartijen is 'flink' toegenomen. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat de prijs-kwaliteitverhouding van deze woningen uit balans raakt: de oppervlakte van middenhuurwoningen neemt steeds verder af, terwijl woningen met een oppervlakte van 60-90 m^2 die bij uitstek aansluiten bij de vraag van de doelgroep duurder worden en qua huurprijs buiten het middensegment komen te vallen. Deze woningen worden daarmee onbereikbaar voor de doelgroep. Eén en ander leidt in de zomer van 2017 tot een raadsvoorstel voor actualisering van het Actieplan Middenhuur[17]. Waar in het Actieplan Middeldure Huur uit 2014 het accent vooral lag op het stimuleren van marktpartijen om in dit segment actief te worden, wordt in het Actieplan Middenhuur uit 2017 de nadruk vooral op regulering gelegd. Het rapport van Stec Groep is als bijlage aan het Actieplan Middenhuur toegevoegd. Op grond van welke overwegingen instrumenten uit dit overzicht door de gemeente worden ingezet, wordt niet nader toegelicht. Aangenomen mag worden dat die inzet wordt bepaald door de kenmerken van een specifieke gebiedsontwikkeling (zoals

[17] Gemeente Utrecht (2017). *Raadsvoorstel Actieplan Middenhuur* (4366194).

bijvoorbeeld eigendomspositie van grond)[18]. Net als het Actieplan Middeldure Huur uit 2014 bevat het geactualiseerde Actieplan Middenhuur uit 2017 geen expliciete doelstelling voor het percentage of de hoeveelheid middenhuurwoningen dat de gemeente wil realiseren.

Box 2.1 De voorwaarden uit het Actieplan Middenhuur.

Met de actualisatie van het Actieplan Middenhuur in december 2017 moesten huurwoningen in het middensegment aan de volgende voorwaarden voldoen om als middenhuurwoning gedefinieerd te worden:

- De huurprijs[19] van middenhuurwoningen start bij de liberalisatiegrens (€ 710,69) en kent een maximum van € 950,-;
- Stijging van de huurprijs wordt aan een maximum gebonden (gelijk aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex);
- Voor middenhuurwoningen geldt een exploitatieperiode van minimaal twintig jaar;
- Middenhuurwoningen hebben een gebruiksoppervlak (GBO) tussen de minimaal 50 m^2 en minimaal 80 m^2.[20] Het GBO is gekoppeld aan de aanvangshuurprijs. De grootte van de woning bepaalt daarmee de aanvangshuurprijs. Voor middenhuurwoningen die qua GBO aan de ondergrens zitten (50 m^2) wordt ook een aanvangshuur aan de ondergrens (liberalisatiegrens) gerekend. Middenhuurwoningen die qua GBO aan de bovengrens zitten (80 m^2) hebben ook een aanvangshuur aan de bovengrens (€ 950,- (prijspeil 2017).

2.1.2 COALITIEAKKOORD RUIMTE VOOR IEDEREEN (2018-2022)

Het tegengaan van een tekort aan sociale huurwoningen en het voorzien in voldoende (huur)woningen in het middensegment is een primaire doelstelling voor de partijen die van 2018 tot 2022 het college vormen (D66, GroenLinks en ChristenUnie). Het college streeft ernaar dat in 2040 25% van de Utrechtse woningvoorraad tot het middensegment behoort[21]. Ten aanzien van de middenhuurambitie wordt in het coalitieakkoord gesteld dat "*(…) in het middensegment veel te weinig betaalbare huur- en koopwoningen* [zijn] *om aan de marktvraag te voldoen*".

Om het streefpercentage van 25% middensegment te realiseren betekent dit volgens het college dat er een stevige inhaalslag in de middenhuurcategorie moet worden gemaakt. Dit gebeurt door nieuwe woningen te bouwen in (waar mogelijk) een hoger tempo. Hoe

[18] Uit interviews met betrokkenen (op beleids- en projectniveau) is geen specifieker zicht ontstaan op de afwegingen die bij de keuze van instrumenten een rol spelen.
[19] Bij de genoemde bedragen gaat het om prijspeil 2017. In 2022 is de liberalisatiegrens € 763,47 en de bovengrens van het middenhuursegment € 1.027,26.
[20] Voor het stationsgebied en de binnenstad zijn de grenzen van het GBO kleiner: ondergrens is minimaal 40 m^2 en de bovengrens is minimaal 60 m^2.
[21] Het middensegment was dat segment waarvoor een (kale) huur- of hypotheeklast gold van minimaal € 710 en maximaal € 950 per maand.

omvangrijk die inhaalslag moet zijn wordt verder niet uitgewerkt. Om ambities te kunnen realiseren blijft het Actieplan Middenhuur onverminderd van kracht[22]. Daarnaast wil de coalitie de (regie)rol van de gemeente in bouwprojecten invulling geven via meervoudige sturing[23]. Op dit laatste element gaan we in paragraaf 2.2 nader in.

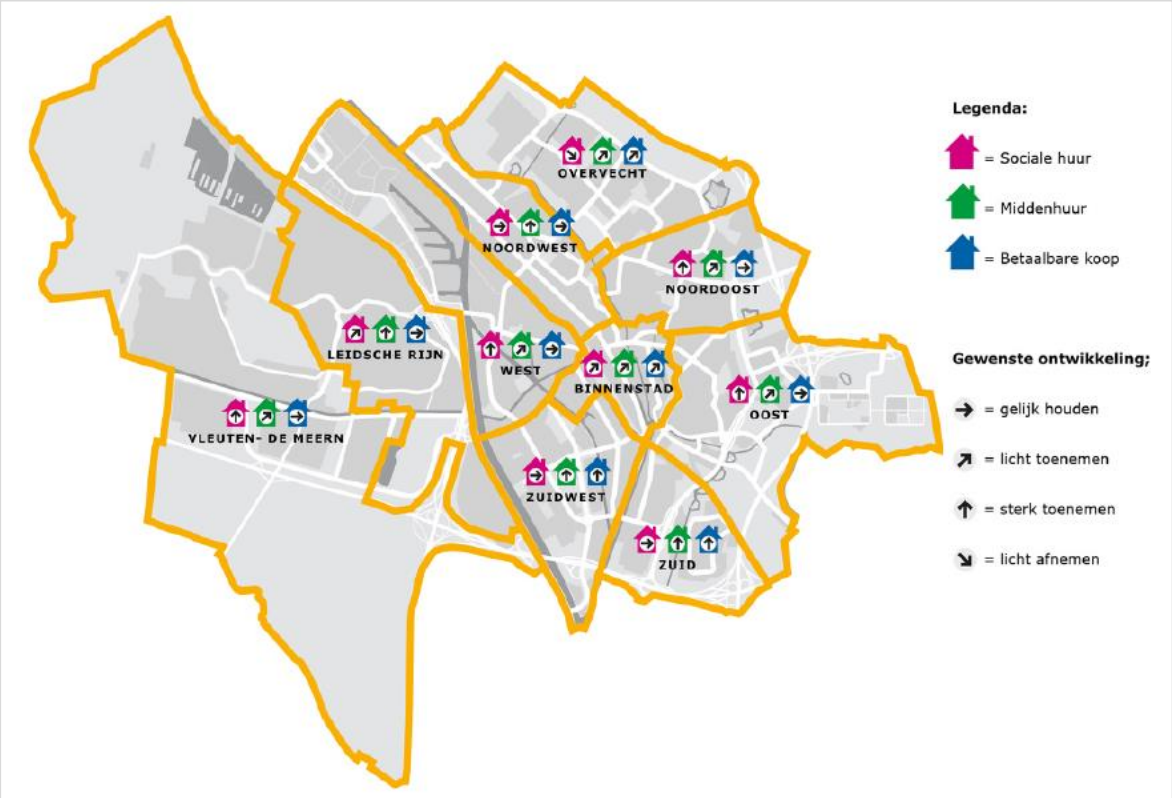
2.1.3 WOONVISIE (2019)

De gemeente Utrecht heeft in 2019 een Woonvisie vastgesteld, die de gemeente gebruikt als instrument om richting en invulling te geven aan haar woonbeleid[24]. Verhoging van het bouwtempo, betere menging van stadswijken en een focus op duurzaamheid staan in deze visie centraal[25].

Middenhuur wordt in de woonvisie als een belangrijke schakel gezien in de woningmarkt bij het realiseren van de doelen van het woonbeleid. Door de stijgende huizenprijzen is het voor huishoudens met midden- en lagere inkomens steeds lastiger om een (betaalbare) koopwoning te vinden. Het gat dat tussen sociale huur en het onderste deel van de vrije sector (zowel huur als koop) is ontstaan moet onder meer worden opgevuld door middenhuur[26]. In de Woonvisie wordt daarom benadrukt dat het maken van een inhaalslag in dat segment noodzakelijk is. Met het oog hierop is in de Woonvisie een overzicht opgenomen van de richting waarin verschillende segmenten, waaronder dat van de middenhuur, zich in de visie van het gemeentebestuur dienen te ontwikkelen (zie figuur 2.2). Deze gewenste richting per gebied is in de woonvisie niet verder (kwantitatief of anderszins) ingevuld of onderbouwd. Het aandeel middenhuur zou overigens in alle wijken (sterk of licht) moeten toenemen.

[22] Gemeente Utrecht (2018). *Coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen*, p. 26.
[23] Gemeente Utrecht (2018). *Coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen*, p. 21.
[24] Gemeenten zijn sinds 2022 verplicht een woonvisie op te stellen met een looptijd van maximaal vijf jaar. De gemeente Utrecht hanteert dit instrument al geruime tijd (sinds 2010).
[25] Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*, p.5.
[26] Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*, p. 43

Figuur 2.2 Kaart met gewenste ontwikkeling woningvoorraad per gebied[27].



Deze gewenste ontwikkeling op wijkniveau moet volgens de ambtelijke organisatie verder worden uitgewerkt in omgevingsvisies. Zo wordt in de Omgevingsvisie Binnenstad Utrecht 2040 (2022) het volgende gezegd over middenhuur: "[In de binnenstad] *is er relatief minder sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. (…) Dit betekent dat waar mogelijk woningen worden toegevoegd in deze categorieën.*"[28] Niet voor iedere wijk is op dit moment een omgevingsvisie ontwikkeld. Tabel 2.2 bevat een overzicht van de beschikbare omgevingsvisies. Daarin is uiteengezet of en zo ja hoe doelen ten aanzien van het midden(huur)segment op wijkniveau zijn uitgewerkt. De omgevingsvisies bevatten geen verdere (kwantitatieve) uitwerking van de gewenste ontwikkelingen van het midden(huur)segment. Een uitzondering is de omgevingsvisie Kanaleneiland en Transwijk.

[27] Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*.
[28] Gemeente Utrecht (2022). *Omgevingsvisie Binnenstad Utrecht 2040*, pp. 77-78.

Tabel 2.2 Overzicht van inhoud over het midden(huur)segment in de beschikbare omgevingsvisies.

Omgevingsvisie	Inhoud over het midden(huur)segment
Beurskwartier en Lombokplein (2017)	Er wordt gesproken van een *'substantieel deel woningen met een middenhuur'*. Verder zijn alleen de aantallen per woningoppervlakte beschreven.
Vleuten-De Meern (2018)	In de omgevingsvisie staat dat er weinig nieuwbouw wordt verwacht. De gemeente wil meer variatie in woningen. Het middensegment en middenhuur specifiek worden niet genoemd.
Lunetten (2020)	De gemeente wil in Lunetten meer betaalbare seniorenwoningen realiseren. Over middenhuur of het middensegment wordt niet geschreven.
Werkspoorkwartier (2021)	Hier is geen woningbouw voorzien.
Binnenstad (2021)	Eén van de doelen is dat er in 2040 meer betaalbare huur- en koopwoningen zijn. Bij nieuwbouw of transformatie kiest de gemeente voor '*een zo gevarieerd mogelijk aanbod aan betaalbare huur- en koopwoningen. Dit betekent dat waar mogelijk woningen worden toegevoegd in de categorieën: sociale huur, middenhuur en (innovatieve vormen van) betaalbare koop.'*
Utrecht Science Park (2022)	In de omgevingsvisie staat dat de gemeente woningen wil realiseren voor studenten en inwoners die werken op het Utrecht Science Park. '*De woningen voor de doelgroep USP medewerkers vallen zoveel mogelijk in het sociale huur- en middenhuursegment. Het gaat daarbij vooral om één- en tweepersoonshuishoudens. In de Woonvisie 'Utrecht beter in balans', het Actieplan Middenhuur (opgenomen in de bijlage bij de woonvisie) en in de Huisvestingsverordening Regio Utrecht 2019, gemeente Utrecht (overheid.nl) staan afspraken over prijzen, toewijzing en woningtypes.'* Onderdeel van de omgevingsvisie is een proefverkaveling waarbij een voorbeeld wordt gegeven van een uitwerking met 50% sociale huur en 50% middenhuur.
Kanaleneiland en Transwijk (2022)	In de omgevingsvisie staat: '*Voor het middensegment houden we een bandbreedte aan van 25 tot 40% met een nadruk op betaalbare koop.'* Hierbij staat de toelichting dat middenhuur voor veel huishoudens een tussenstap is richting koop. Als het gaat over middenhuur wordt in de omgevingsvisie verwezen naar het stedelijk beleid. De gemeente stelt bijvoorbeeld eisen aan de huurprijs en de huurprijsstijging bij nieuwe middenhuurwoningen.

2.1.4 STADSAKKOORD WONEN (2019)

Omdat de gemeente niet zelf bouwt en niet eenzijdig (woon)ambities aan de stad kan en wil opleggen, wordt actieve samenwerking met maatschappelijke en marktpartijen en bewoners gezocht. In het Stadsakkoord Wonen staat hoe de gemeente samen met ontwikkelaars, beleggers en corporaties afspraken maakt over het realiseren van doelstellingen uit het

coalitieakkoord[29]. De gezamenlijke doelen zijn het uitbreiden van het aantal woningen in de middeldure vrije huursector, doorstroom van scheefwoners en het duurzamer maken van woningen. Via een hoger bouwtempo moet ervoor gezorgd worden dat onder meer in het middensegment een inhaalslag wordt gerealiseerd[30]. Voor middenhuur is de ambitie om "*de komende vijf jaar overeenkomsten* [te] *sluiten voor de realisatie van 4.500 middenhuurwoningen in de stad Utrecht.*" Ook komt er "*een centraal aanspreekpunt bij de gemeente Utrecht voor sociale huur en middenhuur om de inzet op productie en beschikbare locaties op elkaar af te stemmen*"[31]. Met corporaties worden afspraken gemaakt die ertoe moeten bijdragen dat de doorstroming van en naar middenhuurwoningen verbetert. In het Stadsakkoord staat dat de afspraken jaarlijks worden geëvalueerd en zo nodig bijgesteld[32].

2.1.5 RUIMTELIJKE STRATEGIE UTRECHT 2040 (RSU 2040)

In de RSU 2040 beschrijft de gemeente op hoofdlijnen de ruimtelijke visie die zij heeft voor de stad richting het jaar 2040. Het is met nadruk geen (concreet) plan of ontwerp. In de RSU 2040 wordt een "*indicatief beeld van de beoogde ontwikkeling*" geschetst[33]. Voor het middensegment worden vooral de doelen zoals die in het coalitieakkoord uit 2018 en de Woonvisie zijn geformuleerd en uitgewerkt, herhaald.

2.1.6 EVALUATIE ACTIEPLAN MIDDENHUUR (2021)

Het Actieplan is in 2021 geëvalueerd. Aangegeven wordt dat sinds 2017 "*de voorwaarden uit het Actieplan middenhuur in ruim 30 anterieure overeenkomsten voor nieuwbouwprojecten* [zijn] *opgenomen*"[34]. Wat dit betekent voor de ontwikkeling van het aantal middenhuurwoningen, wordt in de evaluatie niet nader (kwantitatief) geduid. Maar zoals vermeld in paragraaf 2.1.1 bevat het Actieplan Middenhuur geen expliciete (kwantitatieve) doelstelling die gehaald moest worden. Uit gesprekken die de gemeente in het kader van de evaluatie heeft gevoerd met betrokkenen (beleggers, ontwikkelaars, corporaties, gemeentelijke projectmanagers) komt duidelijk het beeld naar voren dat "*het Actieplan positief wordt beoordeeld*"[35].

In de evaluatie wordt ook een aantal knelpunten benoemd. Eén daarvan is de stapeling van ambities van de kant van de gemeente. Met de toevoeging van de ambitie voor middenhuur kan dat leiden tot "*het minder kunnen realiseren van andere ambities*"[36]. Ook wordt opgemerkt dat een te strikte sturing op de koppeling tussen prijs en oppervlakte als te beperkt wordt opgevat. "*Er is namelijk geen enkele financiële prikkel om op een andere*

---

[29] Gemeente Utrecht (2019). *Stadsakkoord wonen*, p.5.
[30] Gemeente Utrecht (2019). *Stadsakkoord wonen*, p. 10.
[31] Gemeente Utrecht (2019). *Stadsakkoord wonen*, p. 24.
[32] Gemeente Utrecht (2019). *Stadsakkoord wonen*, p. 3.
[33] Gemeente Utrecht (2021*). Ruimtelijke Strategie Utrecht* 2040, p. 8.
[34] Gemeente Utrecht (2021). *Evaluatie actieplan middenhuur*, p.1
[35] Gemeente Utrecht (2021). *Evaluatie actieplan middenhuur*, p.1
[36] Gemeente Utrecht (2021). *Evaluatie actieplan middenhuur*, p.2

manier kwaliteit aan de woning toe te voegen dan het realiseren van extra meters woonoppervlakte"[37]. In de begeleidende raadsbrief geeft de gemeente aan dat "*gezien de evaluatie wij geen noodzaak* [zien] *om fundamentele wijzigingen door te voeren in het Actieplan*"[38].

2.1.7 AANSCHERPING VOORWAARDEN ACTIEPLAN MIDDENHUUR (2022)

Een aantal voorwaarden uit het Actieplan Middenhuur is in maart 2022 aangepast. De aanpassingen waren in eerste instantie geformuleerd in samenspraak met marktpartijen die zijn aangesloten bij het Development Network Utrecht (DNU). Daarmee had de gemeente draagvlak gecreëerd om de aanpassingen door te voeren. Deze aanpassingen zijn door de gemeenteraad nog verder geamendeerd alvorens deze zijn vastgesteld. Het gaat om de volgende aanpassingen[39]:

- De methodiek om de consumentenprijsindex (CPI) te berekenen (nodig voor het bepalen van de jaarlijkse indexatie van de bovengrens van het middenhuursegment en de jaarlijkse maximale huurprijsstijging) wordt aangepast naar de Rijksmethodiek.
- Aan de toepassing van de koppeling tussen huurprijs en GBO wordt een derde categorie 'Nieuw Hoogstedelijk' toegevoegd. Deze zal van toepassing zijn op de Merwedekanaalzone. Middenhuurwoningen die daar gebouwd worden zullen tussen de minimaal 40 en minimaal 80 m^2 GBO zijn met een minimaal gemiddelde van 60 m^2 GBO.
- In de zone 'Stedelijk' (de hele gemeente Utrecht met uitzondering van de zones 'Bestaand Hoogstedelijk' en 'Nieuw Hoogstedelijk') zal een minimaal gemiddelde van 65 m^2 worden gehanteerd.
- Middenhuurwoningen uit projecten die op gemeentelijke grondlocaties worden gerealiseerd moeten 25 jaar worden verhuurd in het middenhuursegment (voorheen was dit 20 jaar). Na 25 jaar is dan geen meerwaardeafdracht meer verschuldigd.
- De minimale inkomsteneis voor een middenhuurwoning mag niet hoger zijn dan 42x de maandhuur.

Geïnterviewde vertegenwoordigers van marktpartijen geven aan zich zorgen te maken over deze aangescherpte voorwaarden. In combinatie met stijgende bouwkosten en toenemende onzekerheid maken de aanscherpingen het realiseren van woningbouwprojecten met daarin middenhuur financieel minder aantrekkelijk[40]. Binnen de ambtelijke organisatie geeft men aan dat het verder aanscherpen van de voorwaarden door de raad zonder daarover in overleg te gaan met marktpartijen het vertrouwen in de gemeente kan schaden[41]. Ook dat bemoeilijkt het realiseren van middenhuurprojecten in Utrecht[42].

---

[37] Gemeente Utrecht (2021). *Evaluatie actieplan middenhuur*, p.3
[38] Gemeente Utrecht (2021). *Raadsbrief Evaluatie Actieplan middenhuur*, p. 2.
[39] Gemeente Utrecht (2022). *Raadsbesluit Wijziging voorwaarden middenhuur*.
[40] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews met vertegenwoordigers van marktpartijen actief in Utrecht*.
[41] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*.
[42] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interviews gemeente Utrecht*.

2.1.8 COALITIEAKKOORD INVESTEREN IN UTRECHT: KIEZEN VOOR GELIJKE KANSEN, BETAALBAAR WONEN EN KLIMAAT (2022)

In het door GroenLinks, D66, ChristenUnie, PvdA en Student&Starter in 2022 gesloten coalitieakkoord is de wooncrisis opgenomen als één van de drie belangrijkste onderwerpen voor de periode 2022-2026. In het coalitieakkoord is geen percentage opgenomen over de (op termijn) gewenste omvang van het middenhuursegment. De betrokken partijen spreken wel af dat bij woningbouwprojecten 35% van de op te leveren woningen tot het middensegment moet behoren. Daarnaast wordt de periode van 25 jaar waarbinnen een woning niet aan het middensegment mag worden onttrokken als een ondergrens gezien. "*Middenhuur moet middenhuur blijven. Woningen in de middenhuur moeten tenminste 25 jaar, maar liefst zo lang mogelijk, in het middensegment beschikbaar blijven. Eventuele onttrekking van woningen in het middensegment (bijvoorbeeld door verkoop) kan alleen wanneer de totale voorraad middenhuur niet slinkt*"[43].

2.2 MEERVOUDIG STUREN

De gemeente Utrecht kiest bij het realiseren van haar ambities ten aanzien van woningbouw voor de benadering van het meervoudig sturen. Deze sturingsfilosofie is eerder ontwikkeld door wetenschappers van de TU Delft om richting te geven aan vaak complexe gebiedsontwikkelingen en -transformaties[44]. In het coalitieakkoord 'Ruimte voor Iedereen' wordt die aanpak voor het eerst benoemd: *"De gemeente geeft invulling aan haar regierol via meervoudige sturing: we geven richting (via onze visie en ambities), we reguleren (via bijvoorbeeld bestemmingsplannen), we verbinden (bijvoorbeeld via het Stadsakkoord) en we stimuleren (zoals door het herinvesteren van de meerwaardeafdracht van corporaties, grond(prijs)beleid en het benutten van de opbrengsten van erfpachtconversie). Om de versnelling in de woningbouw te realiseren, richten we daar de gemeentelijke organisatie op in. Hier stellen we extra middelen voor beschikbaar"*[45]. Eerder al gaf het college in een toelichting op het Actieplan Middenhuur (2017) aan "*in te zetten op een mix van de instrumenten van privaatrechtelijke overeenkomsten, gereduceerde grondprijzen voor de categorie middenhuur en duurzaam overleg met marktpartijen om de ambities uit het Actieplan Middenhuur te realiseren*"[46]. De gemeente heeft in bouwprojecten vaak een regierol, waarin ze gebruikmakend van uiteenlopende instrumenten probeert gemeentelijke ambities in projecten te realiseren.

---

[43] Gemeente Utrecht (2022). *Coalitieakkoord Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*, p.32-33
[44] Verheul, Wouter Jan (2017), *Gebiedstransformaties vereisen meervoudige en lerende aanpak*.
[45] Gemeente Utrecht (2018). *Coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen*, p.25.
[46] Gemeente Utrecht (2017). *Actieplan Middenhuur* (voorstel aan de Raad), (4366194).

In de Woonvisie uit 2019 is het meervoudig sturen verder uitgewerkt en wordt nader onderbouwd waarom deze aanpak wenselijk is: "*Het geheel maakt de opgave groot en complex en vraagt om meervoudig sturen (…); we zetten onze instrumenten dus in samenhang in voor de bredere ambitie. (…) Meervoudig sturen betekent dat de gemeente hieraan richting geeft, reguleert, verbindt en stimuleert. Dit alles in samenhang met andere opgaven zoals mobiliteit, energie, voorzieningen, groen en werkgelegenheid. Met meervoudig sturen kunnen we scenariogericht inspelen op (gebiedsspecifieke) ontwikkelingen, met de visie en lange termijndoelen als richtinggevende koers*"[47].

Meervoudig sturen is dus meer dan het gelijktijdig inzetten van verschillende (typen) instrumenten. De opgave om meer woningen in het middensegment te realiseren vraagt volgens de uitwerking in de Woonvisie om een aanpak die:

- samenhangend is;
- richting geeft, reguleert, verbindt én stimuleert;
- in samenhang wordt ontwikkeld met andere grote opgaven;
- waarbij scenariogericht wordt ingespeeld op (gebiedsspecifieke) ontwikkelingen;
- resulteert in gerichte inzet van instrumenten, die per situatie kan verschillen;
- en daarom om periodieke monitoring en evaluatie vraagt.

Meervoudig sturen vindt bovendien niet in een vacuüm plaats. Meervoudig sturen kan beter slagen op het moment dat 'de basis op orde' is. "*Zo kunnen zij* [gemeenten, (RKU)] *hun expertise over instrumentarium, allianties en business cases via opleidingen en kennisnetwerken verstevigen. Op veel plekken ontbreekt de mens- en slagkracht om adequaat te reageren op marktinitiatieven. Ook geldt dat gemeenten gebiedstransformaties kunnen faciliteren door slim met bezwarende normen om te gaan, lokale regeldruk te verminderen en het programma van eisen voor locaties reëel te houden*"[48]. Wij interpreteren dit zo dat de gemeentelijke organisatie mensen, middelen en regelgeving op zodanige wijze op orde heeft dat meervoudig kan worden gestuurd. In dit onderzoek hebben we met name gekeken naar de aspecten van beleid en regelgeving.

Box 2.2 Een uitleg van het meervoudig sturingsmodel.

Meervoudig sturen

De notie van meervoudig sturen is door bestuurskundigen van de TU Delft[49] ontwikkeld als een manier van omgaan met complexe stedelijke gebiedstransformaties. Bij die transformaties spelen vaak zeer uiteenlopende belangen en ambities: het verhogen van de woningbouwproductie, verduurzaming en vergroening, menging, doorstroming, et cetera. Ambities laten zich niet realiseren door uitsluitend te sturen op (handhaving van) wet- en regelgeving, of op basis van financiële prikkels. Daar komt bij dat elke transformatie, elk project anders is en een andere aanpak vraagt. Meervoudig sturen vraagt om een op maat

[47] Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*, p.13
[48] Verheul, W.J. (2017). *Gebiedstransformaties vereisen meervoudige en lerende aanpak*, p. 2
[49] Vgl: Verheul, W.J. (2017). *Gebiedstransformaties vereisen meervoudige en lerende aanpak*; Wouter Jan Verheul & Erwin Heurkens (2021). *Meervoudige waardecreatie van publieke en private projecten in stedelijke ontwikkeling*, in: Grondzaken en gebiedsontwikkeling april 2021, nummer 2.

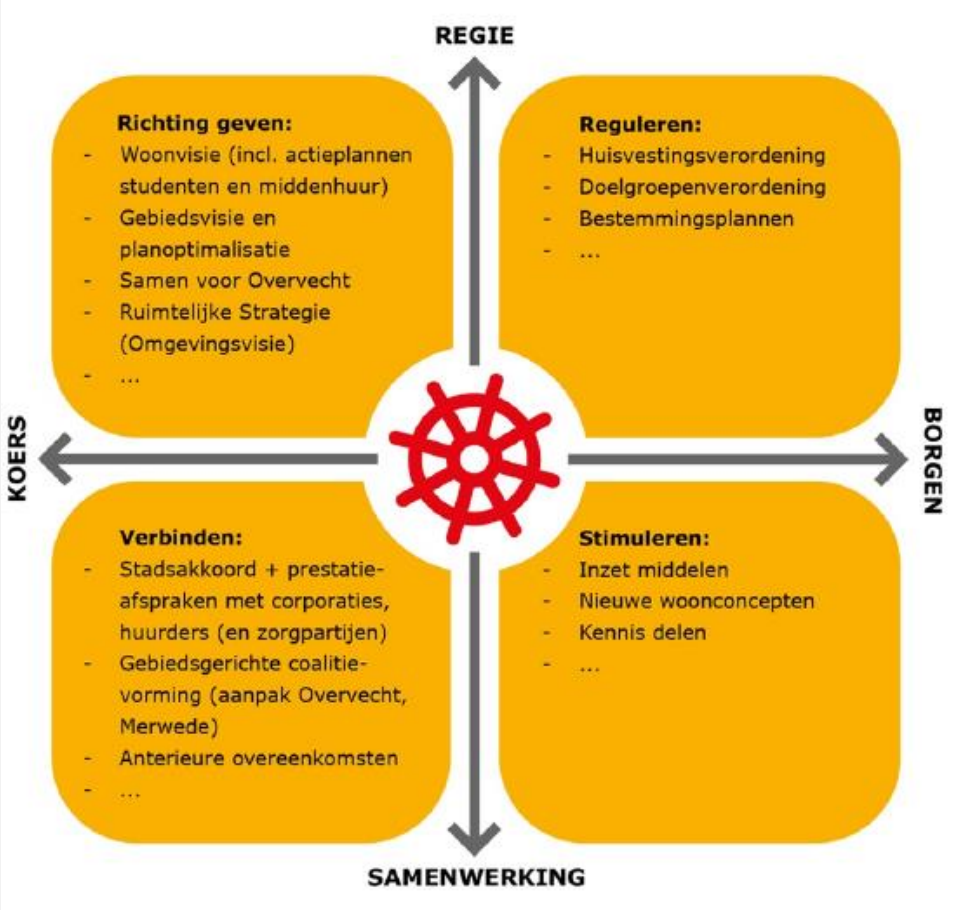
gesneden, specifieke aanpak voor elk project: een specifieke instrumentenmix ontstaat en wordt ingezet, maar dat deze wel is ingebed in kaderstellend, meer generiek beleid.

Meervoudig sturen betekent dat de gemeente meerdere rollen en instrumenten tegelijkertijd kan en moet gebruiken om ambities ten aanzien van de woningmarkt te realiseren. Vier typen rollen kunnen daarbij onderscheiden worden. Elk van de rollen brengt een specifiek (type) instrumentarium met zich:

- Richting geven op basis van visievorming;
- Reguleren op basis van wet- en regelgeving;
- Verbinden op basis van afspraken met andere (maatschappelijke en markt-) partijen;
- Stimuleren op basis van ondersteuning of voorbeeldgedrag.

Dat kan als volgt worden verbeeld:

Figuur 2.3 Het principe van meervoudig sturen volgens de Woonvisie (2019)[50].



[50] Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*.

2.3 RIJKSOVERHEID WERKT AAN MIDDENHUURBELEID

Rijksbeleid is op veel terreinen randvoorwaardelijk voor wat gemeenten al dan niet kunnen doen, en kan grenzen (en mogelijkheden) aangeven voor de reikwijdte van gemeentelijk beleid. Beleid en regelgeving van de rijksoverheid richt zich met name op de (gereguleerde) sociale huursector en, in mindere mate, op de koopsector (via de hypotheekrenteaftrek). Beleid dat zich (ook) richt op het midden(huur)segment is beperkt. Vanaf 1 januari 2021 is het voor woningbouwcorporaties gemakkelijker gemaakt om middenhuurwoningen te bouwen. Vanaf die datum is de zogeheten markttoets opgeschort. Dit is een goedkeuringsprocedure door de Autoriteit Woningcorporaties die geldt voor bijvoorbeeld investeringen door woningcorporaties in middenhuurwoningen. De opkoopbescherming maakt het vanaf 1 januari 2022 voor gemeenten mogelijk om in bepaalde buurten de opkoop van woningen door beleggers en investeerders te verbieden.

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft in het Programma Betaalbaar Wonen (2022) – onderdeel van de Nationale Woon- en Bouwagenda - een aantal maatregelen aangekondigd die ertoe moeten bijdragen dat tot 2030 totaal 900.000 woningen gebouwd zullen worden. Daarvan moeten 50.000 middenhuurwoningen door corporaties gerealiseerd worden en 300.000 middenhuur- en betaalbare koopwoningen door marktpartijen. Dat leidt ertoe dat landelijk 39% van de totale woonvoorraad toebehoort aan het segment middenhuur en betaalbare koop[51]. Dat wil de minister onder meer doen door tot een (verdere) regulering van de middenhuursector te komen. Die regulering bestaat onder andere uit de introductie van huurprijsbescherming in het middensegment[52]. Op het moment dat dit rekenkamerrapport werd opgesteld waren deze voorstellen nog niet in vastgesteld beleid omgezet.

[51] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) (2022). *Programma Betaalbaar wonen*.
[52] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), *Programma Betaalbaar wonen*, p.23-24

Leeuwesteyn

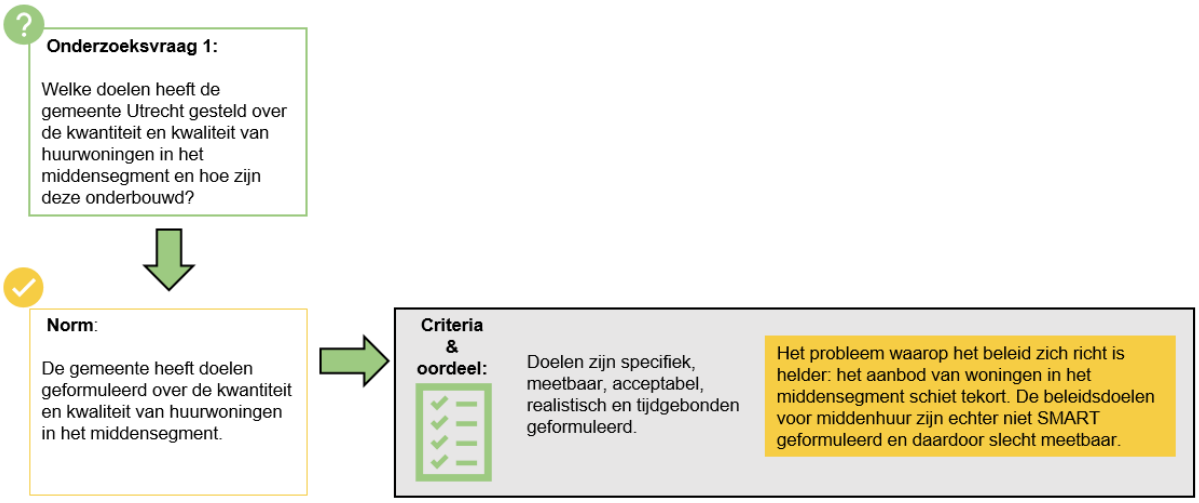
3 BEOORDELING BELEID IN OPZET

In het vorige hoofdstuk hebben we het beleid, de doelen en de instrumenten van de gemeente voor middenhuur beschreven. In dit hoofdstuk beoordelen we dit beleid zoals dat in opzet is geformuleerd. Daarmee beantwoorden we de eerste twee onderzoeksvragen:

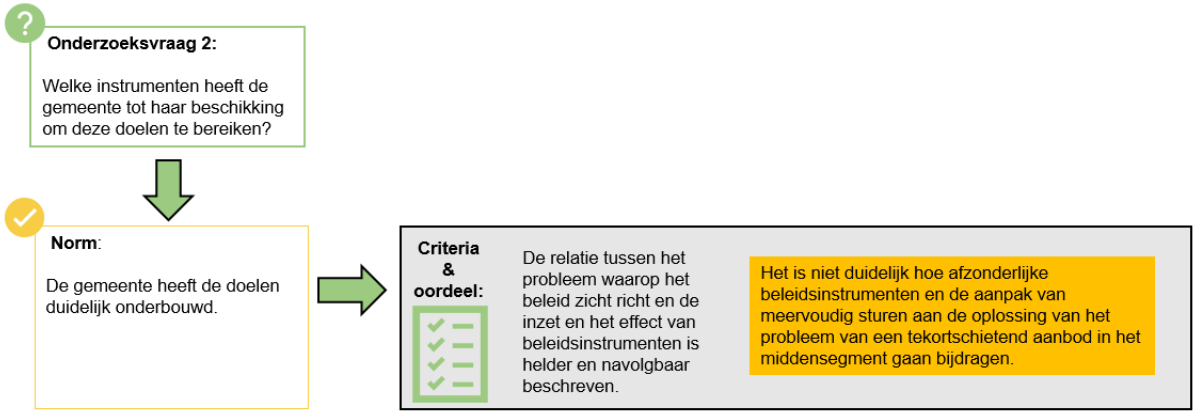
1) Welke doelen heeft de gemeente Utrecht gesteld over de kwantiteit en kwaliteit van huurwoningen in het middensegment en hoe zijn deze onderbouwd?
2) Welke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking om deze doelen te bereiken?

In paragraaf 3.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 3.2. De bevindingen, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in figuur 3.1 tot onze beoordeling. In deze figuur leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en bijbehorende uitwerking en de beoordeling.

Tabel 3.1 Normen en criteria ‘beleid middenhuur’.



Onderzoeksvraag 2 - Norm 2



3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. Het probleem waarop het beleid zich richt is helder: het aanbod van woningen in het middensegment schiet tekort. De beleidsdoelen voor middenhuur zijn echter niet SMART geformuleerd en daardoor slecht meetbaar.

2. Het is niet duidelijk hoe afzonderlijke beleidsinstrumenten en de aanpak van meervoudig sturen aan de oplossing van het probleem van een tekortschietend aanbod in het middensegment gaan bijdragen.

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

3.2.1 BELEIDSDOELEN NIET SMART GEFORMULEERD

Het probleem waarop het beleid zich richt is helder: het aanbod van woningen in het middensegment schiet tekort. De beleidsdoelen voor middenhuur zijn echter niet SMART geformuleerd en daardoor slecht meetbaar.

In deze paragraaf beoordelen we de doelen die de gemeente heeft vastgesteld ten aanzien van het middenhuursegment. Het is van belang dat deze doelen SMART zijn geformuleerd.

We stellen vast dat het probleem waarop het beleid van de gemeente Utrecht zich richt in beleidsdocumenten helder is beschreven: er is een gebrek aan betaalbare woningen, onder andere in het middenhuursegment. De omvang van dit tekort in het middensegment is echter niet gespecificeerd. Ten aanzien van het doel uit 2018 is de omvang van het middenhuursegment door een gebrek aan kwantitatieve gegevens niet betrouwbaar vast te stellen (zie verder Hoofdstuk 4). Dat maakt het meten van de voortgang op de doelrealisatie lastig.

Wij constateren dat doelen voor middenhuur niet SMART zijn geformuleerd. Vooral de meetbaarheid schiet tekort. Niet meetbare doelen hebben als nadeel dat het lastig navolgbaar is of het college op de juiste weg is. Dat maakt het moeilijker om hierover verantwoording af te leggen aan gemeenteraad en inwoners.

Het coalitieakkoord ‘Ruimte voor Iedereen’ (2018) stelt als doel dat in 2040 de woningvoorraad voor 25% uit het middensegment bestaat (zie figuur 3.2). In het coalitieakkoord ‘Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat’ (2022) is geen soortgelijk doel opgenomen.

De doelstelling daarin is om bij woningbouwprojecten een segmentering van onder andere 35% middensegment toe te passen. Ook is het doel om gerealiseerde woningen in het middensegment minimaal 25 jaar voor dit segment te behouden.

Figuur 3.2 Verdeling woningvoorraad die in het coalitieakkoord (2018) wordt nagestreefd.

Beide doelen richten zich op het volledige middensegment. Dit segment bestaat uit middenhuur- en betaalbare koopwoningen. Er wordt onvoldoende specifiek gemaakt in welke mate deze subcategorieën bij moeten dragen aan de algehele doelstellingen. Het is daarmee onduidelijk wat de omvang van het middenhuursegment moet zijn in 2040[53] (doel 2018) of hoe groot het aandeel aan middenhuurwoningen moet zijn in nieuwbouwprojecten (doel 2022). Doordat specifieke doelstellingen voor middenhuur ontbreken, is de realisatie van deze doelen niet goed meetbaar.

Het doel uit 2018 lijkt tijdgebonden met een einddatum in 2040, maar het coalitieakkoord bevat geen tussendoelen of mijlpalen en bijbehorende data. Deze staan evenmin in beleidsdocumenten waarin het woonbeleid verder uiteen is gezet. Dat maakt het behalen van het einddoel in de tussentijd niet navolgbaar.

3.2.2 RELATIE TUSSEN DOELEN EN INSTRUMENTEN ONDUIDELIJK

Het is niet duidelijk hoe afzonderlijke beleidsinstrumenten en de aanpak van meervoudig sturen aan de oplossing van het probleem van een tekortschietend aanbod in het middensegment gaan bijdragen.

[53] Ook in beleidsdocumenten waarin het woonbeleid verder is uitgewerkt wordt dit doel ten aanzien van de middenhuurambitie niet verder geconcretiseerd.

In deze paragraaf beoordelen we de vraag of de manier waarop de gemeente beleidsinstrumenten inzet navolgbaar aansluit op de oplossing van het gesignaleerde probleem. Als de inzet van de gemeente niet aansluit op het oplossen van het probleem waarop het beleid zich richt dan kan dat leiden tot ondoeltreffendheid en ondoelmatigheid.

Onduidelijk is welke instrumenten worden ingezet om de productie van middenhuurwoningen te (blijven) stimuleren. Het rapport van Stec Groep (2017) is weliswaar als bijlage aan het Actieplan Middenhuur toegevoegd, maar de gemeente specificeert niet welke instrumenten daaruit in de toekomst wel of niet zullen worden toegepast. Er wordt ook geen update gegeven over de zes stimuleringsmaatregelen uit het Actieplan Middeldure Huur uit 2014 en of deze nog steeds van kracht zijn/blijven. Het Actieplan Middenhuur bevat daarmee sinds 2017 geen maatregelen meer om productie van middenhuurwoningen te stimuleren. Het is daarmee niet geheel duidelijk hoe het toepassen van het Actieplan Middenhuur het tekort aan middenhuurwoningen in de gemeente Utrecht tegen moet gaan[54].

Meervoudig sturen moet een structuur bieden waarbinnen doelstellingen ten aanzien van het woonbeleid (en daarmee ook de doelstellingen voor het midden(huur)segment) kunnen worden gerealiseerd. Zoals we beschreven in paragraaf 2.2 kan meervoudig worden gestuurd aan de hand van vier rollen met ieder een eigen instrumentarium: richting geven, reguleren, verbinden en stimuleren[55]. In welke mate de verschillende rollen kunnen worden toegepast wordt niet expliciet gemaakt. En dus is ook niet helder welke instrumenten wanneer al dan niet kunnen worden ingezet. Hoe meervoudig sturen concreet bij zal dragen aan doelrealisatie in onder andere het middenhuursegment is daarmee onduidelijk.

[54] Zoals we in Hoofdstuk 2 beschreven zet de gemeente Utrecht zich sinds 2014 aan de hand van het Actieplan Middeldure Huur in om het aanbod in het middenhuursegment te vergroten. Daarin stonden zes concrete acties beschreven om de productie van middenhuurwoningen in Utrecht te stimuleren. Met de actualisatie van het Actieplan Middeldure Huur naar het Actieplan Middenhuur in 2017 is de focus van een inzet op productie verschoven naar het borgen van een juiste prijskwaliteitverhouding van middenhuurwoningen: "*Naast de inzet op productie* [ligt] *het accent in deze actualisatie op* [het borgen van] *een redelijke prijskwaliteitverhouding van middenhuurwoningen*".

[55] Gemeente Utrecht (2018). *Coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen*. En Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*.

BEVEILIGD DO
VERBODEN TOEGANG VOOR ONBEVOEGDEN
088 018 38 00 | vpsbeveiligi

‘De Mix’

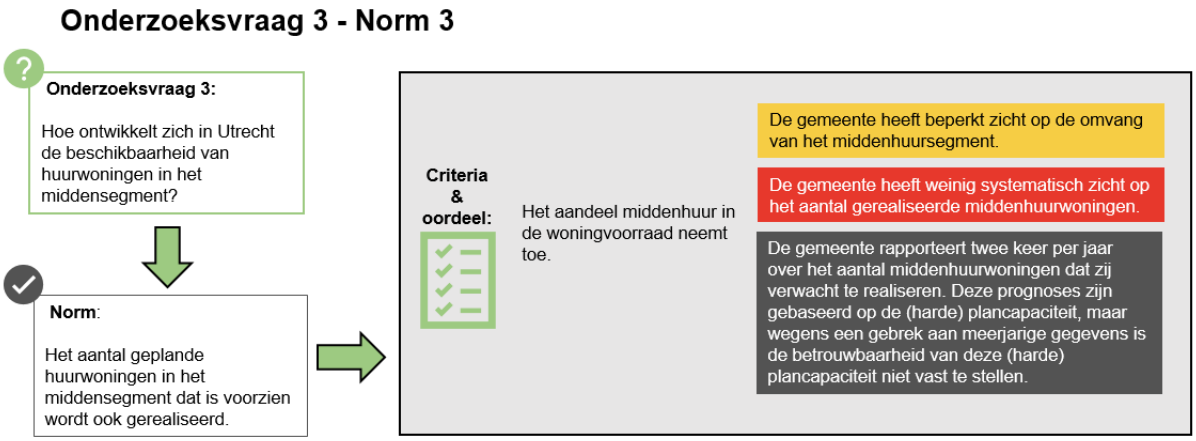
4 VOORRAAD EN ONTWIKKELING MIDDENHUUR

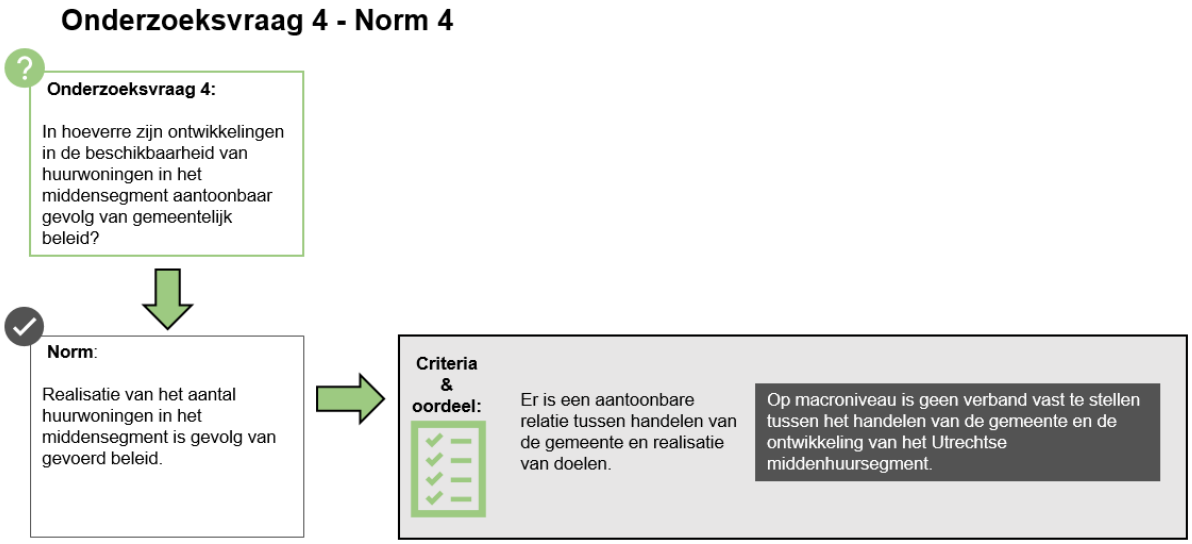
In dit hoofdstuk gaan we in op het inzicht dat bij de gemeente Utrecht bestaat in de voorraad van en ontwikkeling in het totale aantal middenhuurwoningen. Daarnaast bespreken we in hoeverre de ontwikkeling in de beschikbaarheid van middenhuurwoningen het gevolg is van het gevoerde beleid. Daarmee beantwoorden we de derde en vierde onderzoeksvraag:

3. Hoe ontwikkelt zich in Utrecht de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment?
4. In hoeverre zijn ontwikkelingen in de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment aantoonbaar gevolg van gemeentelijk beleid?

In paragraaf 4.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 4.2. De bevindingen, afgezet tegen de bijbehorende normen, leiden in figuur 4.1 tot onze beoordeling. In deze figuur leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en bijbehorende criteria en beoordeling.

Figuur 4.1 *Normen en criteria 'ontwikkeling middenhuur'.*





4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. De gemeente heeft beperkt zicht op de omvang van het middenhuursegment.

2. De gemeente heeft weinig systematisch zicht op het aantal gerealiseerde middenhuurwoningen.

3. De gemeente rapporteert twee keer per jaar over het aantal middenhuurwoningen dat zij verwacht te realiseren. Deze prognoses zijn gebaseerd op de (harde) plancapaciteit, maar wegens een gebrek aan meerjarige gegevens is de betrouwbaarheid van deze (harde) plancapaciteit niet vast te stellen.

4. Op macroniveau is geen verband vast te stellen tussen het handelen van de gemeente en de ontwikkeling van het Utrechtse middenhuursegment.

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

4.2.1 BEPERKT ZICHT OP OMVANG MIDDENHUURSEGMENT

De gemeente heeft beperkt zicht op de omvang van het middenhuursegment.

In het coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen (2018) is een aantal kwantitatieve ambities opgenomen ten aanzien van het middensegment, waar middenhuur onderdeel van uitmaakt. Dat maakt het van belang dat de gemeente de omvang van dit segment monitort. In 2018 was dit nog niet mogelijk. Er waren geen betrouwbare gegevens beschikbaar op basis waarvan de voorraad en de ontwikkeling van onder meer het middensegment koop en huur

over de voorgaande jaren in beeld kon worden gebracht[56]. Binnen de gemeente Utrecht ontbrak daardoor inzicht in de ontwikkeling van woonsegmenten en de effecten van beleid daarop.

Sinds 2018 is de gemeente Utrecht bezig om een beter en meer volledig (kwantitatief) beeld te krijgen van de Utrechtse woningvoorraad, segmenten daarbinnen en verschuivingen daarin. Daarvoor is een woningdashboard ontwikkeld waarmee inzicht wordt gegeven in onder meer de verdeling in de Utrechtse woningvoorraad naar eigendom en prijssegmenten. De data daarvoor waren en zijn niet voor ieder woonsegment voorhanden. Van koopwoningen kunnen gegevens gemakkelijk worden verkregen en met woningcorporaties zijn leveringsafspraken[57] gemaakt. Voor woningen die worden verhuurd door private actoren – die het grootste deel van de geliberaliseerde huurmarkt uitmaken – worden geen huurprijzen vastgelegd. Dit is praktisch onmogelijk. Het gaat namelijk om private huurovereenkomsten die nergens gedeponeerd of geregistreerd hoeven te worden. Inzicht krijgen in de omvang van de geliberaliseerde huurmarkt en verdeling daarbinnen (middenhuur, vrijesectorhuur) is daardoor lastig[58]. Dat maakt ook het vergelijken van de omvang van het middenhuursegment tussen Utrecht en dat van andere (grote) Nederlandse steden onmogelijk.

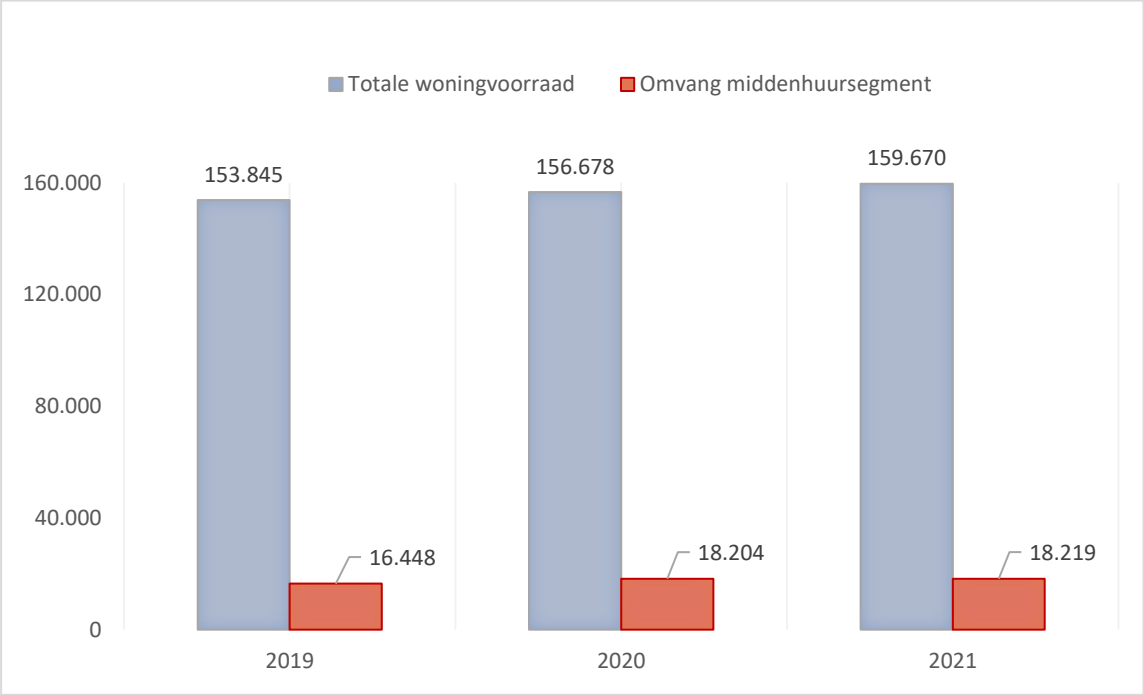
Om toch enig zicht te krijgen op de omvang van de bestaande voorraad wordt de omvang van het midden- en vrijesectorhuursegment geschat aan de hand van een model. Dit gebeurt op basis van de WoON-enquête die eens per drie jaar in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties wordt uitgevoerd. Ongeveer tweeduizend Utrechters verstrekken daarvoor informatie over hun huurwoning, waaronder de huurprijs. Deze informatie wordt jaarlijks gekoppeld aan de actuele waarden van zeven variabelen (onder meer de WOZ-waarde van de woning) om een schatting te maken van de huurprijzen van alle Utrechtse woningen in de geliberaliseerde huurmarkt[59]. Omdat het model is gebaseerd op de laatste WoON-enquête uit 2018 is de betrouwbaarheid van het model – en daarmee ook de schattingen van de omvang van het vrijesector huursegment – niet met zekerheid vast te stellen[60]. Dat maakt de betrouwbaarheid van het zicht op de ontwikkelingen in het middenhuursegment beperkt[61].

---

[56] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[57] Corporaties leveren jaarlijks gegevens aan de gemeente over hun voorraad en verdeling van woningen over het sociale en geliberaliseerde huursegment (en de huurprijzen daarbij).
[58] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[59] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*. En voor verdere uitleg zie het Dashboard Wonen (Gemeente Utrecht), via Dashboard2020 - Wonen - Utrecht (incijfers.nl).
[60] Wanneer de huurprijzen in werkelijkheid harder zijn gestegen dan de WOZ-waarden (dat is op basis van de laatste WoON enquête onduidelijk), dan leidt dit tot een onderschatting van de huurprijzen in het model en valt de omvang van het middenhuursegment hoger uit dan dat het daadwerkelijk is.
[61] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.

Met die kanttekening laat figuur 4.2 op basis van data uit het Utrechtse model de ontwikkeling van de totale Utrechtse woningvoorraad zien, met het aandeel middenhuur daarbinnen. Het middenhuursegment is van 2019 tot 2021 met ongeveer 1.800 woningen gegroeid, maar blijft in relatie tot de totale woningvoorraad (die ook is toegenomen) stabiel (11%). Van 2020 tot 2021 is nagenoeg geen stijging in absolute aantallen middenhuur waarneembaar. Dat duidt erop dat in die periode bijna evenveel woningen uit het middenhuursegment zijn verdwenen als toegevoegd (aan de hand van productie en/of liberalisatie). Op basis van het eerder genoemde model van de gemeente Utrecht schuift een middenhuurwoning uit het segment wanneer de geschatte huurprijs de geïndexeerde bovengrens[62] van het segment ontstijgt.

Figuur 4.2 De ontwikkeling in de woningvoorraad en het aandeel middenhuur daarbinnen[63].



4.2.2 WEINIG SYSTEMATISCH ZICHT OP DE MIDDENHUURPRODUCTIE

De gemeente heeft weinig systematisch zicht op het totaal aantal gerealiseerde middenhuurwoningen.

Om te kunnen sturen op het behalen van de vastgestelde doelstelling is het van belang dat systematisch wordt bijgehouden hoeveel middenhuurwoningen er zijn gerealiseerd. De gemeente poogt daar sinds het coalitieakkoord uit 2018 meer grip op te krijgen. Over opgeleverde projecten met daarin middenhuur wordt beperkt gerapporteerd. Zo wordt (sinds

[62] Voor de gemeente Utrecht is dat €1.027,26 in 2022.
[63] Rekenkamer Utrecht (2022) op basis van het Dashboard Wonen (Gemeente Utrecht), via Dashboard2020 - Wonen - Utrecht (incijfers.nl)

2021) alleen over de voortgang van woningbouwprojecten met meer dan 250 woningen gerapporteerd in het jaarlijkse Meerjaren Perspectief Ruimte (MPR). Daarin wordt het aantal te realiseren en gerealiseerde woningen per project benoemd, maar daarbij wordt niet aangegeven tot welke segmenten deze woningen behoren.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de middenhuurproductie wordt gemonitord aan de hand van de 'start bouw' (het aantal in aanbouw te nemen woningen). Hierover wordt gerapporteerd in de jaarstukken. In de jaarstukken over 2018 en 2019 wordt concreet over het middenhuursegment gerapporteerd. Vanaf de jaarstukken over 2020 wordt alleen over start bouw van het totale middensegment (zowel betaalbare koop als middenhuur) gerapporteerd. Daardoor is er geen (systematisch) zicht op het aantal in aanbouw genomen middenhuurwoningen. Ook wordt hiermee voor de gemeenteraad niet voldoende inzichtelijk gemaakt hoeveel middenhuurwoningen er vanaf 2020 in aanbouw zijn genomen. Daarnaast is 'start bouw' in een gegeven jaar niet per definitie gelijk aan de daadwerkelijke productie in dat jaar. De uitvoerende fase van een woningbouwproject kan immers een jaartermijn overstijgen, vertraging oplopen of in uiterste gevallen compleet stil komen te liggen.

De gemeenteraad vraagt dan ook regelmatig[64] om een inzichtelijk, kwantitatief overzicht van de daadwerkelijke middenhuurproductie. Uit een raadsbrief van januari 2022 blijkt dat de ambtelijke organisatie dat overzicht niet heeft: '*Helaas hebben we op dit moment geen overzicht voorhanden met alle in middenhuur opgeleverde woningen met bijbehorende huurniveaus en oppervlakten. Hiervoor zullen we de data van alle projecten moeten samenvoegen en bewerken om dit overzicht te maken*'[65]. De gemeente Utrecht kan geen goed zicht bieden in de jaarlijkse middenhuurproductie.

Op verzoek van de rekenkamer heeft de ambtelijke organisatie alsnog uit meerdere bestanden een overzicht samengesteld met de tussen 2018 en 2020 opgeleverde bouwprojecten waarin middenhuurwoningen zijn gerealiseerd.

Op basis van dat overzicht hebben we de productie van middenhuurwoningen tussen 2018 en 2020 kunnen reconstrueren. Deze productie hebben we afgezet tegen de totale jaarlijkse woningproductie (zie figuur 4.3). Op basis van deze figuur concluderen we dat de totale woningbouwproductie tussen 2018 en 2020 vrij constant is gebleven, maar dat het aandeel gerealiseerde middenhuur in absolute en relatieve zin afneemt (van 40% in 2018 naar 14% in 2020). Voor wat betreft het aantal opgeleverde middenhuurwoningen dient hierbij een kanttekening te worden geplaatst. Het Actieplan Middenhuur stelt – sinds de actualisatie in 2017 – namelijk een aantal voorwaarden waaraan een middenhuurwoning in de gemeente

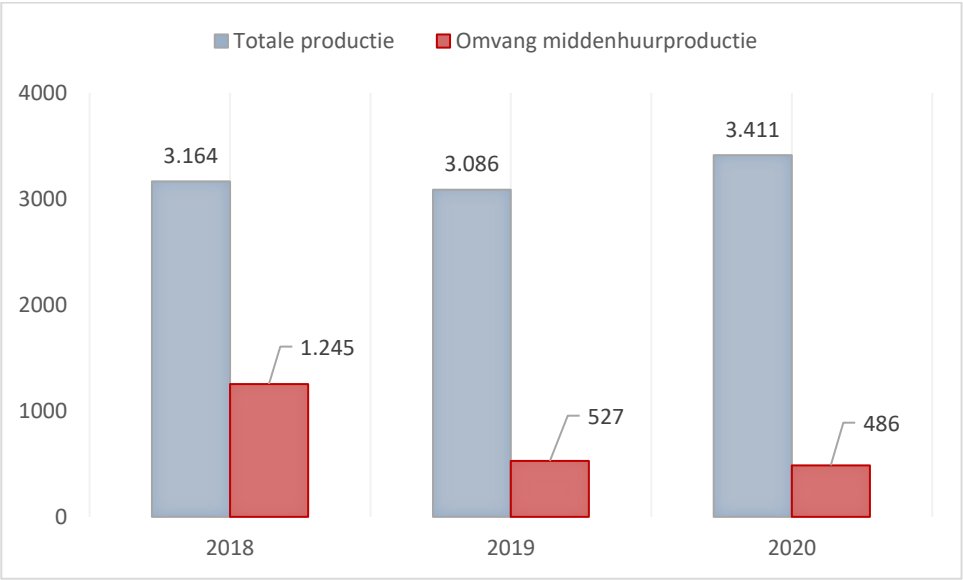
[64] O.a. tijdens de commissievergadering Energietransitie, Duurzaamheid en Wonen van 9 december 2021: Agenda Utrecht - Commissie Energie(transitie), Duurzaamheid en Wonen donderdag 9 december 2021 10:00 - 23:00 - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

[65] Gemeente Utrecht (2022). Raadsbrief *Beantwoording vragen Middenhuur commissie EDW 9 december 2021*, p. 2, via Document Viewer - U-reka Gemeente Utrecht

Utrecht moet voldoen (zie paragrafen 2.1.1 en 2.1.6). Op woningbouwprojecten met daarin middenhuurwoningen die vóór de actualisatie waren opgestart en/of in onderhandeling waren, zijn de voorwaarden echter niet van toepassing. Doordat gebiedsontwikkelingen gemiddeld acht jaar duren[66] voldoen nagenoeg alle middenhuurwoningen die tussen 2018 en 2020 zijn opgeleverd niet of niet volledig aan de voorwaarden uit het Actieplan Middenhuur. Op één opgeleverd project uit 2020 zijn de voorwaarden wél van toepassing. Dat maakt dat 23 van de in totaal 2.258 gerealiseerde middenhuurwoningen tussen 2018 en 2020 daadwerkelijk middenhuurwoningen zijn volgens de Utrechtse definitie.

De geproduceerde middenhuurwoningen in figuur 4.3 kunnen dus (nagenoeg allemaal) niet aangemerkt worden als middenhuurwoning volgens de Utrechtse definitie[67]. Alleen op basis van de aanvangshuurprijs behoren zij tot het middenprijssegment. Gelet op de prijsontwikkeling in de huurmarkt is het aannemelijk dat een aanzienlijk deel van deze woningen nu niet meer binnen het middenhuursegment valt. Omdat de gemeente Utrecht geen zicht heeft op de actuele huurprijzen van deze gerealiseerde middenhuurwoningen is niet met zekerheid vast te stellen hoeveel van deze woningen op basis van de huurprijs nu nog tot het middensegment behoren.

Figuur 4.3 De ontwikkeling van de middenhuurproductie ten opzichte van de totale productie in de gemeente Utrecht (opgeleverd in 2018-2020) [68].



[66] Gemeente Utrecht (2022). Reactie op het ambtelijk hoor en wederhoor.
[67] Een middenhuurwoning in Utrecht moet aan de voorwaarden uit het Actieplan Middenhuur voldoen om als middenhuurwoning aan te kunnen worden gemerkt.
[68] Rekenkamer Utrecht (2022) op basis van interne cijfers van de gemeente Utrecht en cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, zie StatLine - Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio (cbs.nl).

4.2.3 OVER VERWACHTE START BOUW WORDT TWEE KEER PER JAAR GERAPPORTEERD, BETROUWBAARHEID PROGNOSES NIET VAST TE STELLEN

De gemeente rapporteert twee keer per jaar over het aantal middenhuurwoningen dat zij verwacht te realiseren. Deze prognoses zijn gebaseerd op de (harde) plancapaciteit, maar wegens een gebrek aan meerjarige gegevens is de betrouwbaarheid van deze (harde) plancapaciteit niet vast te stellen.

Om te kunnen sturen op het realiseren van 25% middensegment in 2040 is het niet alleen van belang dat systematisch wordt bijgehouden hoeveel middenhuurwoningen er zijn gerealiseerd, maar ook hoeveel er nog gerealiseerd gaan worden. Daarover wordt twee keer per jaar gerapporteerd. Het gaat dan om prognoses 'start bouw' (alle in aanbouw te nemen woningen) op de korte (de komende drie jaar) en lange (tot 2040) termijn. Hier is voor gekozen omdat "*we als gemeente steviger kunnen sturen tot het moment van start bouw (en niet gedurende de feitelijke bouwfase*"[69]. Deze prognoses zijn onderverdeeld naar verschillende woonsegmenten, waaronder middenhuur. In mei van ieder jaar wordt in het MPR gerapporteerd over de eerste prognoses. In september worden deze prognoses in de zogenoemde Peilstok (geïntegreerd in de Tweede Bestuursrapportage) bijgesteld.

Om tot de prognoses te komen werkt men binnen de gemeente Utrecht met een plancapaciteit. Deze valt uiteen in een 'harde' en 'zachte' plancapaciteit. Daarbij is vooral de harde plancapaciteit (en de betrouwbaarheid daarvan) van belang. Van harde plancapaciteit is binnen de gemeente Utrecht sprake wanneer projecten aan één van de volgende vijf criteria voldoen[70]:

- Er is een intentiedocument/startdocument bestuurlijk vastgesteld door het college;
- Er is een omgevingsvisie[71] vastgesteld;
- Het project maakt onderdeel uit van de gemeentelijke grondexploitaties;
- Het project maakt onderdeel uit van de vastgestelde prestatieafspraken tussen de gemeente en woningcorporaties;
- Het project valt direct onder Vergunningen, Toezicht en Handhaving met een bouwsom van meer dan € 1 miljoen.

Daarmee hanteert de gemeente Utrecht een ruimere definitie van harde plancapaciteit dan de rijksoverheid. Het Rijk definieert plancapaciteit als hard wanneer projecten "*zonder wijzigingsbevoegdheid door de gemeenteraad zijn vastgesteld en/of onherroepelijk zijn*

[69] Gemeente Utrecht (2020). *Meerjaren Perspectief Ruimte 2020*, p. 19.
[70] Gemeente Utrecht (2022). *Meerjaren Perspectief Ruimte 2022*, p. 14.
[71] In de omgevingsvisie staat al het gemeentelijk beleid over de leefomgeving. Het gaat daarbij om de wijken en buurten, maar ook winkelcentra en parken. In de omgevingsvisie staat wat de gemeente wil verbeteren, maar ook dat wat behouden of beschermd dient te worden. Voor meer informatie zie Omgevingsvisie | Gemeente Utrecht - Omgevingsvisie.

geworden"[72]. De ambtelijke organisatie geeft aan dat bewust voor deze ruimere definitie is gekozen om de gemeenteraad in staat te stellen (beter) te sturen op de doelen uit het coalitieakkoord: "*Doordat de raad twee keer per jaar (MPR en Peilstok) zicht heeft op de omvang van de plancapaciteit, is de raad in staat om bij SPvE's en bestemmingsplannen bij te sturen als zij dat noodzakelijk acht*."[73] Wanneer alleen plannen opgenomen zouden worden waarvoor een onherroepelijk bestemmingsplan is vastgesteld kan op projectniveau niet meer worden bijgestuurd door de gemeenteraad.

Wij zien aan de hand van ons casusonderzoek echter ook dat de ruimere Utrechtse definitie de betrouwbaarheid van de voorspellende waarde van de harde plancapaciteit negatief kan beïnvloeden. Zo wordt bijvoorbeeld bij de sloop-nieuwbouwontwikkeling op het Thomas à Kempisplantsoen in het startdocument de volgende onderzoeksvraag over middenhuur gedefinieerd: "*Welke mogelijkheden biedt deze locatie om ook een bijdrage te leveren aan de stadsbrede ambitie om meer middenhuurwoningen te realiseren?*"[74]. De woningvoorraad op het plantsoen moet daarbij voor 25% uit het middensegment bestaan[75]. Omdat het startdocument in 2019 bestuurlijk is vastgesteld, behoort de 25% middenhuurambitie tot de harde plancapaciteit binnen de gemeente Utrecht. Uit het Stedenbouwkundig Programma van Eisen dat vervolgens in februari 2021 door de gemeenteraad is vastgesteld lezen we dat "*het percentage middenhuurwoningen minimaal 16% en maximaal 25% bedraagt*"[76]. Het percentage middenhuur valt in de harde plancapaciteit daardoor lager uit dan dat bij het bestuurlijk vaststellen van het startdocument twee jaar daarvoor was voorzien. Dit soort wijzigingen in de harde plancapaciteit bemoeilijkt het sturen op het bereiken van de doelen uit de coalitieakkoorden uit 2018 en 2022.

Het is daarom van belang om de betrouwbaarheid van de (harde) plancapaciteit vast te stellen. De gemeente Utrecht hanteert een systematiek (zie daarvoor bijlage 3) om de betrouwbaarheid van de voorspellingen op de korte termijn (de komende drie jaar) te waarborgen. Deze systematiek moet leiden tot "*(…) reëlere prognoses start bouw voor de korte termijn*"[77]. Om de betrouwbaarheid van de voorspellingen voor de lange termijn (tot 2040) te waarborgen lijkt zo'n systematiek niet te worden toegepast.

De betrouwbaarheid van de (harde) plancapaciteit kunnen we niet vaststellen. Dat kan alleen door per jaar de middenhuurproductie af te zetten tegen de verwachte middenhuurproductie voor dat jaar uit de planvoorraad van een paar jaar daarvoor. Om de betrouwbaarheid van

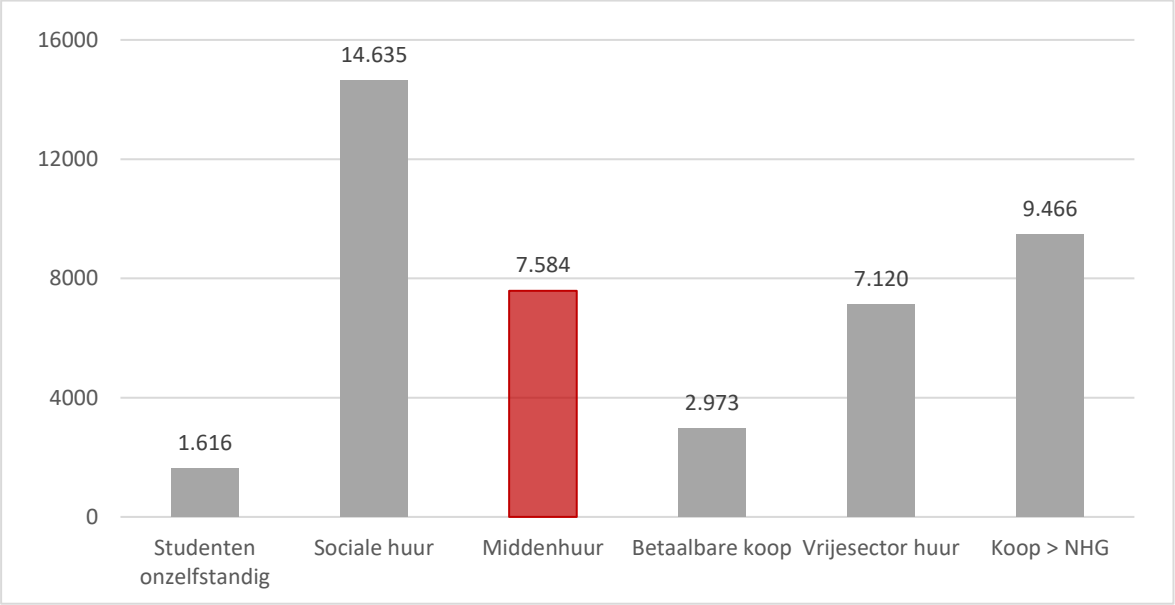
---

[72] ABF Research in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. *Inventarisatie Plancapaciteit Oktober 2021*, p. 11.
[73] Gemeente Utrecht (2022). Reactie op het ambtelijk hoor en wederhoor.
[74] Mitros en Portaal (2019). Startdocument *Herontwikkeling Thomas à Kempisplantsoen*, p. 11.
[75] In lijn met de ambitie uit het Coalitieakkoord *Ruimte voor Iedereen* (2018), en dit blijkt ook uit het *Thomas à Kempisplantsoen ambitie- en uitgangspuntendocument* van de gemeente Utrecht, Mitros en Portaal (2020) waarin de ambitie van 25% middenhuur wordt benoemd.
[76] Gemeente Utrecht (2022). *Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas à Kempisplantsoen*, p. 18.
[77] Gemeente Utrecht (2020). *Meerjaren Perspectief Ruimte 2020*, p. 19.

die analyse te vergroten zouden we dat voor een aantal achtereenvolgende jaren moeten doen. Binnen de gemeente Utrecht zijn de daarvoor benodigde gegevens niet voorhanden.

Met die kanttekening laat figuur 4.4 de totale harde plancapaciteit en segmentverdeling daarbinnen zien voor de lange termijn (van 2022-2040). Deze gegevens dateren uit 2022. Het aandeel middenhuur bedraagt 17%. Het totale middensegment (middenhuur, betaalbare koop) bedraagt 24%. Dat percentage ligt 11% onder de doelstelling uit het coalitieakkoord 'Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat' (2022) om bij woningbouwprojecten een segmentering van onder andere 35% middensegment toe te passen.

Figuur 4.4 De segmentverdeling in de harde plancapaciteit 2022-2040 in absolute aantallen[78].



4.2.4 OP MACRONIVEAU GEEN VERBAND WAARNEEMBAAR TUSSEN HANDELEN GEMEENTE EN ONTWIKKELING MIDDENHUURSEGMENT

Op macroniveau is geen verband vast te stellen tussen het handelen van de gemeente en de ontwikkeling van het Utrechtse middenhuursegment.

Om het middensegment in 2040 uit 25% van de woningvoorraad te laten bestaan is het van belang dat de inspanning die de gemeente levert leidt tot een groei van dat segment. We zien dat de gemeente afspraken over middenhuur vastlegt in startdocumenten, Stedenbouwkundig Programma's van Eisen (SPvE's) en anterieure overeenkomsten. Daarmee weet de gemeente marktpartijen en woningcorporaties aan zich te binden. Gelet op de hiervoor besproken ontwikkeling in het (geschatte) middenhuursegment (zie 4.2.1) zien we de omvang van het middenhuursegment (op macroniveau) echter te weinig toenemen. In

[78] Rekenkamer Utrecht (2022) op basis van de ambtelijke reactie op het ambtelijk hoor en wederhoor.

hoeverre dat het gevolg is van het gemeentelijk handelen is niet vast te stellen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat een gebiedsontwikkeling gemiddeld acht jaar duurt. De doorwerking van het middenhuurbeleid zou daarmee ook pas na acht jaar zichtbaar moeten zijn in de ontwikkeling van het middenhuursegment. Omdat de gemeente Utrecht sinds 2014 aan de hand van het Actieplan Middeldure Huur actief middenhuurbeleid voert zou dat in 2022 moeten zijn. Omdat dit rekenkameronderzoek in 2022 is uitgevoerd maakt dat de zichtbaarheid van het gemeentelijk handelen in de ontwikkeling van het middenhuursegment (nog) beperkt. De gemeente Utrecht stuurt echter op geplande start bouw. In de prognoses voor de komende jaren zouden effecten van het middenhuurbeleid zichtbaar moeten zijn. Zoals vermeld in paragraaf 4.2.3 is dat niet het geval.

Wonderwoods

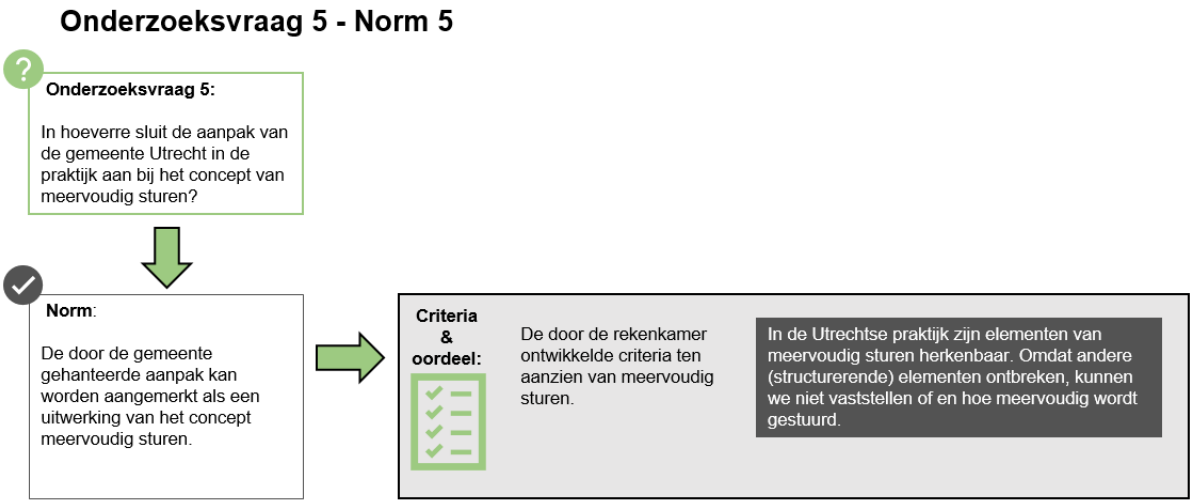
5 WERKING MIDDENHUURBELEID

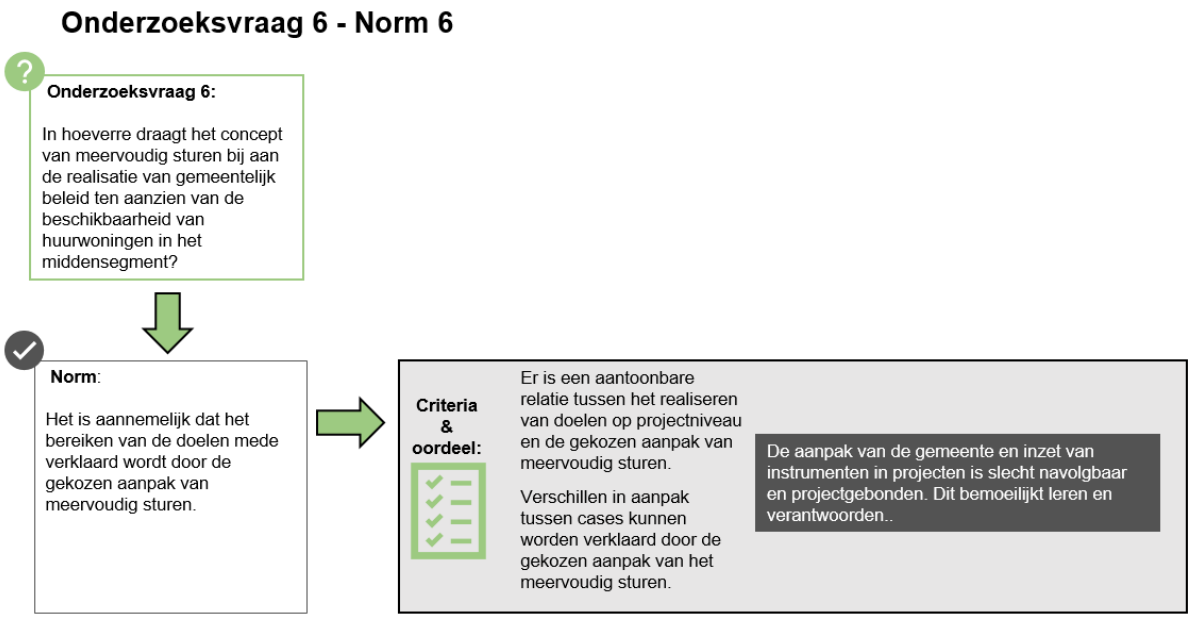
In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre de aanpak van de gemeente Utrecht, zoals we die terugzien in de onderzochte cases, aansluit bij het concept van meervoudig sturen en bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities voor middenhuur. Daarmee beantwoorden we de vijfde en zesde onderzoeksvraag:

5. In hoeverre sluit de aanpak van de gemeente Utrecht in de praktijk aan bij het concept van meervoudig sturen;
6. In hoeverre draagt het concept van meervoudig sturen bij aan de realisatie van gemeentelijk beleid ten aanzien van de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment?

In paragraaf 5.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 5.2. De bevindingen, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in figuur 5.1 tot onze beoordeling. In deze figuur leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en bijbehorende criteria en de beoordeling.

Figuur 5.1 Normen en criteria ‘resultaten en meervoudig sturen’.





5.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. In de Utrechtse praktijk zijn elementen van meervoudig sturen herkenbaar. Omdat andere (structurerende) elementen ontbreken, kunnen we niet vaststellen of en hoe meervoudig wordt gestuurd.

2. De aanpak van de gemeente en inzet van instrumenten in projecten is slecht navolgbaar en projectgebonden. Dit bemoeilijkt leren en verantwoorden.

5.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

5.2.1 ELEMENTEN VAN MEERVOUDIG STUREN ZIJN IN DE PRAKTIJK HERKENBAAR, MAAR ONDUIDELIJK IS OF OOK MEERVOUDIG WORDT GESTUURD

In de Utrechtse praktijk zijn elementen van meervoudig sturen herkenbaar. Omdat andere (structurerende) elementen ontbreken, kunnen we niet vaststellen of en hoe meervoudig wordt gestuurd.

In het coalitieakkoord ‘Ruimte voor iedereen’ uit 2018 werd aangekondigd dat de gemeente Utrecht haar regierol in het ruimtelijk domein zou invullen via meervoudig sturen (zie hiervoor paragraaf 2.2). Deze aanpak sloot aan bij de voorgestelde aanpak zoals die in 2017 in het Actieplan Middenhuur was omschreven als “*een combinatie van ambitie, stimuleringsmaatregelen en constructief overleg*”[79]. Meervoudig sturen zou ook moeten

[79] Gemeente Utrecht (2017), *Actieplan Middenhuur*, p. 72.

bijdragen aan een meer gestructureerde en meer gerichte manier van werken in vaak complexe woningbouwprojecten[80]. Om dit mogelijk te maken zou de organisatie hierop aangepast worden en zouden extra middelen ter beschikking worden gesteld[81].

Meervoudig sturen zoals de gemeente Utrecht dat hanteert, is gebaseerd op een notie die door bestuurskundigen van de TU Delft is ontwikkeld. Zoals we in paragraaf 2.2 uiteen hebben gezet moet een gemeente een aantal zaken op orde hebben om meervoudig te kunnen sturen. Het gaat dan om (kennis over) beschikbaar instrumentarium, samenwerking met marktpartijen, organisatorische capaciteit, et cetera. Dat wordt ook wel 'de basis op orde' genoemd.

Vervolgens komt binnen concrete projecten meervoudig sturen tot stand. Op basis van de literatuur over de notie hebben we een aantal criteria ontwikkeld waaraan meervoudig sturen in de praktijk zou moeten voldoen:

1. Er is een nulmeting uitgevoerd: elk project kent zijn eigen specifieke kenmerken en uitdagingen. Om de gemeentelijke inzet te kunnen bepalen is het van belang dat één en ander goed in kaart is gebracht;
2. Mede op basis van die nulmeting vindt vooraf een expliciete afweging plaats over de inzet van instrumenten binnen een project;
3. Omdat het bij woningbouw of gebiedsontwikkelingen vaak gaat om ingewikkelde projecten, waar veel belanghebbenden bij zijn betrokken, verwacht je bij de inzet van instrumenten een spreiding over de vier kwadranten van het meervoudig sturen;
4. Ook daardoor kent elk project zijn eigen, beredeneerde instrumentenmix;
5. De inzet van instrumenten wordt periodiek gemonitord. Daar waar nodig vindt op basis daarvan aanpassing of bijsturing plaats.

Hieronder geven we onze bevindingen weer over de wijze waarop deze aanpak in de praktijk werkt en uitwerkt.

Ten aanzien van 'de basis op orde' hebben we in Hoofdstuk 2 vastgesteld dat de gemeente Utrecht in verschillende beleidsdocumenten ambities ten aanzien van de ontwikkeling van het midden(huur)segment heeft geformuleerd. We concludeerden over de beleidsambities ten aanzien van het middensegment en middenhuur echter dat deze niet concreet en navolgbaar zijn geformuleerd, en dat ze op wijkniveau niet gericht zijn uitgewerkt. Zo kennen niet alle wijken omgevingsvisies, en niet in alle omgevingsvisies zijn ambities navolgbaar uitgewerkt en/of worden tussen ambities duidelijke keuzes gemaakt. Daarnaast hebben we niet kunnen vaststellen of en hoe de gemeentelijke organisatie is aangepast aan de aanpak van meervoudig sturen, en of hieraan daadwerkelijk financiële middelen zijn besteed[82].

---

[80] Zie bijvoorbeeld Woonvisie 2019, p. 15: '*Om zo veel mogelijk passend aanbod te creëren zetten we onze instrumenten gericht in, ook om ruil te faciliteren. Dat kan per situatie verschillen*'.
[81] Gemeente Utrecht (2018), *Coalitieakkoord Ruimte voor iedereen*, p. 25.
[82] Zoals in het Coalitieakkoord 'Ruimte voor Iedereen' was aangekondigd. Zie hiervoor, paragraaf 2.2.

Betrokken projectmanagers, gebiedscoördinatoren en een geïnterviewde programmadirecteur zijn niet bekend met de notie of de toepassing ervan.

Het gebrek aan concrete uitwerking van gemeentebrede ambities heeft in projecten tenminste twee samenhangende effecten: 1) gemeentebrede ambities worden 1:1 van toepassing verklaard op projecten; en 2) projecten krijgen te maken met een stapeling van (uiteenlopende) ambities, die nooit allemaal gerealiseerd kunnen worden. Naast middenhuur kent de gemeente ook een ambitie om het aanbod aan sociale huur tenminste op peil te houden (35% van de totale woonvoorraad). Daarnaast kent de gemeente ambities ten aanzien van verduurzaming, vergroening, publieke ruimte, parkeren, circulair bouwen, verdichten, menging, et cetera. Een betrokkene bij één van de casussen stelt daarover dat "*als je alle ambities van de gemeente zou willen realiseren, nooit een project zal worden gerealiseerd*"[83]. De uitdaging is dan, in de woorden van een betrokken projectmanager, om via een proces van onderhandeling tot een haalbaar project te komen[84]. Op dit laatste komen we in paragraaf 5.2.2 terug.

Om vast te stellen of ook binnen woningbouwprojecten met daarin middenhuur meervoudig wordt gestuurd hebben we de eerdergenoemde criteria getoetst aan de door ons onderzochte casussen. Wij constateren dat niet aan alle criteria wordt voldaan. Zo zien we wel dat binnen de projecten de gemeente Utrecht veel en veel verschillende instrumenten inzet om ambities te realiseren. Deze ingezette instrumenten kunnen ook geplot worden in het kwadrant van meervoudig sturen (criterium 3). Naast de instrumenten die in figuur 2.4 (paragraaf 2.2) worden genoemd zijn dat onder meer:

- Actieplan Middenhuur;
- (Afzien van de) meerwaardeafdracht;
- Gereduceerd grondprijstarief;
- Participatietrajecten met inwoners en omwonenden;
- Overleg om relaties warm te houden.

Het Actieplan Middenhuur is een belangrijk instrument in het gemeentelijk beleid. Over dat Actieplan wordt door alle betrokkenen (binnen en buiten de gemeente) positief geoordeeld. Het Actieplan wordt opgevat als een voorwaardenscheppend, regulerend instrument. "*Het Actieplan geeft duidelijkheid en vergemakkelijkt zo onderhandeling en afstemming over de inpassing van middenhuur in projecten*".

Een ander criterium waaraan tot op zekere hoogte wordt voldaan is het uitvoeren van een nulmeting. Aan de start van een project wordt een intentiedocument opgesteld. Hierin staan alle onderzoeksvragen gedefinieerd over hoe de initiatiefnemer(s) denk(t)(en) alle gemeentelijke stedenbouwkundige ambities in het project te kunnen realiseren. Dit document

[83] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview extern betrokkene*.
[84] Rekenkamer Utrecht (2022). *Rondetafelgesprek betrokkenen gemeente Utrecht*.

kan worden opgevat als een nulmeting (criterium 1) bij de start van een project: wat treffen we hier aan en wat zijn de uitdagingen van het gebied? Uiteindelijk resulteren keuzes die met name in het SPvE en in anterieure overeenkomsten worden vastgelegd.

Wat we niet hebben gezien in de casestudy's, zijn andere (structurerende) criteria van het meervoudig sturen zoals het maken van een expliciete afweging over de inzet van instrumenten (criterium 2), resulterend in een projectgebonden beredeneerde instrumentenmix (criterium 4) waarop periodiek wordt gemonitord (criterium 5).

Aan een aantal criteria van meervoudig sturen wordt dus zeker voldaan. Zo zet de gemeente verschillende en verschillende typen instrumenten in. Er is sprake van een gemeentebreed beleidskader dat richting geeft aan de opgave ten aanzien van het middensegment. We hebben echter ook vastgesteld dat dit beleidskader op onderdelen onvoldoende concreet is uitgewerkt. Daarnaast hebben we niet kunnen vaststellen of en hoe het meervoudig sturen een organisatorische vertaling heeft gekregen, en (onder meer in projecten) wordt toegepast. Dat heeft een aantal gevolgen voor de aanpak in die projecten.

5.2.2 AANPAK IS SLECHT NAVOLGBAAR EN PROJECTGEBONDEN, DAT MAAKT LEREN EN VERANTWOORDEN MOEILIJK

De aanpak van de gemeente en inzet van instrumenten in projecten is slecht navolgbaar en projectgebonden. Dit bemoeilijkt leren en verantwoorden.

Meervoudig sturen is geïntroduceerd als manier om de realisatie van gemeentelijke ambities in de ruimtelijke sfeer beter en meer doeltreffend te organiseren. We hebben hiervoor aangegeven dat elementen van meervoudig sturen herkenbaar zijn in de manieren waarop de gemeente te werk gaat. We hebben echter ook vastgesteld dat gemeentebrede ambities onvoldoende en onvoldoende navolgbaar worden geconcretiseerd om goed bruikbaar te zijn op wijk- en projectniveau. Daarnaast concludeerden we dat niet is vast te stellen op welke manier de gemeentelijke organisatie is ingericht op meervoudig sturen. Het ontbreken van uitgewerkte en geconcretiseerde keuzes over ambities en (dus) een gericht plan over de manier waarop de gemeente aan de realisatie daarvan kan bijdragen, leidt in de projecten die we hebben onderzocht tot een slecht navolgbare en projectgebonden werkwijze. Betrokkenen spreken over 'onderhandelingsprocessen' of 'een proces van wheelen en dealen'[85].

In de door ons onderzochte projecten wordt uiteindelijk middenhuur gerealiseerd (al wordt in twee van de vier projecten de ambitie van 25% middensegment niet gehaald). Dat wordt als uitkomst neergelegd in SPvE's en anterieure overeenkomsten. In de projecten die we hebben onderzocht is de mate waarin en de manier waarop uiteindelijk projecten en ambities

[85] Rekenkamer Utrecht (2022). Interviews gemeente Utrecht.

worden gerealiseerd sterk afhankelijk van de manier waarop de gemeentelijke projectmanager opereert. Dat geldt zowel voor afstemming binnen de gemeente – tussen gemeentelijke diensten en met bestuurlijk verantwoordelijken (wethouder) – als voor de afstemming met externe partijen, zoals woningbouwcorporaties en ontwikkelaars. Maar omdat vooraf onvoldoende duidelijk is wat de gemeentelijke ambitie is op projectniveau, en omdat geen sprake is van een min of meer gestructureerde aanpak om deze ambities te realiseren, is de relatie tussen ambitie, inzet en uitkomst onduidelijk.

Dat is om twee redenen problematisch. Het maakt het moeilijk om inzicht te krijgen in de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen in projecten: daardoor wordt leren en het op basis daarvan verbeteren van de aanpak bemoeilijkt. Daarnaast wordt verantwoording (intern, maar met name ook richting gemeenteraad) bemoeilijkt. Meer transparantie over inzet (wat willen we realiseren en wat niet) en aanpak (hoe gaan we dat doen) kan de gemeenteraad helpen haar controlerende taak beter en meer doeltreffend uit te oefenen.

Thomas à Kempisplantsoen

6 CASESTUDY'S

In dit hoofdstuk beschrijven we de vier casestudy's waarop de algemene bevindingen zijn gebaseerd. De verschillende paragrafen hebben steeds dezelfde opbouw:

- Achtergrond: korte omschrijving van de geschiedenis van de ontwikkeling en locatie.
- Actuele ambitie voor middenhuur: korte omschrijving van het aantal middenhuurwoningen dat op de locatie gerealiseerd is/ wordt.
- Initiatiefnemers, betrokkenen en belanghebbenden: een korte duiding van de actoren die tijdens het project betrokken zijn (geweest).
- Reconstructie van het proces: een chronologische reconstructie van de wijze waarop het project – en de middenhuurambitie daarin – tot stand is gekomen.
- Sturing door de gemeente: een beschrijving van de manier waarop de ambtelijke organisatie heeft gestuurd om de middenhuurambitie binnen het project te realiseren en de rol van het meervoudig sturen daarbij.

De volgende vier casestudy's komen aan de orde: Thomas a Kempisplantsoen (6.1), De Mix (6.2), Wonderwoods (6.3) en Leeuwesteyn (6.4). Bij twee projecten betreft het (gemeentelijke) grondexploitatie (Wonderwoods en Leeuwesteyn) en twee particuliere initiatieven (de Mix en Thomas á Kempisplantsoen).

De uitkomsten van deze casestudy's hebben we ook overkoepelend en in samenhang geanalyseerd. De resultaten daarvan hebben we gepresenteerd in hoofdstuk 5.

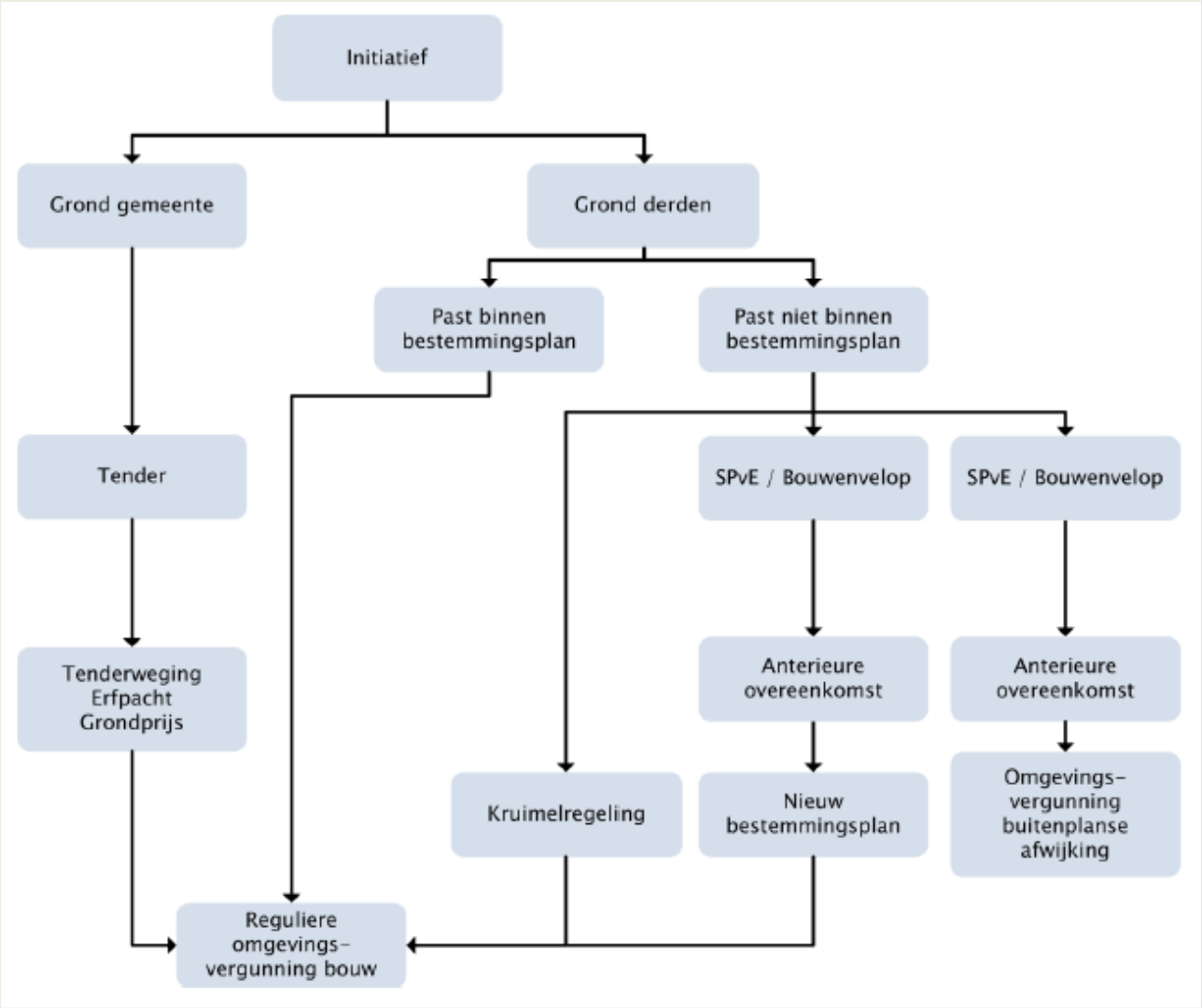
Additionele duiding Utrechts Planproces

Processen rondom woningbouwprojecten – en termen die daarbij worden gehanteerd – zijn complex. Dit zijn termen die veelvuldig in de casestudyrapporten terugkomen. Daarom lichten we eerst toe hoe woningbouwprocessen binnen de gemeente Utrecht vorm krijgen.

Voor gebiedsontwikkelingen hanteert de gemeente Utrecht het Utrechts Planproces (UPP). Dit stappenplan wordt gevolgd om een ruimtelijk project van idee tot realisatie te brengen. Het stroomschema uit figuur 6.1 vloeit hieruit voort en geeft schematisch weer welk stappen moeten worden doorlopen om van een initiatief tot bouwvergunning te komen. Dit inrichting hiervan verschilt afhankelijk van een aantal variabelen zoals grondeigendom en of het initiatief binnen het bestemmingsplan valt.

Afhankelijk van het type ontwikkeling worden verschillende documenten/instrumenten ingezet zoals een aanbesteding (tender), Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) en/of een anterieure overeenkomst. Onze casusreconstructie is mede gebaseerd op deze documenten en worden in de casusrapportages regelmatig besproken. Daarom lichten we dit geheel hieronder verder toe.

Figuur 6.1 Stroomschema Utrechts Planproces en instrumenten[86].



Grondeigendom gemeente

In het geval dat de gemeente grondeigenaar is wordt er vrijwel altijd een tender (aanbesteding) uitgeschreven. Hierbij worden marktpartijen op een competitieve manier uitgedaagd om met het beste plan voor de benutting van de grond te komen. Een plan dat past binnen de gegeven kaders en randvoorwaarden en zo goed mogelijk de Utrechtse ambities voor die plek realiseert[87]. Er is dan al een keuze gemaakt of de grond aan de te kiezen marktpartij wordt verkocht of in erfpacht wordt uitgegeven. Gemeentelijke grond bestemd voor middenhuurwoningen wordt altijd in erfpacht uitgegeven[88]. In de tender kunnen ook de voorwaarden uit het Actieplan Middenhuur worden opgenomen. Daarna wordt een reguliere omgevingsvergunning voor het bouwproces afgegeven.

[86] Gemeente Utrecht (2017). *Actieplan Middenhuur*, p. 7.
[87] Gemeente Utrecht (2021). *Utrechts Selectiebeleid bij gronduitgifte*, p. 2.
[88] Gemeente Utrecht (2021). *Grondprijzen 2021*, p. 17.

Grondeigendom externe partij
In een bestemmingsplan is vastgelegd wat er met een stuk grond mag gebeuren. Wanneer het plan van de initiatiefnemer volledig binnen het bestemmingsplan valt wordt een reguliere omgevingsvergunning voor bouw afgegeven. Als het plan niet binnen het bestemmingsplan valt kan in elf gevallen de kruimelregeling worden toegepast. Een kruimelvergunning is een relatief snelle route om van het bestemmingsplan af te wijken, mede omdat het college zonder inbreng van de gemeenteraad de regeling kan toepassen. Vanwege de korte besluitvormingsperiode krijgt de kruimelregeling – mits toepasbaar – de voorkeur boven een wijziging van het bestemmingsplan.

Het wijzigen van het bestemmingsplan is noodzakelijk wanneer de kruimelregeling niet kan worden toegepast. In dit geval "*(…) gaat de gemeente uit van overleg uitmondend in een anterieure overeenkomst*"[89]. Dit proces begint met het opstellen van een intentiedocument. Hierin staan alle onderzoeksvragen gedefinieerd over hoe de initiatiefnemer(s) denk(t)(en) alle gemeentelijke stedenbouwkundige ambities in het project te kunnen realiseren. Voor middenhuur is dit de gemeentebrede ambitie dat 25% van de woningvoorraad tot het middensegment behoort in 2040.

Via een onderhandelingsproces over welke ambities in welke mate in het project worden gerealiseerd komt het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) tot stand. Hierin wordt onder andere de geplande segmentering binnen het woonprogramma en (wanneer van toepassing) het aantal winkels en voorzieningen opgenomen. Het SPvE wordt ondersteund door een anterieure overeenkomst waarmee afspraken tussen de gemeente en de particuliere partij juridisch bindend worden vastgelegd. In het geval van een bouwproject met daarin middenhuur wordt in deze overeenkomst vastgelegd dat de woningen aan de voorwaarden van het Actieplan Middenhuur moeten voldoen. Daarna wordt het bestemmingsplan gewijzigd of een omgevingsvergunning om van het bestemmingsplan af te wijken verleend.

6.1 THOMAS À KEMPISPLANTSOEN

6.1.1 ACHTERGROND

Het Thomas à Kempisplantsoen (verder ThàK-plantsoen) is een woonwijk die in 1951 is gerealiseerd. De wijk bestaat uit 178 sociale huurwoningen die worden verhuurd door de corporaties Portaal (66 woningen) en Mitros (112 woningen). De woningen van Mitros worden momenteel door Studentenhuisvesting (SSH) onderverhuurd. Portaal heeft aan haar woningen in 2015 onderhoud gepleegd, zodat deze in ieder geval tot 2025 voldoen voor reguliere verhuur. De grond is door de gemeente Utrecht in erfpacht uitgegeven aan beide corporaties.

[89] Gemeente Utrecht (2017). *Actieplan Middenhuur*, p. 20.

Het ThàK-plantsoen wordt aan drie kanten begrensd door weg- en/of railinfrastructuur: de Vleutenseweg (zuidwestkant), de Thomas-à-Kempisweg (oostkant) en de straat Thomas-à-Kempisplantsoen (noordkant). Parallel aan de laatste weg loopt de spoorweg vanaf Leidsche Rijn naar Utrecht Centraal. Aan de overzijde van de Vleutenseweg is een bedrijventerrein gevestigd. Van de daar gevestigde bedrijven is vooral Jacobs Douwe Egberts (verder: JDE) als veruit grootste werkgever en vanwege geur- en geluidscontouren (zie hieronder § 5.1.3) relevant.

6.1.2 ACTUELE AMBITIE TEN AANZIEN VAN MIDDENHUUR

In het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (verder: SPvE) is opgenomen dat in de wijk uiteindelijk minimaal 330 en maximaal 370 woningen zullen worden gebouwd. Daarvan bedraagt het aantal sociale huurwoningen minimaal 278. De huidige woningvoorraad zal in zijn geheel worden gesloopt. Het aantal te realiseren middenhuurwoningen bedraagt minimaal 16% en maximaal 23% van het totaal aantal woningen[90]. In aantallen betekent dit dat in dit segment volgens plan minimaal 52 en maximaal 92 middenhuurwoningen gerealiseerd zullen worden[91].

6.1.3 INITIATIEFNEMERS, BETROKKENEN EN BELANGHEBBENDEN

Rondom het plantsoen zijn vijf (groepen) belanghebbenden te onderscheiden:

- **Woningcorporaties** (Mitros en Portaal) – Zij zijn initiatiefnemers in dit project, bezitten de bestaande woningvoorraad en willen die graag vernieuwen. De voorkeursambitie van beide corporaties was het om de bestaande voorraad in zijn geheel door nieuwbouw in de sociale huursector te vervangen, maar wel in een 'gedifferentieerd programma'[92]. Beide corporaties ambieerden verdichting: de huidige sociale voorraad op het plantsoen moest worden verdubbeld. De belangen van de beide corporaties lopen niet geheel parallel. Vanwege tussentijds onderhoud in 2015 kunnen de woningen van Portaal in ieder geval tot 2025 normaal worden verhuurd. De woningen die door SSH in onderhuur worden verhuurd, vertonen daarentegen grote en toenemende gebreken. Mitros heeft daardoor een groter belang bij een voortvarende herontwikkeling[93];
- **Gemeente Utrecht** – De gemeente Utrecht is eigenaar van de te bebouwen grond. Deze is in erfpacht uitgegeven aan beide corporaties. De rol van de gemeente is 'in beginsel' kaderstellend. Maar onder meer door de samenloop met andere ruimtelijke projecten, zoals de Westelijke Stadsboulevard (verder: WSB), '*zal de gemeente nauw*

[90] In de Raadsbrief 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) Thomas à Kempisplantsoen - nadere toelichting n.a.v. Cie. ROVG 13 jan 2022' (25 januari 2022 (9694591)) wordt overigens 23% als bovengrens genoemd.
[91] Gemeente Utrecht, Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas à Kempisplantsoen, november 2021, p. 18.
[92] Een gedifferentieerd programma betekent dat woningen in verschillende grootes en (dus) huurprijzen worden gerealiseerd.
[93] Rekenkamer Utrecht (2022, *Gesprek extern betrokkene.*

betrokken zijn bij de verdere uitwerking van het plan'[94]. Daarnaast maakt de gemeente algemene meerjarige prestatieafspraken met beide corporaties, onder meer over het te realiseren aanbod van woningen in verschillende segmenten[95];

- **Jacobs Douwe Egberts** – De fabrieken van Jacobs Douwe Egberts (JDE) grenzen aan de westzijde vrijwel direct aan het Thomas-à-Kempisplantsoen. JDE biedt in Nederland aan ruim 2.100 mensen werk, en is daarmee ook voor de gemeente Utrecht een belangrijke werkgever die de gemeente graag voor de stad wil behouden. Met de gemeente zijn in 2006 (privaatrechtelijke) afspraken gemaakt over geur- en geluidscontouren en in een convenant vastgelegd. Als gevolg van deze afspraken bestaan ruimtelijke beperkingen voor bouwprojecten in de omgeving van de fabriek**;**
- **Bewoners** – Het huidige bewonersbestand bestaat voor een deel uit studenten. Zij huren de woningen die eigendom zijn van Mitros en die door Studentenhuisvester SSH in onderverhuur worden aangeboden. Daarnaast is er een deel 'reguliere' bewoners die bij Portaal een woning huren. De bewoners die via Portaal huren krijgen voorrang ('urgentie') bij het zoeken naar een vervangende sociale huurwoning binnen de gemeente Utrecht. Daarnaast hebben zij voorrang bij de toewijzing van een woning wanneer nieuwbouw aan het Thomas-à-Kempisplantsoen is gerealiseerd;
- **Omwonenden** – Een aantal bewoners, met name uit de buurt Nieuw Engeland die aan de oostelijke kant aan het Thomas-à-Kempisplantsoen grenst, heeft zich in 2017 verenigd om een alternatief op te stellen voor de gemeentelijke plannen rondom de Thomas-à-Kempisweg. De Thomas-a-Kempisweg maakt onderdeel uit van het project WSB. In de plannen van de gemeente zou de Thomas-à-Kempisweg een belangrijke doorgaande weg in de stad blijven. In het alternatief van de groep bewoners, het zogenoemde Fris Alternatief, wordt de Thomas-à-Kempisweg afgesloten voor doorgaand verkeer en veranderd in een buurtpark. Dit alternatief is destijds door de gemeenteraad omarmd.

6.1.4 RECONSTRUCTIE VAN HET PROCES

Oorsprong plan
Plannen om het Thomas-à-Kempisplantsoen te herontwikkelen bestaan al geruime tijd. In 2009 waren er plannen om de bestaande voorraad te slopen en te vervangen door nieuwe sociale huurwoningen. Die plannen strandden toen op afspraken die waren gemaakt met JDE over geur- en geluidscontouren. Daarnaast bleek het plan financieel onhaalbaar.

In (december) 2017 besluit de gemeenteraad unaniem om in te stemmen met een plan van bewonersvereniging Fris Alternatief om de Thomas-à-Kempisweg af te sluiten voor (doorgaand) verkeer. Op die plek zou een park gerealiseerd moeten worden. De afsluiting van de Thomas-à-Kempisweg opent voor Portaal en Mitros mogelijkheden om alsnog tot

[94]Gemeente Utrecht (2021), *Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas à Kempisplantsoen*, november 2021. p. 14.
[95] Zie bijvoorbeeld 'Prestatieafspraken 2022~2026 Gemeente Utrecht, Portaal, Huurdersraad Portaal Regio Utrecht, december 2021(geraadpleegd op: https://www.portaal.nl/over-ons/samenwerkingen/prestatieafspraken/)

herontwikkeling van het Thomas à Kempisplantsoen te komen terwijl tegelijkertijd bestaande afspraken met JDE over geur- en geluidscontouren gerespecteerd zouden kunnen worden. De afgenomen geluidsbelasting creëert immers mogelijkheden om in het Thomas à Kempisplantsoen woongebouwen te realiseren met een geluidsluwe kant. Daarmee kan de woon- en leefkwaliteit van het gebied in voldoende mate worden geborgd

Middenhuurambitie
Aanvankelijk is de ambitie van beide corporaties om de bestaande bebouwing te slopen en uitsluitend sociale huurwoningen nieuw te bouwen. Daarbij is een aanmerkelijke verdichting voorzien: in de plannen van de corporaties zou het aantal woningen in het plantsoen verdubbeld moeten worden. Dat is in de eerste plaats nodig om gemeentelijke ambities voor de omvang van de sociale huursector (35% van de totale woningvoorraad in 2040) te kunnen realiseren[96]. Dat betekent dat jaarlijks gemiddeld 1.000 tot 1.200 sociale huurwoningen aan de bestaande voorraad toegevoegd moeten worden. Daartoe worden tussen corporaties – die het voorzien in voldoende woningen in deze sector als kerntaak hebben – en gemeente prestatieafspraken gemaakt. Daarnaast is er een financieel motief om tot verdichting te komen. '*Elke woning minder leidt tot hogere grondkosten per woning. Die hogere kosten leiden binnen het project op andere plekken tot nieuwe vraagstukken over de financiële investeringsruimte in bijvoorbeeld groen, duurzaamheid of architectuur. Afhankelijk van het scenario zullen de extra grondkosten per woning variëren tussen de 3% en 8%*'[97]. Dus hoe groter de verdichting, des te meer middelen vrijvallen om ook andere ambities te realiseren.

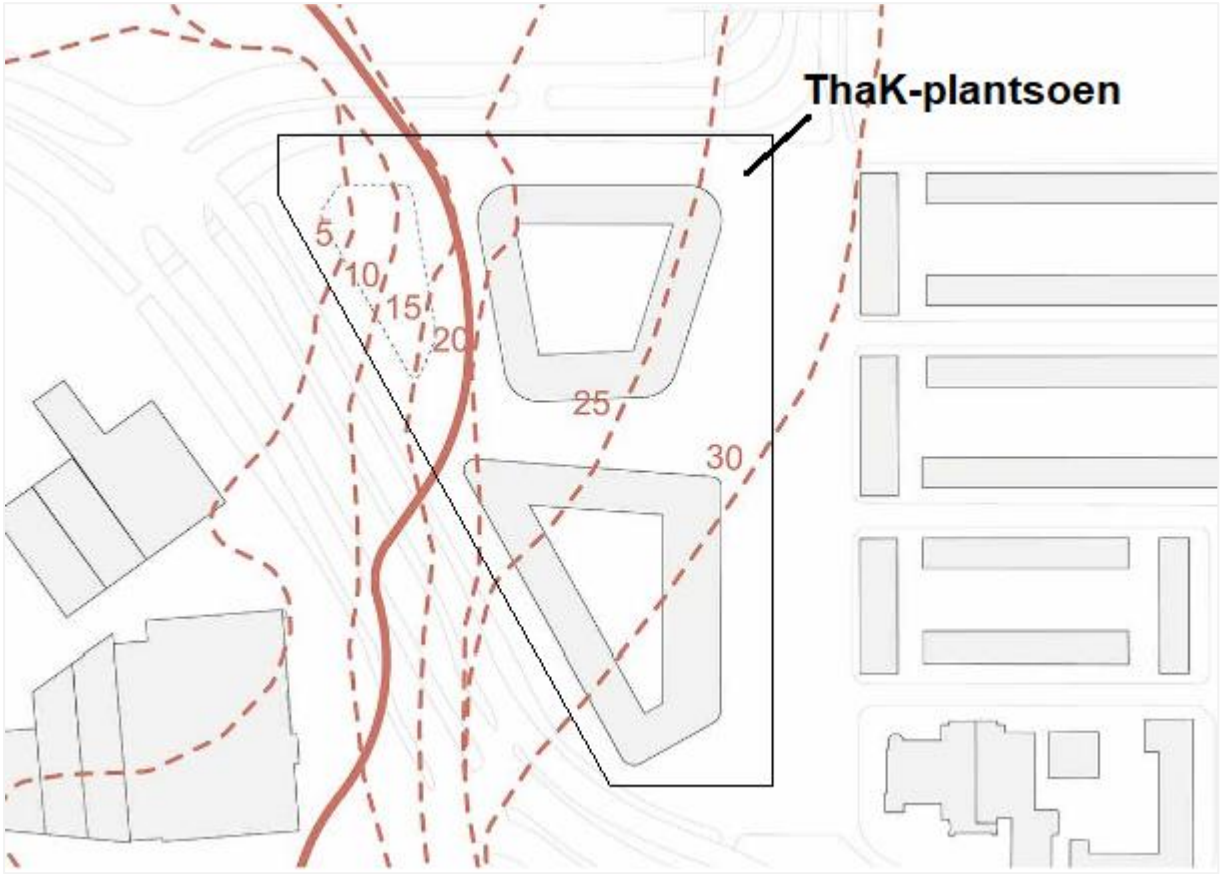
Tegelijkertijd streeft de gemeente naar grotere menging in stadswijken en vergroting van het aanbod aan middenhuur. Tegen de achtergrond van de voorgenomen verdichting tot bijna vierhonderd woningen ambieert de gemeente in het ThaK-plantsoen meer pluriformiteit in het woningaanbod. De gemeente wil dat onderzocht wordt welke mogelijkheden er zijn om binnen het Thomas à Kempisplantsoen '*een bijdrage te leveren aan de stadsbrede ambitie om meer middenhuurwoningen te realiseren*'[98]. Uiteindelijk wordt die ambitie ook opgenomen in het 'Ambitie- en uitgangspuntendocument' uit 2020: '*De gemeente hanteert een richtinggevend programma van 75% sociale huur en 25% middenhuur*'[99]. In het SPvE (2022) is die ambitie vervolgens genuanceerd tot een bandbreedte van '*minimaal 16% en maximaal 25%*' middenhuurwoningen[100]. In totaal zullen naar verwachting minimaal 330 en maximaal 370 woningen worden gerealiseerd in de wijk. De hoeveelheid woningen die gebouwd kan worden is mede afhankelijk van de mate waarin in de wijk met 'hoogteaccenten' (in casu

[96] Gemeente Utrecht (2019), *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*. In hetzelfde document wordt overigens ook aangegeven dat onder meer voor het stadsdeel West geldt 'dat er geen verkoop en liberalisatie van sociale huurwoningen plaatsvindt als niet eerst de absolute en relatieve sociale huurvoorraad in deze wijken is toegenomen' (p. 28).
[97] Gemeente Utrecht (2022), *Memo 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) Thomas à Kempisplantsoen* – nadere toelichting n.a.v. Cie. ROVG (kenmerk: 9694591).
[98] Gemeente Utrecht (datum onbekend), *Startdocument herontwikkeling Thomas à Kempisplantsoen* (Versie: 01), p. 11
[99] Gemeente Utrecht (2020), *Ambitie- en uitgangspuntendocument Thomas à Kempisplantsoen*, p. 20.
[100] Gemeente Utrecht (2021), *Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas à Kempisplantsoen,* p. 18. Later zal dit percentage worden teruggebracht tot 23 (zie hierboven).

gestapelde bouw) gewerkt kan worden. Eén en ander impliceert dat uiteindelijk minimaal 53 en maximaal 93 middenhuurwoningen gerealiseerd kunnen worden.

Afspraken JDE
De mate van verdichting (en daarmee mogelijkheden om middenhuurwoningen te realiseren) is onder meer afhankelijk van geldende afspraken over geur- en geluidscontouren die door de gemeente met JDE in 2006 zijn gemaakt. Op grond van deze afspraken is het realiseren van bebouwing (en de hoogte ervan) in een omtrek van 500 meter rondom de fabriek aan beperkingen gebonden.

Figuur 6.2 De verschillende contouren (rood) en de daaraan gekoppelde maximale bouwhoogte[101].



Uit figuur 6.2 blijkt dat de mogelijkheden om hoger te bouwen toenemen naarmate de contouren verder van JDE af liggen. In het SPvE is een ‘hoogteaccent’ geprojecteerd op het zuidelijke puntje van het zuidblok. Uit het SPvE kan worden afgeleid dat daar drie lagen extra mogelijk zijn (dus maximaal negen lagen). Volgens Mitros en Portaal is dit hoogteaccent noodzakelijk om het gewenste aantal middenhuurwoningen te kunnen realiseren.

[101] Rekenkamer Utrecht (2022) op basis van Gemeente Utrecht: *Thomas à Kempisplantsoen Stedenbouwkundig Programma van Eisen* (2022), p. 21.

Het hoogteaccent is onderwerp van gesprek in het overleg dat de corporaties hebben met de groep omwonenden van Fris Alternatief. In de beleving van Mitros en Portaal stemt de groep vóór de raadsbehandeling van het SPvE mondeling in met het aanbrengen van dit hoogteaccent (de woontoren van negen verdiepingen). Het is een verrassing voor de corporaties als tijdens de raadsinformatiebijeenkomst in december 2021 Fris Alternatief toch tegen het hoogteaccent ageert. Mede als gevolg daarvan neemt de gemeenteraad een motie aan waarin het college wordt opgedragen bij de verdere uitwerking van het plan Thomas à Kempisplantsoen uit te gaan van het realiseren van minimaal hetzelfde aantal sociale en middenhuurwoningen als genoemd in het SPvE '*maar dit in beginsel te doen zonder toren (hoogteaccent) en dus overal een maximale bouwhoogte van zes verdiepingen'*[102]. Om toch het gewenste aantal (middenhuur)woningen te kunnen realiseren oppert de motie om de geplande bebouwing in de noordwesthoek van het plantsoen zes in plaats van vier woonlagen te geven. Hiervoor moeten de zogenaamde 'hapjes' (open plekken in het gebouw) worden benut

Die oplossing lijkt echter strijdig te zijn met het convenant dat in 2006 met JDE is gesloten. Na overleg tussen gemeente, corporaties en JDE wordt '*onderzocht in hoeverre het apart beschouwen van de geur- en geluidscontouren de mogelijkheid biedt om ook op deze hoeken tot 6 lagen te kunnen bouwen*'[103]. Hoe zich dat verhoudt tot bestaande afspraken waarin geur- en geluidscontouren worden samengenomen, is onduidelijk.

In dezelfde raadsvergadering zegt de wethouder toe dat met JDE overlegd zal worden in hoeverre het bebouwen van de hapjes in het project mogelijk is in relatie tot het bestaande convenant. Wel stelt het college zich op het standpunt dat het hoogteaccent, zo mogelijk met aanvullende bouw op andere plekken in het project, er moet komen: '*Met het hoogteaccent en de hapjes kunnen er 360 woningen worden gebouwd, met het hoogteaccent zonder hapjes 342, zonder hoogteaccent en met hapjes 348 en zonder hoogteaccent en zonder hapjes 330. Het college stelt voor om voor de en/en-variant te gaan, zodat er zo veel mogelijk woningen kunnen worden gebouwd. Het college vindt dat verantwoord'*[104].

De raad stemt overigens wel in met het SPvE voor het Thomas à Kempisplantsoen. In het SPvE is het hoogteaccent opgenomen, zij het met enige nuancering. '*Het accent op de hoek van de Vleutenseweg en de Thomas-à-Kempisweg kan worden vormgegeven in architectuur en/of hoogte (waarbij het accent maximaal 3 bouwlagen heeft en een footprint oppervlakte van ca. 500m2)'*[105]. Hoe dit voornemen zich verhoudt tot de eerder door de gemeenteraad aangenomen motie wordt niet nader toegelicht.

---

[102] Motie M43 'Woontoren niet groter dan nodig', 3 februari 2022 (aangenomen met 40 voor- en 5 tegenstemmen).
[103] Gemeente Utrecht (2021), Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas-à-Kempisplantsoen, p. 48.
[104] Verslag van raadsvergadering van 3 februari 2022, p. 56. (geraadpleegd op https://ureka.utrecht.nl/app/document?url=https:%2F%2Fapi1.ibabs.eu%2Fpublicdownload.aspx%3Fsite%3DUtrecht%26id%3Deffb9479-5960-4f9f-8f4a-d898e1bce0a8)
[105] Gemeente Utrecht (2021), *Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas-à-Kempisplantsoen*, p. 24.

De anterieure overeenkomst waarin afspraken tussen gemeente en initiatiefnemers (in dit geval Portaal en Mitros) bij het project Thak-plantsoenprivaatrechtelijk worden vastgelegd, is op het moment dat het SPvE wordt vastgesteld door de gemeenteraad al opgesteld[106].

Uit de schriftelijke beantwoording van vragen van de rekenkamer aan JDE blijkt dat *'de gemeente niet langer van plan was een hoogteaccent te realiseren op het zuidelijke deel (tegenover de Gerardus Majellakerk)'*. In dezelfde beantwoording geeft JDE aan dat vanaf '*halverwege 2021 er overleg is geweest over de mogelijke invulling van de 4 naar 6 bouwlagen in de noordwesthoek (de betreffende "hapjes")*'[107].

Wel geeft JDE aan optimistisch te zijn over mogelijkheden om toch tot dichtere en hogere bebouwing te komen in een deel van de wijk waar dat op basis van de afspraken uit 2006 niet zou kunnen. '*Er heeft goed overleg plaatsgevonden tussen JDE en Mitros/Portaal. Naar aanleiding daarvan zien wij in dit specifieke geval mogelijkheden om mee te werken aan het scheiden van de geur- en geluidscontouren. Wij kunnen de gevolgen voor JDE uiteraard pas definitief inschatten wanneer we kennis hebben kunnen nemen van de definitieve plannen*'[108].

Op 7 oktober 2022 deelt het college aan de gemeenteraad mee af te zien van een hoogte-accent. De 12 middenhuurwoningen die in dit hoogte-accent waren gepland zullen nu worden gecompenseerd door een grotere bouwhoogte in de noordwesthoek van het plantsoen, zoals eerder besproken met JDE[109].

Wat de zienswijze van JDE is over dit voornemen is nog niet bekend.

6.1.5 STUREN DOOR DE GEMEENTE

Algemeen
De in het beleid neergelegde ambities zijn richtinggevend voor de manier waarop in projecten door de gemeente wordt gestuurd. Dat geldt ook voor middenhuur in het ThaK-plantsoen. De ambitie van 25% middenhuur wordt 1:1 vertaald naar het project. De gemeente kan deze wens niet dwingend opleggen aan initiatiefnemers Mitros en Portaal. Maar omdat de corporaties voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling in het Thomas à Kempisplantsoen ook afhankelijk zijn van de gemeente (aanpassing bestemmingsplan, realisatie/ aanpassing van ontsluitende infrastructuur), kan de gemeente een dergelijke eis formuleren. De afstemming daarover met de gemeente (die uiteindelijk leidt tot de bandbreedte 16-23%) wordt door betrokken corporaties als een onderhandelingsproces opgevat. Daarbij vinden corporaties dat de gemeente vooral ambities stapelt en daartussen weinig keuzes maakt of prioriteert: menging, verdichting, verduurzaming, parkeren, behoud van economische activiteit (met name JDE) worden even belangrijk gevonden. Uiteindelijk

[106] Gemeente Utrecht (2021), *Anterieure overeenkomst Thomas-à-Kempisplantsoen* (kenmerk: 9425213)
[107] Jacobs Douwe Egberts (2022), *Beantwoording Vraagpunten RKU aan Jacobs Douwe Egberts*
[108] Jacobs Douwe Egberts (2022), *Beantwoording Vraagpunten RKU aan Jacobs Douwe Egberts*
[109] Gemeente Utrecht (2022), *Beantwoording motie Thomas a Kempisplantsoen*, (10509662)

leidt een proces van 'wheelen en dealen'[110] met de gemeente tot het maken van keuzes en het aanbrengen van prioriteiten. '*Als je alle ambities van de gemeente in een project zou willen realiseren, zal nooit een project worden gerealiseerd, stellen externe betrokkenen*'[111]. Ook van de kant van de gemeente wordt onderkend dat het soms lastig is om binnen projecten alle geformuleerde ambities ook daadwerkelijk te realiseren.

Betekenis Actieplan
Zoals hiervoor aangegeven legt het Actieplan vooral vast wat een middenhuurwoning is. In die zin is het eerder op te vatten als een set van voorwaarden waaraan moet worden voldaan wanneer partijen middenhuur willen realiseren. Volgens de betrokken personen (zowel vanuit de gemeente als van Mitros en Portaal) vervult het Actieplan als voorwaardenscheppend kader zijn functie goed. Het voorkomt dat per project opnieuw onderhandeld moet worden over de voorwaarden waaraan een te realiseren middenhuurwoning moet voldoen.

Meervoudig sturen
De gemeente zet in dit project meerdere (typen) instrumenten in om de ambitie met middenhuur te realiseren. Het Actieplan is een voorbeeld van een regulerend instrument. Met financiële prikkels probeert de gemeente corporaties aan te zetten om bij te dragen (zoals bijvoorbeeld via het afzien van de meerwaardeafdracht). In het participatietraject wordt getracht burgers te betrekken en te informeren over plannen voor het Thak-plantsoen. Met omwonenden uit aangrenzende buurten wordt ook overlegd en worden waar mogelijk afspraken gemaakt. Met JDE zijn privaatrechtelijke afspraken gemaakt over geur- en geluidscontouren en vindt geregeld overleg plaats.

Sturing, en daarmee de inzet van verschillende instrumenten, krijgt vooral vorm in een proces van onderhandeling tussen alle betrokkenen[112], waarbinnen ook de rol van de gemeente in dit proces daarbinnen wordt gevormd en eventueel verandert.

6.2 'DE MIX'

6.2.1 ACHTERGROND

Vlak aan het spoor in Overvecht Zuid staan zes bouwblokken met sociale huurwoningen die in eigendom zijn van woningcorporatie Mitros. Het gaat om gestapelde bouw (vijf woonlagen) uit 1964-1965[113]. De afgelopen jaren heeft Mitros vier blokken gerenoveerd. Aan de Camera Obscuradreef en Vader Rijndreef staan twee resterende bouwblokken (goed voor tachtig sociale huurwoningen) die niet gerenoveerd zijn en in slechte staat van onderhoud verkeren.

[110] Rekenkamer Utrecht (2022*), Interview betrokkene gemeente.*
[111] Rekenkamer Utrecht (2022), *Interview extern betrokkene.*
[112] Rekenkamer Utrecht (2022), *Interviews extern betrokkenen en betrokkenen gemeente*.
[113] Van Riezen & Partners (2021). Ruimtelijke onderbouwing Camera Obscuradreef – De Mix

De twee bouwblokken zijn gesitueerd rondom een plein met speeltoestellen en bomen. Aan het plein liggen ook reeds gerenoveerde gebouwen en een bouwblok van twee woonlagen dat door Mitros in 2020 is verkocht aan woongroep Overhoop. Dit geheel vormt het plangebied voor project 'De Mix'.

De twee bouwblokken worden aan drie kanten begrensd door weginfrastructuur: de Vader Rijndreef (zuidwestkant), Taagdreef (noordwestkant) en Camera Obscuradreef (noordoostzijde). De grond is door de gemeente Utrecht in erfpacht uitgegeven aan Mitros.

6.2.2 ACTUELE AMBITIE TEN AANZIEN VAN MIDDENHUUR

In het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (verder: SPvE) is opgenomen dat in 'De Mix' 180 middenhuurwoningen zullen worden gebouwd[114]. Die komen in de plaats van de twee niet gerenoveerde bouwblokken, die gesloopt zullen worden. Daarmee bestaat het woonprogramma volledig uit middenhuur. De woningen voldoen aan de voorwaarden uit het Actieplan Middenhuur.

'De Mix' is in essentie een 'uitruilproject'. Ontwikkelaar BPD krijgt de kans om middenhuur te ontwikkelen in Overvecht op de plek waar de twee bouwblokken van Mitros gesloopt worden. In ruil daarvoor krijgt Mitros 135 sociale huurwoningen terug op locaties van BPD aan de Oudenoord en de Nieuwe Defensie (Merwedekanaalzone). De planning is dat eind 2022 gestart zal worden met de sloop. In 2023 wordt naar verwachting gestart met de bouw[115].

6.2.3 INITIATIEFNEMERS, BETROKKENEN EN BELANGHEBBENDEN

Rondom het plantsoen zijn vijf (groepen) belanghebbenden te onderscheiden:

- **Mitros** – Deze woningcorporatie is één van de initiatiefnemers voor 'De Mix' en is eigenaar van de te slopen bouwblokken. Hoewel in 'De Mix' tachtig sociale huurwoningen verdwijnen, mag Mitros op andere plekken in de stad, op grond van BPD, in totaal 135 van dergelijke woningen terugbouwen. Per saldo neemt daarmee het aantal sociale huurwoningen in de portefeuille van Mitros toe. Dit helpt Mitros om aan de gemaakte prestatieafspraken met de gemeente Utrecht te voldoen[116].
- **BPD** – Deze ontwikkelaar speelt twee rollen in dit project:
    - **BPD Ontwikkeling** – Dit is de gebiedsontwikkelaar binnen BPD en is naast Mitros initiatiefnemer voor 'De Mix'. BPD Ontwikkeling krijgt door de uitruil de kans om middenhuur te ontwikkelen in Overvecht. Het gaat daarnaast ook om het herinrichten van de openbare ruimte.
    - **BPD Woningfonds** – Dit is een belegger binnen de gelederen van BPD. Het fonds heeft als doel om in 2030 15.000 middenhuurwoningen (in Nederland) in haar portefeuille te hebben[117].

[114] Gemeente Utrecht (2021). *Camera Obscuradreef – De Mix. Stedenbouwkundig programma van eisen*.
[115] Website bouwproject De Mix. Via De Mix: nieuwbouw | Gemeente Utrecht
[116] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview Mitros*.
[117] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview BPD*.

- **Gemeente Utrecht** – De gemeente Utrecht is eigenaar van de grond in het gebied. Deze is in erfpacht uitgegeven aan Mitros. De gemeente ziet voor zichzelf vooral een faciliterende rol weggelegd. In het Startdocument worden goede communicatie en een goed participatietraject met de buurt genoemd als gemeentelijke belangen[118].
- **Bewonerscommissie Camera Obscuradreef** – De meeste bewoners aan de Camera Obscuradreef zijn er na de renovaties in 2018 komen te wonen. Een deel van hen heeft zich begin 2019 verenigd in een bewonerscommissie met als aanleiding verzet tegen de bebouwing van het plein in de plannen van 'De Mix'[119].
- **Woongroep Overhoop** – Woongroep Overhoop heeft in 2020 een tweelaags bouwblok aan de noordoostkant van het plein van Mitros gekocht en zelf gerenoveerd[120]. De woongroep had in de tijd van de aankoop informele gesprekken met de gemeente waarin vergroening rondom het bouwblok maar ook het plein aan de Camera Obscuradreef werd besproken. Dat botste met de plannen voor 'De Mix'. Ook Woongroep Overhoop was tegen de bebouwing van het plein[121].

6.2.4 RECONSTRUCTIE VAN HET PROCES

Oorsprong plan
'De Mix' komt voort uit samenwerking tussen Mitros en BPD. Het aanvankelijke idee van deze partijen is om de menging in de gemeente te verbeteren door stadsbreed projecten aan elkaar te koppelen en woonsegmenten tussen die projecten uit te ruilen. Overvecht kent een grote sociale woningvoorraad en een tekort aan woningen in de vrije sector. In Overvecht zouden sociale huurwoningen worden vervangen voor vrijesectorwoningen, terwijl op andere plekken in de stad (met een tekort aan sociale huur) de te slopen sociale huurwoningen zouden worden teruggebouwd[122]. De locatie aan de Camera Obscuradreef en Vader Rijndreef wordt hiervoor geschikt geacht, aangezien de tachtig sociale huurwoningen daar in 2018 al bijna allemaal tijdelijk worden verhuurd. Dat maakt het mogelijk om te kunnen (her)ontwikkelen en meer woningen in andere (duurdere) segmenten aan de buurt toe te voegen[123].

Mitros en BPD besluiten eind 2018 hun plan voor de locatie in te dienen bij de *100 dagen challenge*[124] van de provincie Utrecht onder de titel *Verdichten en differentiëren in Overvecht* en vragen de gemeente aan het project deel te nemen. De gemeente werkt hieraan mee vanuit een faciliterende rol. Vanaf dat moment is het plan een gezamenlijke business case van Mitros, BPD en de gemeente Utrecht[125]. Na de uitdaging van de provincie besluiten zij

---

[118] BPD, Mitros en gemeente Utrecht (2019). *Startdocument De Mix Utrecht.*
[119] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview voormalig lid bewonerscommissie Camera Obscuradreef*.
[120] Website woongroep Overhoop. Via We zijn eigenaar! – Overhoop gaat overhoop! (leveninovervecht.nl)
[121] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview woongroep Overhoop.*
[122] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview voormalig medewerker Mitros*.
[123] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[124] Een wedstrijd voor woningbouwprojecten om het project binnen honderd dagen naar een concreet woningbouwplan met zicht op realisatie te krijgen.
[125] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.

gezamenlijk om het project ook daadwerkelijk te realiseren. Dit betekent ook financiële betrokkenheid van de gemeente Utrecht en ondersteuning bij het uitwerken van de plannen.

Middenhuurambitie
'De Mix' is bedoeld als 'uitruilproject' waarbij de ontwikkelaar en de woningcorporatie locaties en daarbij behorende woonsegmenten uitruilen[126,127]. In het startdocument (2019) worden zowel middenhuur als betaalbare koop (het middensegment) genoemd als alternatief voor de te slopen sociale huurwoningen in Overvecht. De keuze voor het middensegment wordt gelinkt aan gemeentelijke ambities. Zo levert het plan een bijdrage aan het realiseren van de doelstelling om het middensegment tot 25% van de woningvoorraad te laten behoren in 2040, en wordt benadrukt dat het toevoegen van andere segmenten dan sociale huur op deze locatie voor een betere menging in de wijk zorgt[128]. Om dit plan financieel haalbaar te maken zijn zestien tot twintig koopwoningen op het plein voorzien. In totaal gaat het om de bouw van circa 150 woningen in dit project en 135 sociale huurwoningen op andere locaties in de stad[129]. De 150 woningen zijn uit te splitsen in 130 middenhuurwoningen en 20 betaalbare koopwoningen.

Bewoners tegen bebouwing van het plein
Het plan voor 'De Mix' is in mei 2020 aan de buurtbewoners gepresenteerd. Het doel van de bijeenkomst is om ideeën op te halen uit de buurt en mensen te werven voor het verdere participatietraject[130,131]. De presentatie valt echter niet in goede aarde bij de buurtbewoners. Zij zijn gestart met een initiatief voor vergroening van het plein aan de Camera Obscuradreef. Daarnaast is voor de bewoners het plein een belangrijke ontmoetingsplek in de buurt[132]. Zij zijn daarom tegen dit voornemen om het plein te bebouwen. Ook woongroep Overhoop wil het plein graag behouden en vergroenen[133]. Naar aanleiding van de plannen en de reacties van omwonenden stelt de gemeenteraad schriftelijke vragen over het project aan het college[134]. In de periode na de presentatie van het plan volgt een participatietraject waarbij bewoners mee kunnen denken over de invulling van het plangebied. Voor BPD, Mitros en de gemeente wordt duidelijk dat zij op zoek moeten naar een alternatief plan zonder bebouwing op het plein. Dit zet de financiële haalbaarheid van het project onder druk[135,136,137].

---

[126] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[127] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview voormalig medewerker Mitros*.
[128] Volgens de Woonvisie (Gemeente Utrecht, 2019) moet de sociale voorraad in Overvecht afnemen en de voorraad in het middensegment toenemen. Door de te slopen sociale huurwoningen terug te bouwen op andere plekken in de stad waar de sociale huurvoorraad toe moet nemen, zou er een betere menging in de stad moeten ontstaan.
[129] BPD, Mitros en gemeente Utrecht (2019). *Startdocument De Mix Utrecht*, p. 7.
[130] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview voormalig medewerker Mitros*.
[131] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeentelijke organisatie*.
[132] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview voormalig lid bewonerscommissie Camera Obscuradreef*.
[133] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview woongroep Overhoop*
[134] Gemeente Utrecht (2019). Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2019, nummer 234.
[135] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview BPD.*
[136] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeentelijke organisatie.*
[137] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview voormalig medewerker Mitros*.

Nieuw plan: alleen middenhuur
Gedurende het participatietraject dragen bewoners een alternatieve optie aan; namelijk het toevoegen van een extra bouwlaag aan de drie terug te bouwen flats/blokken. Uit berekeningen met de grondwaarde van betaalbare koop en middenhuur blijkt dat door het realiseren van middenhuurwoningen met een hogere opbrengst gerekend kan worden in de businesscase. Het BPD woningfonds is bereid te fungeren als belegger en de rendementseisen naar beneden bij te stellen[138,139]. Het draagvlak voor extra bouwlagen en de inzet van het woningfonds leiden uiteindelijk tot de keuze voor een plan met honderd procent middenhuur, waarbij het aantal woningen ten opzichte van het eerdere plan wordt verhoogd (van ongeveer 150 naar 180 woningen op de locatie). De koopwoningen op het plein komen te vervallen[140].

Ondanks het feit dat middenhuur een voordeligere optie blijkt en zowel BPD Ontwikkeling als het BPD Woningfonds een lager rendement accepteren, is de businesscase financieel niet rond te krijgen. Om het plan toch door te laten gaan, hebben de gemeente Utrecht en Mitros de volgende concessies gedaan:

- De gemeente ziet af van de meerwaardeafdracht op de grond. Om middenhuur te realiseren op de locatie moet het bestemmingsplan worden gewijzigd. Grond met een middenhuurbestemming is meer waard dan grond met een sociale huurbestemming. Normaal gesproken moet de woningcorporatie dit verschil aan de gemeente betalen[141].
- Mitros heeft een afslag gemaakt op de inbrengwaarde van haar twee te slopen flats[142].

6.2.5 STUREN DOOR DE GEMEENTE

Algemeen
De samenwerking tussen BPD en Mitros voor het uitruilplan is niet direct door sturing van de gemeente ingegeven. Mitros en BPD hebben zelf het initiatief tot het plan genomen. Het plan sluit wel volledig aan op de door de gemeente gestelde kaders. De uitruil van woonsegmenten in ‘De Mix’ past naadloos op de vijf speerpunten in het Stadsakkoord Wonen[143], in het bijzonder de groei van het middensegment. Ook past het bij de richting waarin de woningvoorraad in Overvecht zich zou moeten ontwikkelen zoals gedefinieerd in de Woonvisie (2019), namelijk een afname van sociale huur en toename van middenhuur en betaalbare koop[144]. De sociale huur komt terug in de wijken waar het aandeel sociale huur

[138] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview voormalig medewerker Mitros*.
[139] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview BPD.*
[140] Gemeente Utrecht (2021). *Camera Obscuradreef – De Mix. Stedenbouwkundig programma van eisen*.
[141] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[142] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview voormalig medewerker Mitros*.
[143] Gemeente Utrecht (2019). *Stadsakkoord wonen.*
[144] Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*.

omhoog moet. Daarnaast is in het Startdocument vastgelegd dat de middenhuurwoningen voldoen aan de voorwaarden in het Actieplan Middenhuur[145].

Om die reden is de gemeente enthousiast over het plan en wil zij de gevraagde faciliterende rol vervullen[146]. Dit betekent dat de gemeente, Mitros en BPD in gesprek gaan over hoe de concrete plannen gerealiseerd kunnen worden. De grond waarop de woningen staan is eigendom van de gemeente. Hierdoor kan de gemeente van de ontwikkelaar en woningcorporatie vragen om aan de gestelde kaders te voldoen. Dat geldt ook voor andere ambities, bijvoorbeeld op het gebied van parkeren of duurzaamheid.

Betekenis Actieplan

Het Actieplan Middenhuur is voor het initiatief tot 'De Mix' besproken met partijen die deel uitmaken van het Development Network Utrecht (DNU), waaronder BPD en Mitros. Zij wisten daardoor dat de middenhuurwoningen in 'De Mix' aan de voorwaarden uit het Actieplan moesten voldoen[147]. Volgens de vertegenwoordigers van zowel Mitros, BPD en de gemeente Utrecht vervult het Actieplan als voorwaardenscheppend kader zijn functie goed. Het plan creëert een gelijk speelveld tussen marktpartijen[148] en voorkomt dat per project opnieuw onderhandeld moet worden over de voorwaarden waaraan een te realiseren middenhuurwoning moet voldoen[149].

De geïnterviewde medewerkers van de gemeente, Mitros en BPD geven allemaal aan dat zij zich extra hebben ingespannen om 'De Mix' te laten slagen, omdat zij geloven in het uitruilprincipe, het project aansluit bij de gemeentelijke ambities en er onderling een hoge mate van vertrouwen is[150,151,152]. Het knelpunt zat in de financiële haalbaarheid. Dat is terug te zien in de concessies die door de drie partijen zijn gedaan. Volgens BPD zou 'De Mix' in de huidige tijd niet meer kunnen voldoen aan de voorwaarden uit het Actieplan Middenhuur. Dit komt met name door de stijgende bouwkosten waardoor het project minder rendabel wordt[153].

Meervoudig sturen

We hebben het sturen door de gemeente getoetst aan de door ons ontwikkelde criteria voor meervoudig sturen (zie paragraaf 5.2.1). Voor 'De Mix' is geen nulmeting uitgevoerd en er is geen expliciete afweging over de inzet van beleidsinstrumenten in het project. Er is dus ook geen beargumenteerde instrumentenmix die wordt gemonitord. Hieruit concludeert de

---

[145] BPD, Mitros en gemeente Utrecht (2019). *Startdocument De Mix Utrecht*.
[146] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht.*
[147] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[148] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview BPD*.
[149] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[150] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[151] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview Mitros*.
[152] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview BPD.*
[153] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview BPD.*

rekenkamer dat er geen sprake is van meervoudig sturen volgens het model van de TU Delft.

In de praktijk wordt wel ‘meervoudig’ gestuurd; de gemeente geeft aan de verschillende instrumenten van de kwadranten toe te passen. Dat is niet vanuit het model van meervoudig sturen maar vanuit de bestaande werkwijze.

De gestelde kaders zoals het Actieplan Middenhuur zijn voorbeelden van harde sturing op afstand (reguleren). De concessie die de gemeente heeft gedaan op de meerwaardeafdracht is een financieel instrument (stimuleren). De gemeente, Mitros en BPD geven aan dat zij alle drie veel geïnvesteerd hebben in hun onderlinge samenwerking, hierbij gaat het om zachte sturing (richting geven en verbinden). Uit de reconstructie van het proces (paragraaf 1.4) blijkt dat de kaders voor middenhuur voldoende effectief waren, de gemeente hoefde niet bij te sturen op de realisatie van middenhuur als segment in ‘De Mix’ of op het aantal woningen. De gemeente heeft zich constructief opgesteld om de realisatie van het plan mogelijk te maken.

De gemeente heeft actiever gestuurd op de realisatie van verschillende andere gemeentelijke ambities, zoals parkeren, duurzaamheid en stedenbouwkundige ambities. Zowel Mitros als BPD geven aan dat zij een stapeling van ambities ervaren vanuit de gemeente. Zij ervaren het als ondoenlijk om al deze ambities binnen ‘De Mix’ te realiseren. Daar is de gemeente ook van doordrongen. De gemeente probeert de ambities intern zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en extern door gesprekken en onderhandelingen zoveel mogelijk ervan te realiseren[154,155,156].

Vanuit het perspectief van bewoners stuurt de gemeente onvoldoende op de betekenis van ‘De Mix’ voor de buurt en laat zij het plan te veel over aan Mitros en BPD. Buurtbewoners vinden de rol van de gemeente te terughoudend. Zij zijn van mening dat de gemeente zou moeten sturen op het behoud van groen, openbare ruimte en een sociale ontmoetingsplek voor de toch al dichtbevolkte buurt. Uit het oogpunt van leefbaarheid had de gemeente het plan voor bebouwing van het plein kunnen afwijzen. Ook vragen bewoners zich af of de gemeente niet meer zou moeten sturen op het realiseren van betaalbare koop. Koopwoningen zouden zorgen voor meer binding van de bewoners met de buurt. Nu het nieuwe plan uit uitsluitend middenhuur bestaat, zetten bewoners vraagtekens bij de voordelen van dit plan tegenover renovatie van de bestaande bouwblokken[157,158].

[154] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[155] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview BPD.*
[156] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview Mitros.*
[157] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview voormalig lid bewonerscommissie Camera Obscuradreef.*
[158] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview woongroep Overhoop.*

6.3 WONDERWOODS

6.3.1 ACHTERGROND

Tot het begin van deze eeuw werd voorzien dat in het Stationsgebied Utrecht met name kantoorvastgoed zou worden gerealiseerd en dat het zich zou ontwikkelen als een 'central business district': een locatie met voornamelijk kantoren, met weinig of geen woningen en plekken om culturele activiteiten te ontplooien[159]. Realisatie van deze plannen werd vooral aan marktpartijen overgelaten. Onder invloed van een aantal ontwikkelingen veranderden in de loop der jaren de opvattingen over de inrichting van het gebied: er kwam meer aandacht voor onder meer duurzaamheid en voor het (meer) realiseren van een (gemengd) woonprogramma juist in het stadscentrum[160]. Daarbij speelde ook mee dat in dezelfde periode sprake was van een veranderende bestuurlijke kijk op de aanpak van het gebied. Er zou minder aan de markt zelf overgelaten moeten worden, en het lokaal bestuur zou zelf meer visie moeten ontwikkelen op het gebied[161].

Eén en ander leidde in 2017 tot de vaststelling van de Omgevingsvisie Beurskwartier en Lombokplein. In deze Omgevingsvisie is als ambitie opgenomen dat voor de twee deelgebieden '*wordt gestreefd naar een mix van koopwoningen en huurwoningen. Voor de huurwoningen gaat het niet alleen om vrije sector huur in verschillende categorieën maar ook om kwalitatief hoogwaardige sociale huurwoningen, studentenwoningen en een substantieel deel woningen met een middenhuur'*[162]. Met wat toen nog het Healthy Urban Quarter heette wilde de gemeente een project realiseren waarin werken en wonen op een goede manier gemengd zouden kunnen worden. Het project zou ook moeten passen in de gemeentelijke doelstelling 'gezond stedelijk leven voor iedereen'. Uiteindelijk zou dit het project Wonderwoods worden.

6.3.2 ACTUELE AMBITIE TEN AANZIEN VAN MIDDENHUUR

Op 12 juni 2020 is een gronduitgifte-overeenkomst afgesloten tussen de gemeente Utrecht en Wonderwoods Development B.V.[163]. In de overeenkomst is in art. 9.1 opgenomen dat het '*Bouwplan 60 woningen [heeft] in het middenhuur segment, voor welke woningen de kaders en regels zijn opgenomen in het op 7 december 2017 door de gemeenteraad vastgestelde Actieplan Middenhuur*'[164]. Daarbij is opgenomen dat '*ter voorkoming van leegstand Erfpachter gerechtigd [is] om naar eigen inzicht de verdeling van de 60 middenhuurwoningen over het complex gedurende de exploitatie te wijzigen met dien verstande dat artikel 4 lid 1 ('60 woningen in de categorie middenhuur') van overeenkomstige toepassing is*'.

---

[159] Gemeente Utrecht (2003). *Masterplan Stationsgebied Utrecht*.
[160] Gemeente Utrecht (2015), *Besluitenhistorie Projectorganisatie Stationsgebied*.
[161] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[162] Gemeente Utrecht (2017). *Omgevingsvisie Beurskwartier en Lombokplein*, p. 60.
[163] Een consortium bestaande uit G&S Vastgoed en VolkerWessels Bouw.
[164] Gemeente Utrecht (2020), *Overeenkomst tot uitgifte in erfpacht Healthy Urban Quarter nu bekend als Wonderwoods*, p. 16.

6.3.3 INITIATIEFNEMERS, BETROKKENEN EN BELANGHEBBENDEN

Bij casus Wonderwoods zijn drie partijen betrokken:

- **Gemeente Utrecht** – De gemeente Utrecht is eigenaar van de grond waarop Wonderwoods wordt gerealiseerd. In een tenderprocedure is door de gemeente G&S Vastgoed als ontwikkelaar geselecteerd. De grond wordt in erfpacht uitgegeven;
- **G&S Vastgoed** – G&S Vastgoed is een ontwikkelaar die sinds 40 jaar vooral op de markt van het commerciële (kantoor-)vastgoed in Amsterdam actief is. Na de kredietcrisis (rond 2010) is de keuze gemaakt om het werkdomein uit te breiden naar de overige drie van de G4-steden. Daarbij werd de focus verschoven naar multifunctioneel vastgoed (waarvan Wonderwoods een voorbeeld is). G&S Vastgoed heeft met de gemeente Utrecht een gronduitgifte-overeenkomst afgesloten op basis van een afgegeven omgevingsvergunning.
- **a.s.r. Real Estate** – a.s.r. Real Estate (verder: a.s.r.) investeert namens institutionele beleggers in vastgoed. In het woningfonds van a.s.r. zitten ongeveer 5000 woningen. Het grootste deel daarvan bestaat uit middenhuurwoningen. Het woningfonds kent twaalf aandeelhouders (allen pensioenfondsen). a.s.r. gaat onder meer de zestig middenhuurwoningen in Wonderwoods realiseren. Vanuit haar maatschappelijke taakopvatting vindt a.s.r. het belangrijk dat voldoende betaalbare (huur-)woningen beschikbaar blijven.

6.3.4 RECONSTRUCTIE VAN HET PROCES

In oktober 2016 is de tenderprocedure voor de ontwikkeling van het perceel Kop Beurskwartier gestart met een aankondiging van deze ontwikkeling op de Expo Real in München. De gemeente Utrecht heeft aan de hand van een procesbrief de ambities en randvoorwaarden van de mogelijke ontwikkeling op het perceel uitgevraagd. In deze brief werd onder meer gevraagd om een plan met een gevarieerde woningmix, waarbinnen sprake moest zijn van diverse typen woningen voor verschillende soorten bewoners. '*Uiteraard moet het te realiseren woonprogramma aansluiten op de marktvraag in Utrecht (waaronder ook gezinsappartementen en de categorie sociaal)*'[165].

De kavel bood veel mogelijkheden: voldoende plaats voor bijvoorbeeld kantoorruimtes, wonen, een cultureel programma, musea en een stedelijke plint. Er is uiteindelijk gekozen voor een beperkte, onderhandse aanbesteding. Geselecteerde marktpartijen werden uitgenodigd om met voorstellen voor de kavel te komen. Daarvoor bleek veel belangstelling te bestaan. Waar normaal sprake was van tien uitgewerkte aanmeldingen, waren dat er voor dit project twintig[166]. Van deze twintig zijn vier partijen geselecteerd om via een dialoogfase tot een schetsontwerp te komen. Al deze partijen kwamen met ideeën die pasten binnen de visie van de gemeente, maar uiteindelijk is de keuze gevallen op de bieding van G&S Vastgoed met de naam Wonderwoods[167]. Een element uit het plan Wonderwoods was de

[165] Gemeente Utrecht (2016). *Procesbrief Healthy Urban Quarter*, p. 4.
[166] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[167] Rekenkamer Utrecht (2022), *Interview gemeente Utrecht*.

opname van woningen bestemd voor zogenoemde key workers (key worker housing, voor bijvoorbeeld agenten, verpleegkundigen, onderwijsgevenden). Key worker komt goeddeels overeen met wat door de gemeente als het midden(huur)segment wordt aangemerkt.

De combinatie van een voor ontwikkelaars zeer gewilde plek in de stad en de aard van de procedure (tender) zorgde in het geval van Wonderwoods tot een stapeling van veel ambitie waartussen niet gekozen werd. In de waarneming van een externe betrokkene hebben de gemeentelijke programmadirecteur en projectmanager belangrijk bijgedragen aan het uiteindelijk tot stand komen van een werkbaar definitief ontwerp[168]. Geprobeerd is om tot een integrale afweging te komen tussen verschillende ambities. Het is niet mogelijk op elk afzonderlijk vlak uit te blinken, zolang het grote geheel maar aan de verwachtingen voldoet[169]. Daarbij is een goede afstemming tussen projectmanager, programmadirecteur en wethouder cruciaal. In dit project is dat volgens projectmanager en programmadirecteur goed gegaan[170].

Op de middenhuurwoningen zijn de bepalingen van het Actieplan Middenhuur van toepassing verklaard. In dit project is ook de bepaling opgenomen dat de verhuurder mag bepalen welke woningen op enig moment in het segment middenhuur verhuurd zullen worden, ook afhankelijk van de (aard van de) vraag. Daarbij geldt altijd dat minimaal 60 woningen in het middenhuursegment aangeboden moeten worden.

Wonderwoods leidt tot discussie in de gemeenteraad, met name omdat het niet voorziet in sociale huurwoningen en het streefpercentage in dat segment voor het stationsgebied niet gehaald dreigt te worden. De wethouder zegt toe met een brief te komen waarin mogelijkheden worden verkend aan de hand waarvan alsnog kan worden voorzien in voldoende sociale huurwoningen in dit gebied[171].

6.3.5 STUREN DOOR DE GEMEENTE

Werking Actieplan Middenhuur

Hoewel de tenderprocedure waaruit Wonderwoods ontstond plaatsvond voordat het Actieplan Middenhuur werd vastgesteld, is in de gronduitgifte-overeenkomst bepaald dat de bepalingen van het Actieplan van toepassing zijn op de zestig middenhuurwoningen. In algemene zin zijn betrokkenen vanuit de gemeente blij met het Actieplan Middenhuur zoals dat in 2017 is vastgesteld. Dat Actieplan geeft duidelijkheid en vergemakkelijkt zo onderhandeling en afstemming over de inpassing van middenhuur in projecten. Daarbij helpt het dat het Actieplan in 2017 is opgesteld samen met marktpartijen. Volgens betrokkenen (binnen en buiten de gemeente) bestaat wel het gevaar dat politieke wensen leiden tot een verdere stapeling en aanscherping van bepalingen in het Actieplan. Die aanscherpingen

[168] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview externe betrokkene.*
[169] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[170] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[171] Gemeente Utrecht (2020). *Verslag gemeenteraadsvergadering 18 juni 2020*.

maken het moeilijker om samen met marktpartijen effectief te werken aan ambities ten aanzien van het middensegment. Daar komt mogelijk aanvullende regelgeving van de rijksoverheid bij. Het is cruciaal dat die stromen van regelgeving voor marktpartijen voorspelbaar en werkbaar blijven.

a.s.r. rapporteert over de exploitatie van de woningen aan de gemeente. Regelmatig zal moeten worden aangetoond dat zestig woningen in het pand daadwerkelijk in het middensegment worden/zijn verhuurd. Over de precieze manier van monitoring en handhaving is a.s.r. nog in gesprek met de gemeente Utrecht.

Meervoudig sturen
Meervoudig sturen wordt als notie niet herkend bij gemeentelijke betrokkenen. Ook in dit project worden wel uiteenlopende (typen) instrumenten ingezet – zowel publiek- als privaatrechtelijke - om gemeentelijke ambities te realiseren. Bestuurlijke keuzes maken wel dat de inzet van verschillende instrumenten wordt beperkt. Zo gold tot voor kort de regel dat de gemeente geen actief grondbeleid voert[172]. Het realiseren van bouwprojecten en gemeentelijke ambities daarbinnen wordt door betrokkenen vooral gezien als een proces van 'wheelen en dealen'. In deze casus vervullen programmadirecteur en projectmanager daarbij een belangrijke constructieve rol. Ook marktpartijen zijn van mening dat dat in dit project goed gaat. Daarbij is het wel belangrijk om altijd transparant te blijven over de keuzes die worden gemaakt gedurende het proces. Sturingsprincipes zoals meervoudig sturen zouden daarbij kunnen helpen[173].

6.4 LEEUWESTEYN

6.4.1 ACHTERGROND
De buurt Leeuwesteyn is een nieuw te bouwen buurt die samen met Leidsche Rijn Centrum de verbindende schakel tussen Leidsche Rijn en Utrecht (de bestaande stad) vormt. De Dafne Schippersbrug en Leeuwesteyn verbinden de stadsdelen aan elkaar. Het stedenbouwkundig plan beschrijft een wijk die zal bestaan uit circa duizend woningen[174].

Leeuwesteyn bestaat in totaal uit 24 bouwvelden. Deze casus gaat specifiek over de bouwvelden 13b en 14a, omdat dit de velden binnen Leeuwesteyn zijn waar middenhuur wordt gerealiseerd. Deze bouwvelden liggen aan weerszijden van de Dafne Schippersbrug aan de westkant van het Amsterdam-Rijnkanaal.

6.4.2 ACTUELE AMBITIE TEN AANZIEN VAN MIDDENHUUR
In de uitgifteovereenkomsten van de bouwvelden staan de volgende afspraken over middenhuur:

---

[173] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[174] Gemeente Utrecht (2016). *Stedenbouwkundig plan Leeuwesteyn, Utrecht*.

- Op bouwveld 13b komen circa zeventig woningen waarvan minimaal vijftig in het middenhuursegment.
- Op bouwveld 14a komen circa zeventig woningen waarvan minimaal 45 in het middenhuursegment;

In de overeenkomsten is opgenomen dat de middenhuurwoningen moeten voldoen aan de voorwaarden van het Actieplan Middenhuur[175,176,].

6.4.3 INITIATIEFNEMERS, BETROKKENEN EN BELANGHEBBENDEN

In deze casus zijn vijf (groepen) belanghebbenden te onderscheiden:

- **Gemeente Utrecht** – De gemeente is eigenaar van de grond in Leeuwesteyn. De gemeente wil op deze plek een stedelijke, groene en duurzame buurt realiseren. Specifiek voor bouwvelden 13b en 14a geldt dat de gemeente inzet op een gedifferentieerde woonwijk qua segmenten en doelgroepen[177,178].
- **Plegt-Vos en CBRE**– Plegt-Vos is de ontwikkelaar van bouwveld 13b en CBRE is de daarbij betrokken belegger. Plegt-Vos is een ontwikkelende bouwer en ervaren in bouwen op de domeinen wonen, zorg en (incidenteel) hotels. Belegger CBRE heeft een woningfonds en neemt zowel de middenhuurwoningen als de duurdere vrije sector huurwoningen op bouwveld 13b af. CBRE belegt in opdracht van onder andere pensioenfondsen en kiest al langere tijd om te investeren in middenhuur. In dit segment kan langjarig worden geëxploiteerd tegen een gematigd risicoprofiel.
- **Trebbe en Syntrus Achmea Real Estate & Finance (SAREF)** – Trebbe is de ontwikkelaar van bouwveld 14a en SAREF de belegger die de middenhuurwoningen afneemt. Trebbe is een ontwikkelaar die verschillende woonsegmenten realiseert. Het bedrijf is medeondertekenaar van het Stadsakkoord Wonen en verbindt zich daarmee aan het speerpunt van de gemeente Utrecht om meer woningen in het middensegment te realiseren. SAREF belegt in opdracht van een pensioenfonds en prefereert woningen in het middenhuursegment vanwege de stabiele inkomstenstroom die de woningen opleveren tegen een laag risico.

6.4.4 RECONSTRUCTIE VAN HET PROCES

Oorsprong plan

In 2006 is de Ontwikkelingsvisie Centrale Zone Leidsche Rijn vastgesteld met daarin het programma voor Leeuwesteyn. Het zou een woonwijk worden met 1.050-1.150 woningen en een stedelijke en stenige uitstraling. De wijk zou voor het grootste deel uit middeldure en dure koopwoningen bestaan en ook een behoorlijk deel sociale huur bevatten. Een klein deel

[175] Gemeente Utrecht (2021). *Overeenkomst ter uitgifte in erfpacht, bouwveld 13b.*
[176] Gemeente Utrecht (2021). *Overeenkomst ter uitgifte in erfpacht, bouwveld 14a*.
[177] Gemeente Utrecht (2020). *Selectieleidraad bouwveld 13b in Leeuwesteyn.*
[178] Gemeente Utrecht (2020). *Selectieleidraad bouwveld 14a in Leeuwesteyn.*

is bestemd voor sociale koop en beleggershuur[179]. Van middenhuur als categorie werd toen nog niet gesproken.

Vanwege de crisis van 2008-2013 is de ontwikkeling uitgesteld. Er is voor gekozen om eerst de toen lopende plannen gerealiseerd te krijgen. In 2013 is gestart met de planvorming middels een startdocument en het opstarten van de Europese aanbesteding voor een stedenbouwkundig bureau. In 2014 is gestart met opstellen van het stedenbouwkundig plan[180].

Dit stedenbouwkundig plan wordt in 2016 door de raad vastgesteld. In dit plan staat aangegeven dat de eerdere uitgangspunten voor Leeuwesteyn worden aangepast. Het stedelijke karakter blijft, maar het stenige karakter wordt vervangen door een ruim opgezette buurt met veel groen. De circa 975-1100 woningen moeten duurzaam zijn en de buitenruimte moet uitnodigen tot bewegen. Er komen meer betaalbare eengezinswoningen en minder gebouwd parkeren (parkeeroplossingen waar een gebouwstructuur voor nodig is). In dit plan worden geen aantallen woningen per woonsegment genoemd. De gemeente wil flexibiliteit in het programma houden zodat de invulling aangepast kan worden aan de marktsituatie[181].

Middenhuurambitie
Voor Leeuwesteyn geldt dat de ambitie voor middenhuur gedurende de gebiedsontwikkeling is ontstaan. De categorie middenhuur bestond ten tijde van de ontwikkeling van de Ontwikkelvisie Centrale Zone Leidsche Rijn in 2006 immers nog niet. De gemeentelijke organisatie geeft aan dat nieuwe ambities in Leeuwesteyn verwerkt worden in de deelgebieden die nog in ontwikkeling zijn (of die nog ontwikkeld moeten worden), mits dat ruimtelijk en financieel inpasbaar is. Bij de vaststelling van de actualisatie van het Actieplan Middenhuur in december 2017 is voor Leidsche Rijn gekeken, op welke bouwvelden nog middenhuurprojecten zouden kunnen worden gerealiseerd. Voor het deelgebied Leeuwesteyn was de ontwikkeling van de uit te geven bouwvelden al ver gevorderd, zodat een relatief klein gedeelte van de bouwvelden overbleef om daar eventueel nog middenhuurwoningen op te realiseren.

Voor middenhuur in Leeuwesteyn ziet de gemeente mogelijkheden op bouwvelden 13b en 14a. Op deze locaties aan weerszijden van de brug mag volgens het bestemmingsplan een groter bouwvolume worden gebouwd. De ligging aan de fietsbrug past volgens de gemeentelijke organisatie goed bij middenhuur, omdat voor dit segment lagere parkeernormen gelden. De ligging aan de brug zou bewoners stimuleren om de fiets te nemen. In eerdere plannen zouden de bouwvelden worden gevuld met betaalbare koop, maar de gemeente ziet mogelijkheden om met middenhuur in combinatie met vrijesectorwoningen de grondbieding toch gelijk te kunnen houden[182]. Hoewel er dus een

[179] Gemeente Utrecht (2006). *Ontwikkelingsvisie Centrale Zone, Leidsche Rijn*.
[180] Rekenkamer Utrecht (2022). Aanvulling op de tekst door gemeente Utrecht.
[181] Gemeente Utrecht (2016). *Stedenbouwkundig plan Leeuwesteyn, Utrecht*.
[182] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.

wijziging in woonsegmenten plaatsvindt voor beide bouwvelden heeft dit vanwege verdichting van het woonprogramma geen negatief effect op de grondexploitatie (grex)[183].

Aanbesteding (tender)
De bouwvelden in Leeuwesteyn worden gefaseerd ontwikkeld. Om tot de keuze voor een ontwikkelaar te komen, volgt de gemeente per bouwveld een aanbestedingsprocedure (tender). In een voorselectie heeft de gemeente per bouwveld drie partijen geselecteerd die een schetsontwerp mogen indienen. Voor dat schetsontwerp baseren deze partijen zich op de selectieleidraad. In de selectieleidraad staat waar het plan aan moet voldoen en hoe de procedure verloopt. In de leidraden staat dat op bouwvelden 13b en 14a respectievelijk vijftig en 45 middenhuurwoningen gebouwd moeten worden die voldoen aan de uitgangspunten van het Actieplan Middenhuur[184,185].

De gemeente heeft het plan 'Almanak' van Plegt-Vos geselecteerd op bouwveld 13b[186]. Voor bouwveld 14a is 'De kroon op Leeuwesteyn' van Trebbe[187] geselecteerd. Na deze selectie worden de schetsontwerpen uitgewerkt in een Voorlopig Ontwerp (VO) en Definitief Ontwerp (DO). Na vergunningverlening kan de bouw starten.

Het schetsontwerp voor 'Almanak' beschrijft 76 woningen, waarvan vijftig in het middenhuursegment (66%). Bij 'De kroon op Leeuwesteyn' gaat het om 77 woningen, waarvan 45 middenhuur (58%). Aan het laatstgenoemde project is later nog één middenhuurwoning toegevoegd. Dit komt doordat beide ontwikkelaars een fietscafé/fietsenmaker hadden voorzien. In één van de plannen is dat komen te vervallen en vervangen door een extra middenhuurwoning. Het aandeel middenhuurwoningen in geheel Leeuwesteyn is ongeveer 165 (96 voor de hier beschreven genoemde bouwvelden, en nog circa 70 in bouwveld 16) van de duizend woningen (17%). Dit is een lager aandeel dan beoogd in het gemeentelijk beleid.

6.4.5 STUREN DOOR DE GEMEENTE

Algemeen
Het Utrechtse beleid (Woonvisie, Stadsakkoord Wonen) geeft richting aan de manier waarop de gemeente invulling geeft aan bouwvelden 13b en 14a in Leeuwesteyn. De gemeente gebruikt de aanbestedingsprocedures van de bouwvelden om te sturen op ambities. Door de grondpositie van de gemeente kunnen ambities, waaronder de middenhuurambitie, één op één worden opgelegd aan geïnteresseerde ontwikkelaars de ontwikkelaars die het meest aan de eisen voldoen, krijgen het hoogste aantal punten en winnen de aanbesteding. De gemeentelijke grondprijzenbrief geeft de minimale prijs aan die voor de grond betaald moet

[183] De grex is de begroting van de grondkosten en grondopbrengsten bij gebiedsontwikkeling.
[184] Gemeente Utrecht (2020). *Selectieleidraad bouwveld 13b in Leeuwesteyn.*
[185] Gemeente Utrecht (2020). *Selectieleidraad bouwveld 14a in Leeuwesteyn.*
[186] Plegt-Vos, CBRE & EFY (2020). *Almanak.*
[187] Trebbe (2020). *De Kroon op Leeuwesteyn*.

worden. Voor grond waarop middenhuur gerealiseerd wordt, geldt een lagere grondprijs in vergelijking met grond waarop vrijesectorwoningen gerealiseerd worden[188].

De gemeente geeft aan dat de situatie op de woningmarkt verandert. Er is sprake van verstoorde productieprocessen, extreme prijsstijgingen, stijgende rentes op leningen, toenemende krapte op de arbeidsmarkt en geopolitieke omstandigheden. Dit heeft invloed op de financiële haalbaarheid van bouwplannen en daarmee op de mate waarin ontwikkelaars kunnen voldoen aan de ambities die de gemeente stelt. Met de ontwikkelaars van bouwvelden 13b en 14a is ondertussen een gesprek gaande over de haalbaarheid van de plannen, waardoor versobering op bepaalde onderdelen ook ter sprake komt. Het gaat hierbij niet om het aantal middenhuurwoningen. Maar wel over de invulling van bijvoorbeeld duurzaamheidsambities of beeld. Sommige oplossingen blijken in de praktijk duurder uit te vallen of niet geleverd te kunnen worden. Dan gaan ontwikkelaars en gemeente het gesprek aan hoe ze met een alternatief toch aan het beoogde puntenaantal in de tender kunnen blijven voldoen.[189]

Betekenis Actieplan
De middenhuurwoningen op bouwvelden 13b en 14a moeten voldoen aan de voorwaarden in het Actieplan Middenhuur. De betrokken ontwikkelaars geven aan dat de voorwaarden duidelijk zijn en dat zij daardoor precies weten wat ze van de huuropbrengsten kunnen verwachten[190,191].

Meervoudig sturen
De gemeente herkent de verschillende sturingsinstrumenten van meervoudig sturen als dagelijkse manier van werken, maar is niet bekend met de notie[192].

In Leeuwesteyn zijn de volgende instrumenten uit de kwadranten toegepast:

- Richting geven: stedenbouwkundig plan Leeuwesteyn, selectieleidraad, tender;
- Verbinden: ontwikkelovereenkomst, warmhouden relatie met betrokken marktpartijen door structureel overleg;
- Reguleren: anti-speculatiebeding, Actieplan Middenhuur, bestemmingsplan bouwvelden;
- Stimuleren: meedenken over meerwaardeafdracht, grondprijzenbrief.

Volgens de gemeente, ontwikkelaars en beleggers wordt het door eerdergenoemde veranderende omstandigheden op de woningmarkt steeds moeilijker om alle ambities binnen één project te realiseren. Dit geldt overigens niet alleen voor Leeuwesteyn maar voor alle projecten die nog gebouwd moeten worden. De basiskosten voor de ontwikkeling van een

[188] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[189] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.
[190] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview ontwikkelaar.*
[191] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview ontwikkelaar.*
[192] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.

woning stijgen en dat zet de financiële haalbaarheid onder druk[193,194,195,196]. Dit werpt de vraag op of de gemeente in de toekomst nog steeds alle ambities op één bouwveld moet realiseren of dat er stadsbreed gekeken moet worden welke ambities waar worden gerealiseerd[197].

[193] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview ontwikkelaar.*
[194] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview ontwikkelaar.*
[195] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview belegger.*
[196] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview belegger.*
[197] Rekenkamer Utrecht (2022). *Interview gemeente Utrecht*.

BIJLAGE 1 VERANTWOORDING

WERKWIJZE

De rekenkamer heeft de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Data-analyse: Op basis van data-analyse geven we inzicht in de meerjarige ontwikkeling in de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment. Hiervoor zijn gemeentelijke data gebruikt (zowel publiek toegankelijk als interne data). Daarnaast zijn ook publiek toegankelijke data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt.
- Documentstudie: Op basis van onder meer coalitieakkoorden, visiedocumenten, raadsbrieven, raadsvoorstellen, memo's en andere beleidsdocumenten hebben we onderzocht wat de gemeentelijke visie op middenhuur en de ontwikkeling daarvan is, en hoe zich dat vertaalt in concreet beleid.
- Gesprekken: We hebben gesprekken gevoerd met medewerkers binnen de gemeente die betrokken zijn bij de vormgeving van het beleid voor middenhuur;
- Groepsgesprek medewerkers gemeente: Om meer zicht te krijgen op de manier waarop binnen concrete woningbouwprojecten een ambitieafweging wordt gemaakt, hebben we met een vertegenwoordiging van verschillende beleidsafdelingen een rondetafelgesprek gevoerd. Tijdens dit gesprek hebben we aan de hand van stellingen een discussie gevoerd over de stapeling van ambities binnen de gemeente, hoe dit de ambitierealisatie beïnvloedt en de wijze waarop ambitieafwegingen binnen de gemeente vormkrijgen.
- Casestudy's: We willen zicht krijgen op de feitelijke werking van het Utrechtse beleid voor de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment door een aantal cases te onderzoeken. Toepassing van de casestudy methode vraagt om een zorgvuldige casusselectie waarbij de zogenoemde *replicatie logica* gewaarborgd wordt[198]. Dit houdt in dat een bevinding enkel robuust en valide is wanneer deze aan de hand van dezelfde insteek in soortgelijke casussen terugkomt. Voor deze cases hebben we documenten bestudeerd, gesprekken gevoerd met de ruimtelijk regisseurs, gebiedscoördinatoren en projectleiders van de gemeente, en externe partijen zoals ontwikkelaars, beleggers en vertegenwoordigers van bewonersorganisaties.

  De selectie van de vier cases vond plaats op basis van een drietal criteria:

  - Wijktype: hiermee doelen we op het verschil tussen wijken in de doelen aangaande de ontwikkeling van woonsegmenten (zoals gevisualiseerd in de Woonvisie). Volgens het principe van meervoudig sturen zou in een type wijk als Overvecht (waar een afname van sociale huurwoningen is gewenst) anders gestuurd moeten worden dan in een type wijk als de Binnenstad of Noordoost (waar een toename van sociale huurwoningen is gewenst) om meer middenhuur woningen te realiseren. Wij willen projecten uit deze twee type wijken vergelijken.

[198] Robert K. Yin, (2003). *Case Study Research Design and Methods,* (3e editie, p. 47).

- Projectstatus: projecten die (al) gerealiseerd zijn én projecten die nog in ontwikkeling/realisatie zijn (in dit geval moet voor een project minimaal een Stedelijk Programma van Eisen door de raad zijn vastgesteld) komen in aanmerking.
- Projecttype: zowel projecten waarvoor bestaande woningen zijn gesloopt als projecten waarvoor dit niet het geval is komen in aanmerking.

Voor de hulp bij de selectie hebben we de gemeente geraadpleegd. In eerste instantie hebben we een lijst ontvangen met projecten die middenhuur bevatten. Op basis van deze lijst, bovenstaande criteria en suggesties van de gemeente zijn we tot een selectie van vier cases gekomen. Later bleek de lijst met projecten onvolledig. De rekenkamer heeft toen besloten om een casus te wisselen voor een andere casus die niet eerder in het overzicht stond. Uiteindelijk leidde dat tot de volgende selectie:

Tabel B1.1 Overzicht casusselectie.

Casus	Wijk	Projectstatus	Projecttype
Thomas à Kempisplantsoen	Nieuw Engeland	Omgevingsplan in de maak	Sloop-nieuwbouw
De Mix	Overvecht	SPvE	Sloop-nieuwbouw
Leeuwesteyn bouwvelden 13b en 14a	Leeuwesteyn	Uitgifteovereenkomst	Nieuwbouw
Wonderwoods	Beurskwartier	In aanbouw	Nieuwbouw

Deze selectie geeft een spreiding over verschillende typen wijken en bevat zowel sloop-nieuwbouw als uitsluitend nieuwbouw. Voor alle cases geldt dat de bouw nog moet beginnen of in uitvoering is. Er is minder spreiding in het type projecten; er zit geen cases bij over transformatie van bestaande bouw naar middenhuur. Ook is de gemeente bij alle projecten eigenaar van de grond.

Het onderzoeksmateriaal uit de voorgaande stappen is in samenhang geanalyseerd en opgenomen in voorliggend rapport.

Voor de beoordeling in dit onderzoek hebben we een normenkader ontwikkeld:

- We gaan ervan uit dat beleidsdoelen SMART zijn geformuleerd:
  - Specifiek: het object waarop het beleid zich richt is eenduidig en duidelijk afgebakend;
  - Meetbaar: doelen zijn zo geformuleerd dat de mate van doelbereiking op eenduidige wijze meetbaar is;
  - Acceptabel: doelen worden gedragen en ondersteund door degenen die bij het beleid betrokken zijn en/of erdoor geraakt worden;

    - Realistisch: doelen zijn zo geformuleerd dat ze (voor alle betrokkenen – zie acceptabel) als haalbaar worden ingeschat;
    - Tijdgebonden: aan doelen is een duidelijke en eenduidige termijn (zowel periode als moment in de tijd) verbonden waarin deze moeten worden gerealiseerd.

  Deze normen zijn geen doelen in zichzelf: ze helpen om zicht te houden op de realisatie van ambities, bieden houvast om zo nodig bij te sturen en vergemakkelijken het afleggen van betekenisvolle verantwoording.

- We gaan ervan uit dat er een navolgbare samenhang is (beleidstheorie) tussen geformuleerde doelen en het instrumentarium dat wordt ingezet om deze doelen te realiseren;
- We gaan ervan uit dat er (kwantitatief) zicht bestaat op de mate waarin doelen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld ontwikkeling middensegment) én in de mate waarin gevoerd beleid aan het realiseren van die doelen heeft bijgedragen.

BIJLAGE 2 MEERVOUDIG STUREN

Meervoudig sturen om doelen Actieplan Middenhuur te realiseren

Waarom meervoudig sturen?
In de Woonvisie van de gemeente Utrecht uit 2019 is de notie van meervoudig sturen als leidend sturingsprincipe omarmd. Dat hangt samen met de ambities van de gemeente voor het ruimtelijk- en woonbeleid. Dat zijn er niet alleen veel, het zijn ook zeer uiteenlopende ambities: verhogen van de woningbouwproductie, verduurzaming, vergroening, menging, doorstroming, et cetera[199]. Ook dat lijkt om een gedifferentieerde sturingsaanpak te vragen.

Een woningbouwproject in de stad heeft daarom vaak het karakter van een ruimtelijke opgave: het gaat vaak niet alleen om het bouwen van een gegeven aantal huizen. Maar bijvoorbeeld ook om het vergroenen van de woonomgeving, het aanpakken van verkeersstromen of het verduurzamen van de woningvoorraad. Het realiseren van meerdere, uiteenlopende ambities vraagt om de inzet – in samenhang – van verschillende instrumenten.

Daarnaast zijn geen twee woningbouwprojecten gelijk. Het realiseren van hetzelfde doel (bijvoorbeeld het verhogen van het aandeel middenhuur) kan in verschillende projecten en in verschillende wijken – met een uiteenlopende bestaande woningvoorraad om een andere inzet vragen. Zo is de opgave in een wijk als Overvecht een volstrekt andere dan die in het centrumgebied.

Tenslotte is de omgeving waarin een gemeente stuurt aan verandering onderhevig: de samenstelling van de stedelijke bevolking verandert, gemeentelijke overheden zijn steeds minder in staat om zelfstandig, regulerend doelen te realiseren. Gemeenten moeten samenwerken met andere overheden, private actoren, soms mondige bewoners en andere belanghebbenden zoals corporaties.

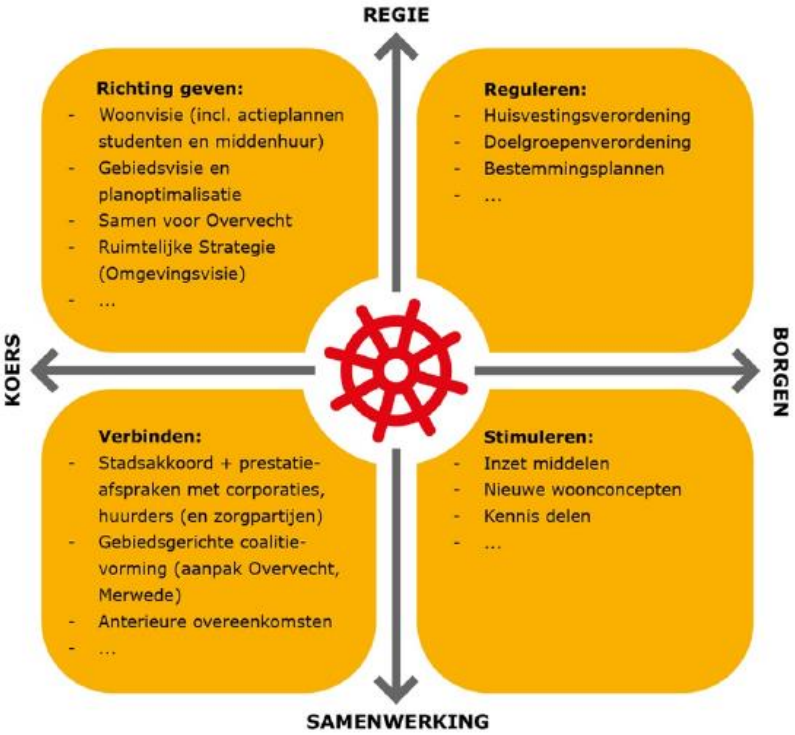
Een gemeente ziet zich dus voor de opgave gesteld om meerdere, uiteenlopende doelen in veranderende contexten te realiseren. Dat vraagt om het samenstellen en inzetten van een gerichte mix van beleidsinstrumenten. De notie van meervoudig sturen biedt handvaten om tot een dergelijke instrumentenmix te komen.

Wat is het?
De notie van meervoudig sturen stelt in essentie dat je meerdere typen sturingsinstrumenten kunt inzetten om doelen te bereiken. Die notie is ingebed in de waarneming of aanname dat het openbaar bestuur steeds meer in een horizontale, wederzijds afhankelijke relatie staat tot de maatschappelijke omgeving waaraan richting moet worden gegeven: als overheid kun je niet (meer) via regulering dwingend eenzijdig iets opleggen.

[199] Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*, p. 5.

Om doelen te bereiken moet je ook en steeds meer van andere instrumenten gebruik maken, zoals overleg, overreding, incentives, et cetera. Verheul et al (2018) onderscheiden vier rollen of sturingsbenaderingen met elk hun eigen (type) beleidsinstrumentarium: richtinggevend, regulerend, stimulerend en verbindend. De gemeente Utrecht heeft dat in onderstaande figuur gevisualiseerd.

Figuur B2.1 Overzicht meervoudig sturen[200].



In contexten die toenemend gekenmerkt worden door horizontaliteit, wederzijdse afhankelijkheid, dynamiek en meerdere belanghebbenden mag je aannemen dat sturing altijd elementen bevat uit elk van de vier kwadranten, dus: regulering én overleg, zachte én harde sturing. Tegelijkertijd mag worden aangenomen dat de gekozen mix in uiteenlopende contexten verschillend uitvalt. Een project in de wijk Overvecht, zoals De Mix[201] waar sociale huur plaats moet maken voor middenhuur, vergt een andere aanpak dan die in bijvoorbeeld de Merwedekanaalzone, waar middenhuur door het duurdere segment dreigt te worden weggedrukt[202].

[200] Gemeente Utrecht (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*.
[201] Website bouwproject De Mix. Via De Mix: nieuwbouw | Gemeente Utrecht
[202] Website bouwproject Merwede. Via Nieuwe stadswijk Merwede | Gemeente Utrecht

Hoe beoordelen we of/hoe meervoudig wordt gestuurd?
De keuze voor de juiste instrumentenmix begint met een plaatsbepaling: wat is in een specifieke context mogelijk (vgl. Wouter-Jan Verheul [et al], 9 oktober 2018)?

- **Werkt het** instrument? (om het doel te realiseren dat wordt nagestreefd)
- **Mag het** instrument worden ingezet? (verhouding tot bestaande wettelijke regels en voorschriften)
- **Past** de inzet in de gegeven context? (samenhang met andere ambities, maar ook: doelmatigheid ('past het binnen de begroting?'))
- **Hoort het**? (ethische / morele afwegingen: vinden bijvoorbeeld bewoner de inzet van bepaalde instrumenten aanvaardbaar?)

Dergelijke vragen horen te worden gesteld bij een nulmeting aan de start van een project: de vragen zijn alleen te beantwoorden op basis van een goede inschatting van de context waarin de gemeente doelen wil realiseren: waar ligt het initiatief, wie zijn belanghebbenden, welke aangelegen doelen worden ook/tegelijkertijd gerealiseerd, et cetera.
Doelen, omstandigheden, belanghebbenden en hun posities kunnen in de tijd ook veranderen. Daaruit volgt dat wat op het ene moment een passende mix van instrumenten is, dat op een ander moment niet meer hoeft te zijn. Dat veronderstelt dat de inzet van de gekozen instrumentenmix en de effecten die het sorteert ook tussentijds worden gemonitord.

Het bovenstaande leidt ons tot een aantal criteria aan de hand waarvan de inzet van meervoudige sturing in beleid kan worden getoetst:

- Er is een nulmeting uitgevoerd;
- Er vindt een expliciete afweging plaats over de inzet van beleidsinstrumenten binnen een project;
- Bij de gekozen mix van beleidsinstrumenten is sprake van een spreiding over de vier kwadranten (instrumenttypen);
- Elk project kent zijn eigen instrumentenmix, en deze is beargumenteerd;
- De inzet van het beleidsinstrumentarium wordt gemonitord en daar waar nodig aangepast/ bijgestuurd.

Om op een dergelijke manier te werk te kunnen gaan dient de gemeente over de capaciteit, kennis en kunde te beschikken. Het gaat dan om het vermogen om (algemene) ambities om te zetten in beleid, beleid te vertalen in concreet organisatorisch handelen en dit handelen ook daadwerkelijk vorm te geven (vgl. Verheul [et al], 2018, p. 23). Dat leidt tot een zesde criterium:

- De gemeentelijke organisatie beschikt over de capaciteit en benodigde deskundigheid om meervoudig sturen op alle niveaus daadwerkelijk vorm te geven.

In de Woonvisie van de gemeente Utrecht is het meervoudig sturen en de toepassing ervan alleen uitgewerkt voor het strategische niveau van gemeentelijke ambities. ‘Met de juiste (meervoudige) sturing kunnen we de woningmarkt meer in balans brengen en werken aan een stabiele hoge bouwproductie en betere menging van wijken. Meervoudig sturen betekent dat de gemeente hieraan richting geeft, reguleert, verbindt en stimuleert. Dit alles in samenhang met andere opgaven, zoals mobiliteit, energie, voorzieningen, groen en werkgelegenheid. Met meervoudig sturen kunnen we scenariogericht inspelen op (gebiedsspecifieke) ontwikkelingen, met de visie en lange termijndoelen als richtinggevende koers’ (Woonvisie, p. 13). Alleen in de laatste zin wordt gesuggereerd dat meervoudig sturen ook een ‘gebiedsspecifieke’ uitwerking behoeft. Wij gaan ervan uit dat wanneer meervoudig sturen op gemeentelijk niveau omarmd wordt, dit alleen kan werken als die benadering ook uitgewerkt wordt op het niveau van afzonderlijke projecten. Dat is ook in lijn met de manier waarop de notie van meervoudig sturen door de bedenkers ervan is uitgewerkt.[203] Dat leidt ons tot een laatste, overkoepelend criterium:

- Meervoudig sturen als richtinggevend concept voor het lokale ruimtelijke beleid werkt alleen wanneer dit op elk niveau waarop dat handelen betrekking heeft (gemeente – gebied – project) wordt uitgewerkt.

[203] Verheul, Wouter-Jan [et al] (2018), *Meervoudig sturen in gebiedstransformaties: op zoek naar rollen en instrumenten*
Verheul, Wouter-Jan (2017), *Gebiedstransformaties vereisen meervoudige en lerende aanpak*

BIJLAGE 3 PLANCAPACITEIT SYSTEMATIEK

Om de betrouwbaarheid van prognoses start bouw op de korte termijn te waarborgen hanteert de gemeente Utrecht de volgende systematiek:

'In de brief van 3 maart jongstleden hebben wij aangekondigd dat mede op basis van vragen uit uw raad een aangepaste systematiek zal worden gehanteerd om op eenduidige wijze te komen tot reëlere prognoses start bouw voor de korte termijn.
Wij hebben ervoor gekozen om de systematiek die al jaren voor de prognose van de woningbouwproductie in de bouwopgave Leidsche Rijn wordt gehanteerd, te gebruiken voor de hele stad. De werkwijze is als volgt: allereerst zijn, net als in voorgaande jaren, per project de stand van zaken beoordeeld (financiële haalbaarheid, planologisch-juridische status en draagvlak) en bij ieder project vertaald in de planning. Vervolgens is, op basis van ervaringscijfers van de afgelopen jaren en een analyse per jaarschijf, een percentage voor aftopping (20%) bepaald en in de individuele jaren start bouw verwerkt. De aftopping is hierbij gelijkmatig toegepast op de verschillende onderliggende categorieën ((on)zelfstandige studenten, sociale huur overig etc.) in het desbetreffende productiejaar. Onderstaand figuur geeft met behulp van de aftopping voor ieder jaar de bandbreedte van de geprognosticeerde start bouw weer.

We stellen ons als doel om jaarlijks de bovenkant van de geprognosticeerde start bouw te realiseren. Maar gelet op de factoren die de huidige woningbouwproductie beïnvloeden (en toegelicht in de volgende paragraaf) is het vanuit behoedzaamheid wenselijk om een realistische bandbreedte te hanteren.'[204]

[204] Gemeente Utrecht (2020). *Meerjaren Perspectief Ruimte 2020*, p. 19-20.

BIJLAGE 4 GERAADPLEEGDE BRONNEN

GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht, ambtelijke organisatie:

- Interim opgavemanager wonen
- Projectleider woningmarkt in balans
- Raadsadviseur
- Projectmanager Thomas à Kempisplantsoen
- Gebiedscoördinator West en Noordwest
- Projectmanager De Mix
- Gebiedscoördinator Overvecht
- Ruimtelijk regisseur Overvecht
- Projectmanager Leeuwesteyn
- Gebiedscoördinator Leidsche Rijn
- Projectmanager Wonderwoods
- Programmadirecteur centrumgebied
- Senior beleidsadviseur stedenbouw
- Beleidsadviseur stedenbouw
- Senior-adviseur circulair bouwen
- Projectmedewerker volksgezondheid

Externe samenwerkingspartners:

- Portaal
- Mitros
- BPD
- Trebbe
- Plegt Vos
- G&S vastgoed
- Syntrus Achmea
- CBRE
- a.s.r. real estate
- Jacobs Douwe Egberts (schriftelijk)

Inwoners:

- Woongroep Overhoop
- Bewonerscommissie Camera Obscuradreef
- Fris Alternatief

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- Gemeente Utrecht (2003). *Masterplan Stationsgebied Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (2006). Ontwikkelingsvisie *Centrale Zone, Leidsche Rijn.*
- Gemeente Utrecht (8 juli 2014). Commissiebrief *Actieplan Middeldure huur.*
- Gemeente Utrecht (17 juli 2015). Besluitenhistorie *Projectorganisatie Stationsgebied.*

- Gemeente Utrecht (19 mei 2015). Commissiebrief *Stand van Zaken Actieplan Middeldure Huur.*
- Gemeente Utrecht (14 april 2016). Stedenbouwkundig plan *Leeuwensteyn Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (31 oktober 2016). Procesbrief *Healthy Urban Quarter.*
- Gemeente Utrecht (11 juni 2017). Raadsvoorstel *Actieplan Middenhuur.*
- Gemeente Utrecht (21 september 2017). Raadsvoorstel *Actieplan Middenhuur.*
- Gemeente Utrecht (7 december 2017). *Actieplan Middenhuur.*
- Gemeente Utrecht (7 december 2017). Omgevingsvisie *Beurskwartier en Lombokplein.*
- Gemeente Utrecht (juli 2019). Woonvisie *Utrecht beter in balans.*
- Gemeente Utrecht (september 2019). *Stadsakkoord Wonen.*
- Gemeente Utrecht (2020). Notulen *Vergadering gemeenteraad 18 juni 2020.*
- *Gemeente Utrecht (mei 2020). Meerjaren Perspectief Ruimte 2020.*
- Gemeente Utrecht (2021). *Camera Obscuradreef – De Mix. Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE).*
- *Gemeente Utrecht (2021). Grondprijzen 2021.*
- Gemeente Utrecht (1 juni 2021). Notitie *Utrechts Selectiebeleid bij gronduitgifte ten behoeve van vastgoed- en gebiedsontwikkeling.*
- Gemeente Utrecht (juli 2021). *Utrecht dichtbij de tienminutenstad; Ruimtelijke Strategie Utrecht 2040.*
- Gemeente Utrecht (27 oktober 2021). Notitie *Evaluatie Actieplan Middenhuur.*
- Gemeente Utrecht (november 2021). *Stedenbouwkundig Programma van Eisen Thomas à Kempisplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (2 november 2021). Raadsbrief *Evaluatie Actieplan Middenhuur.*
- Gemeente Utrecht (23 december 2021). Raadsvoorstel *Betaalbare Koopwoningen.*
- Gemeente Utrecht (2022). Raadsbesluit *Wijziging voorwaarden middenhuur.*
- Gemeente Utrecht (2022). Memo *Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) Thomas à Kempisplantsoen.*
- *Gemeente Utrecht (2022). Omgevingsvisie Binnenstad Utrecht 2040.*
- Gemeente Utrecht (19 januari 2022). Raadsbrief *Beantwoording vragen Middenhuur.*
- Gemeente Utrecht (25 januari 2022). Raadsbrief *Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) Thomas à Kempisplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (3 februari 2022). Notulen *Vergadering gemeenteraad Utrecht, 3e raadsvergadering.*
- Gemeente Utrecht (25 februari 2022). Raadsbrief *Opkoopbescherming.*
- Gemeente Utrecht (mei 2022). *Meerjaren Perspectief Ruimte 2022*.
- Gemeente Utrecht (z.d.). Startdocument *Herontwikkeling Thomas à Kempisplantsoen* (Versie 01).

Interne documenten Gemeente Utrecht:

- Gemeente Utrecht (2020). *Overeenkomst tot uitgifte in erfpacht Healthy Urban Quarter nu bekend als Wonderwoods.*
- Gemeente Utrecht (2020). Selectieleidraad *Bouwveld 13b in Leeuwesteyn.*
- Gemeente Utrecht (2020). Selectielaadraad *Bouwveld 14a in Leeuwesteyn.*
- Plegt-Vos, CBRE & EFY (2020). *Almanak.*
- Trebbe (2020). *De Kroon op Leeuwesteyn.*
- Gemeente Utrecht (2021). Anterieure overeenkomst *Thomas à Kempisplantsoen.*
- Gemeente Utrecht (2021). *Overeenkomst ter uitgifte in erfpacht Leeuwesteyn, bouwveld 13b.*

- Gemeente Utrecht (2021). *Overeenkomst ter uitgifte in erfpacht Leeuwesteyn, bouwveld 14a.*

Schriftelijke vragen, moties en amendementen:

- *GroenLinks Utrecht, PvdA Utrecht (3 februari 2022).* Motie 2019/43 *Woontoren niet groter dan nodig.*
- *Gemeente Utrecht (11 november 2019).* SV 2019, nr. 234 *Plan de Mix* (met antwoord).

Andere bronnen:

- Yin, R.K. (2003). *Case study Research Design and Methods (3e editie).*
- Verheul, W.J. (2017). *Gebiedstransformaties vereisen meervoudige en lerende aanpak.*
- Stec Groep (20 februari 2017). *Inzicht in instrumentarium middeldure huur Utrecht.*
- GroenLinks, D66, ChristenUnie (1 juni 2018). Coalitieakkoord Utrecht 2018-2022 *Ruimte voor iedereen*.
- *Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E. & Hobma, F. (9 oktober 2018). Programma Stedelijke Transformatie Meervoudig sturen in gebiedstransformaties. Gebiedstransformaties vereisen meervoudige en lerende aanpak.*
- BPD, Mitros, Gemeente Utrecht (2019). Startdocument *De Mix Utrecht.*
- Mitros, Portaal (2019). Startdocument *Herontwikkeling Thomas à Kempisplantsoen.*
- *Verheul, W.J. & Heurkens, E. (april 2021). Meervoudige waardecreatie van publieke en private projecten in stedelijke ontwikkeling*, in: Grondzaken en gebiedsontwikkeling april 2021, nummer 2.
- Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal (2020). *Thomas à Kempisplantsoen ambitie- en uitgangspuntendocument.*
- Van Riezen & Partners (14 april 2021). *Ruimtelijke onderbouwing Camera Obscuradreef – De Mix.*
- ABF Research in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & koninkrijksrelaties (8 juni 2021). *Inventarisatie plancapaciteit.*
- Gemeente Utrecht, Portaal, Huurdersraad Portaal Regio Utrecht (december 2021). *Prestatieafspraken 2022-2026.*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), (mei 2022). Programma *Betaalbaar wonen*.
- GroenLinks, D66, PvdA, Student & Starter, ChristenUnie (1 juni 2022). Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke *kansen, betaalbaar wonen en klimaat.*

Websites:

- NOS (2021). Collectie: *Wooncrisis*. Geraadpleegd via: https://nos.nl/collectie/13877-wooncrisis.
- *Gemeente Utrecht (z.d.). Utrecht Monitor: Voorraad woningen. Geraadpleegd via: Voorraad woningen | Utrecht Monitor (utrecht-monitor.nl).*
- Gemeente Utrecht (2021). *Wonen*. Geraadpleegd via: https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wonen/

- Van Gijzel, R. in Trouw (17 februari 2021). *Het lukt maar niet om het tekort aan huurwoningen op te lossen.* Geraadpleegd via: https://www.trouw.nl/economie/het-lukt-maar-niet-om-het-tekort-aan-huurwoningen-op-te-lossen~b3c705c0/
- DUIC (19 november 2021). *Tekorten op woningmarkt in Utrecht; wat doet wethouder Diepeveen om de crisis aan te pakken*? Geraadpleegd via: https://www.duic.nl/wonen/tekorten-op-woningmarkt-in-utrecht-wat-doet-wethouder-diepeveen-om-de-crisis-aan-te-pakken/
- Centraal Bureau voor de Statistiek (28 september 2022). Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio. Geraadpleegd via: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table
- Gemeente Utrecht (z.d.). *Omgevingsvisie.* Geraadpleegd via: https://omgevingsvisie.utrecht.nl/.
- Gemeente Utrecht (z.d.). *Bouwproject De Mix*. Geraadpleegd via: https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/bouwprojecten-en-stedelijke-ontwikkeling/bouwprojecten/de-mix-nieuwbouw/.
- Gemeente Utrecht (z.d.). *Utrecht in cijfers: wonen*. Geraadpleegd via: https://utrecht.incijfers.nl/dashboard/thema/wonen.
- Platform31 (z.d.). *Middeldure huur als smeerolie*. Geraadpleegd via https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/particuliere-huurmarkt/middeldure-huur-als-smeerolie.

REKENKAMER UTRECHT

wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.