

# Eindrapport

## Evaluatie Hart van de Heuvelrug 2002 – 2016



Beeld: Hart van de Heuvelrug, kaartje met projecten (bron: [www.hartvandeheuvelrug.nl](http://www.hartvandeheuvelrug.nl))  
Foto's van boven naar beneden: Boele Staal Ecoduct, Zorg- en Woonwijk Sterrenberg,  
Bedrijfventerrein Richelleweg (bron: Dick Walraven, september 2015)

24 augustus 2017

---

# Eindrapport

**Evaluatie Hart van de Heuvelrug 2002 – 2016**

24 augustus 2017



# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Vraagstelling onderzoek Hart van de Heuvelrug	5
1.2 Aanpak en bronnen	6
1.3 Leeswijzer	7
<b>2 In vogelvlucht: Hart van de Heuvelrug 2002 – 2016</b>	<b>8</b>
2.1 2001: Initiatief van Utrechts Landschap en ING Vastgoed	10
Sleutelmoment I: initiatief	13
2.2 2003: Intentieovereenkomst	13
Sleutelmoment II: intentieovereenkomst	15
2.3 2004: Raamovereenkomst	15
Sleutelmoment III: raamovereenkomst	17
2.4 2005: Clusterovereenkomst Soest I	17
Sleutelmoment IV: clusterovereenkomst	20
2.5 2005 en daarna: Uitvoering: bestemmingsplan en grondverwerving	21
Deelprojecten Hart van de Heuvelrug	23
2.6 2008-2013: Verweving met Park Vliegbasis Soesterberg	23
Sleutelmoment V: Oplopen financieel tekort	24
2.7 2014 en daarna: Oplopende tekorten en nieuwe overeenkomst	25
Sleutelmoment VI: nieuwe samenwerkingsovereenkomst	28
<b>3 Risico's bij Hart van de Heuvelrug: een analyse</b>	<b>29</b>
3.1 Het woud der verwachting: verwervingswaarde na start van het programma	29
3.2 Complexiteit van de organisatie	30
3.3 Geleidelijk uitkristalliseren van plannen	31
3.4 Fasering: eerst rood of eerst groen realiseren?	31
3.5 Interactie met gemeentelijk beleid	32
3.6 Weinig aandacht voor risicobeheersing	33
3.7 Meer dan de som der delen: programma en projecten	33

<b>4</b>	<b>Beantwoording deelvragen</b>	<b>35</b>
4.1	Risicomanagement 2004 – 2014	35
4.2	Risicomanagement vanaf 2015	37
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>43</b>
5.1	Beoordeling aan het normenkader	43
5.2	De rol van de gemeenteraad	45
5.3	Aanbevelingen	48
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Bronnen</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Normenkader</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 3:</b>	<b>Bestuurlijke reactie college</b>	<b>56</b>

# Managementsamenvatting

De rekenkamercommissie Soest heeft onderzoek uitgevoerd naar het programma Hart van de Heuvelrug. Meer in het bijzonder naar het risicomanagement bij dit - door zeventien partijen - in 2004 opgezette programma om op de Utrechtse Heuvelrug ontwikkeling van rode (bebouwd, zoals woningbouw of bedrijventerreinen) en groene functies (natuur) in samenhang mogelijk te maken.

## **Raamovereenkomst 2004**

De partijen – met als centrale spelers de gemeenten Soest en Zeist en de provincie Utrecht – ondertekenden in 2004 een raamovereenkomst. Die raamovereenkomst benoemt de spelregels voor de samenwerking in het programma. De raamovereenkomst is uitgewerkt in clusterovereenkomsten. In deze clusterovereenkomsten werden de verschillende deelprojecten van het programma benoemd en de uitgangspunten voor de verschillende projecten vastgelegd.

## **Clusterovereenkomst Soest**

Voor de gemeente Soest is vooral de clusterovereenkomst Soest van belang. In deze overeenkomst is vastgelegd dat de gemeente in de ontwikkeling van zes deelprojecten participeert: de groene projecten Oostelijke corridor, Jesserunkamp, Kodakterrein en Soesterveen en de rode projecten Apollo-Noord en bedrijventerrein Richelleweg. De eerstgenoemde vier projecten zijn inmiddels gerealiseerd, de laatste twee zijn nog in uitvoering.

## **Financiële tegenvallers**

Gedurende de looptijd van het programma bleek dat de oorspronkelijke opzet van verevening van de winst uit de rode projecten met de kosten van de groene projecten niet haalbaar was. Twee belangrijke redenen hiervoor zijn de economische crisis en de gebleken onmogelijkheid om de gronden voor alle rode projecten voor een voldoende lage prijs te verwerven. Daarnaast speelde een aantal tegenvallers bij de aanleg van de groene projecten een rol. Het gaat dan met name om een lastige vaststelling van het bestemmingsplan, waardoor het proces vertraagde en de kosten opliepen.

Het bleek dat voor het oplopende tekort geen oplossing gevonden kon worden binnen de kaders van de in 2004 opgestelde raamovereenkomst. De uiteindelijke oplossing die daar geboden werd – een of meerdere extra rode locaties vaststellen en ontwikkelen – was in de praktijk onmogelijk, omdat op de Heuvelrug alle potentiële rode locaties al vergeven waren of om andere redenen financieel of politiek onhaalbaar.

## **Nieuwe samenwerkingsovereenkomst**

Uiteindelijk is in 2015 een nieuwe samenwerkingsovereenkomst opgesteld tussen de partijen Soest, Zeist en provincie Utrecht, met als onderdeel daarvan nieuwe financiële spelregels. Eén van de afspraken is dat vanuit de ontwikkeling van Park Vliegbasis Soesterberg een bijdrage afgedragen wordt aan het programma. De ontwikkeling van Park Vliegbasis Soesterberg is een formeel niet tot het programma Hart van de Heuvelrug behorende rode ontwikkeling waar naar verwachting voldoende verdien capaciteit bestaat. Daarnaast is de afspraak dat de provincie het resterende financiële tekort voor haar rekening neemt, mits de gemeenten het programma conform de gemaakte afspraak uitvoeren.

### **Concluderend:**

- Terugkijkend is het opvallend dat in de eerste jaren van het programma het financiële risicomanagement een zeer beperkte rol speelt. Men heeft daarvoor bij de opzet van het programma onvoldoende aandacht gehad. In latere jaren is die aandacht verbeterd en daarmee het risicomanagement. Inmiddels is er een adequaat systeem van (financieel) risicomanagement en van informatievoorziening daarover in werking.
- De gemeenteraad is in het traject om tot de raam- en clusterovereenkomst te komen op de juiste momenten gevraagd om instemming met de overeenkomsten. Wel heeft de raad nagelaten om vooraf kaders mee te geven voor elke vervolgstap, waardoor de raad bij de totstandkoming van de overeenkomsten een vooral reactieve rol heeft gespeeld. Ook is niet bepaald op welke wijze de raad over de uitvoering van het programma geïnformeerd zou worden. Dat heeft ertoe geleid dat de raad bij de olopende tekorten moeilijk zicht kreeg op de actuele stand van zaken.
- Bij de nieuwe overeenkomst heeft de raad een belangrijke rol gespeeld door vooraf aan te geven binnen welke kaders de gemeente Soest daarin mee kon gaan. Ook wordt de raad sinds die tijd adequaat geïnformeerd over de voortgang van het programma. Wel speelt het begrijpelijkerwijs geheime karakter van een groot deel van de informatie een complicerende rol bij het debat en de besluitvorming over het programma Hart van de Heuvelrug. Overzicht ontbreekt als gevolg hiervan soms.
- Hoewel het programma in financiële zin niet aan de oorspronkelijke verwachtingen voldaan heeft, valt op dat de drie betrokken partijen zich blijvend gecommitteerd hebben aan de inhoudelijke doelen: samenhangende ontwikkeling van groene en rode functies op de Utrechtse Heuvelrug. Met het programma Hart van de Heuvelrug is de kwaliteit van het groen op de Heuvelrug versterkt en is er tegelijkertijd nieuwe ruimte gecreëerd voor woningbouw en bedrijvigheid in de gemeenten. Op die manier heeft het programma geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de ruimte in de gemeente Soest en in de omliggende gemeenten.

### **Aanbevelingen:**

1. Zorg bij grote projecten van welke aard dan ook vanaf het begin voor een adequaat systeem van risicomanagement.
2. Houd bij een dergelijk groot project, waarvan op voorhand duidelijk is dat het meerdere raadsperiodes zal beslaan, *ook in de informatievoorziening* steeds de hoofddoelen voor ogen.
3. Formuleer als raad in een dergelijk stapsgewijs besluitvormingstraject actief randvoorwaarden voor volgende stappen: wat zijn de kaders voor die stappen en hoe kan de raad zijn controlerende rol daarbij vervullen? Dat betekent ook dat er bij elke stap in het traject een 'procesdoorkijk' gegeven wordt naar de stappen die volgen.
4. Geef aan bij de start van een dergelijk programma waarover de raad geïnformeerd moet worden. Zoek daarbij naar een structurele inbedding in de P&C-documenten.
5. Waarborg, wanneer het om een of andere reden nodig is om informatie geheim te houden, dat de samenhang tussen verschillende delen van de informatie inzichtelijk blijft. Zorg in dat kader ook voor een 'overdrachtdossier' voor nieuwe raadsleden van wat in besloten bijeen-

komsten besproken is of van wat geheim aan de raad ter kennis gegeven is.

6. Deel bij het aangaan van dergelijke langjarige samenwerkingsvormen de afweging tussen verschillende samenwerkingsvormen met de raad, en maak daarbij inzichtelijk wat de consequenties van de keuze zijn voor de rol van de raad in het vervolg.

# 1 Inleiding

Sinds 2001 werkt de gemeente Soest samen met een verscheidenheid aan andere partijen aan de ontwikkeling van het programma 'Hart van de Heuvelrug'. In essentie is het doel van dat programma de integrale ontwikkeling van rode – woningbouw, bedrijven – en groene – natuur – functies op de Utrechtse Heuvelrug. Er is inmiddels geruime tijd verstreken sinds in het voorjaar van 2004 de raamovereenkomst voor het programma werd opgesteld. In tegenstelling tot wat bij aanvang van het programma voorzien was, zijn de tot het programma behorende projecten nog niet afgerond. Integendeel, er ligt sinds 2014 een nieuwe overeenkomst met onder andere het doel om de financiële tekorten terug te dringen. Naar aanleiding van vragen uit de raad heeft de Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Soest nader onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van het programma Hart van de Heuvelrug, in het bijzonder voor wat betreft risico's en risicobeheersing.

## 1.1 Vraagstelling onderzoek Hart van de Heuvelrug

De RKC heeft voor het onderzoek een aantal vragen geformuleerd. Deze vragen zijn afgeleid van een driedelige onderzoeksdoelstelling:

1. In kaart brengen op welke wijze risicomanagement en -beheersing in het programma Hart van de Heuvelrug opgezet waren in de periode 2004-2014 (ten tijde van de eerste samenwerkingsovereenkomst).
2. Beoordelen of risicomanagement en -beheersing een adequate plaats gekregen hebben in de tweede samenwerkingsovereenkomst (periode 2015-2025).
3. Vanuit doel 1 en 2 beoordelen of de raad voldoende in de gelegenheid is/wordt gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen.

De hoofdvraag voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Is de raad door de informatievoorziening die betrekking heeft op risicomanagement en -beheersing voldoende in de gelegenheid om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

Per doel is deze hoofdvraag uitgewerkt in een aantal deelvragen:

### 1. Deelvragen bij doel 1:

- a. Welke risico's zijn bij de eerste overeenkomst ingeschat?
- b. Hoe is het risicomanagement ingericht?
- c. Welke beheersmaatregelen zijn genomen?
- d. Heeft het samenwerkingsverband op de juiste momenten de juiste informatie aan de raad van Soest gestuurd zodat de raad adequaat kon reageren?
- e. Wat heeft de raad met de verstrekte informatie gedaan?
- f. Hoe zijn de tekorten van de eerste periode verdeeld over de zeventien betrokken partijen?



## 2. Deelvragen bij doel 2:

- a. Hoe zijn de tekorten van de eerste periode verwerkt in de nieuwe overeenkomst?
- b. Wat is de looptijd van de oude en nieuwe afspraken?
- c. Welke verplichtingen is de gemeente Soest aangegaan?
- d. Is duidelijk welke rol de gemeente Soest heeft in de samenwerking?
- e. Welke risico's zijn bij de nieuwe overeenkomst ingeschat?
- f. Hoe is het risicomanagement ingericht?
- g. Welke beheersmaatregelen zijn genomen?
- h. Hoe zijn de financiële risico's in de nieuwe overeenkomst verdeeld?
- i. Heeft de gemeente Soest over alle risico's afspraken gemaakt?
- j. Hoe worden opbrengsten en lasten verevend?
- k. Naar wie gaat eventuele winst?
- l. Zijn er in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst mogelijkheden opgenomen om bij te sturen?
- m. Zijn er exit opties voor de raad<sup>1</sup> en welke kosten zijn daaraan verbonden?
- n. Er is afgesproken, bij het aangaan van de nieuwe overeenkomst voor programma Hart van de Heuvelrug, dat vanuit Park Vliegbasis Soesterberg 10 miljoen euro overgeheveld wordt naar de GREX van programma Hart van de Heuvelrug. Is hier in de GREX van Park Vliegbasis Soesterberg rekening mee gehouden?

## 3. Deelvraag bij doel 3:

- a. Concluderend naar aanleiding van de beantwoording van deelvragen uit doel 1 en 2: zijn/wordt de raad voldoende in de gelegenheid gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen?

## 1.2 Aanpak en bronnen

Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau RIGO Research en Advies BV. De belangrijkste bronnen zijn:

- Het (omvangrijke) dossier van het programma Hart van de Heuvelrug en de verschillende deelprojecten.
- Interviews met bij het programma betrokken personen.

Bijlage 1 geeft een overzicht van bronnen en gesprekspartners.

Het tweede onderzoeksdoel behelst een beoordeling van het risicomanagement, met de vraag of dit adequaat is. Het analysekader dat we gebruikt hebben als een ideaalmodel daarvoor is te vinden in bijlage 2. In hoofdstuk 5 is de toets van de bevindingen aan dit kader te vinden.

<sup>1</sup> Algemeener geldt dit voor de gemeente als geheel.

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt in vogelvlucht geschetst hoe de ontwikkeling van Hart van de Heuvelrug tussen 2001 en heden verlopen is. Op een aantal punten in die geschiedenis – zes zogenoemde sleutelmomenten – letten we in het bijzonder. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de meest opvallende risico's van het programma. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de onderzoeksvragen beantwoord. De beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 4 leidt, na vergelijking met het normenkader (zie bijlage 2) tot een slotbeschouwing over de gemeentelijke risico's in hoofdstuk 5.

## 2 In vogelvlucht: Hart van de Heuvelrug 2002 – 2016

Voordat we in het volgende hoofdstuk komen tot een nadere analyse van de risico's die de gemeente Soest loopt bij de ontwikkeling van het programma Hart van de Heuvelrug, geven we in dit hoofdstuk in vogelvlucht een overzicht van de historie van het programma. Zijdelings raken we daarbij aan de ontwikkeling van Park Vliegbasis Soesterberg, omdat vanuit die grondexploitatie wordt bijgedragen aan Hart van de Heuvelrug. We besteden daarbij in het bijzonder aandacht aan de rol van de gemeente Soest, maar raken waar dat relevant is ook aan de ontwikkeling van het programma in het algemeen.

Als we het programma in de tijd volgen, onderscheiden we een aantal cruciale stappen:



In het vervolg van dit hoofdstuk werken we deze stappen nader uit. Op zes punten benoemen we daarbij sleutelmomenten, om voor die momenten stil te staan bij de rol die de raad speelde, de informatie waarover de raad kon beschikken en de risico's die onderkend werden.

### **De organisatie van het programma Hart van de Heuvelrug**

Voor de lezer gaan we hier eerst in op de organisatiestructuur. Hierin maken we een onderscheid tussen het cluster- en programmaniveau.

#### **Programmaniveau 2004-2015**

Aanvankelijk bestaat de organisatiestructuur op **programmaniveau** uit een **Bestuurlijke stuurgroep** met een vertegenwoordiging van alle 17 partijen. Zij worden ondersteund door een **Programma-bureau**. Sinds april 2007 is er de *Beheerscommissie HvdH*<sup>2</sup> voor de uiteindelijke verrekening van de 'rode' projecten met de groene via het Beheerfonds (waarover later meer). Gezien het feit dat de provincie de voorfinanciering van de 'groene' projecten verzorgt is het beheer hiervan in handen van de provincie Utrecht.

Zodra met de uitvoering van de projecten wordt gestart, wordt een **Adviescommissie planeconomie** ingesteld met daarin een afvaardiging van de gemeenten Soest en Zeist en de provincie. Zij verzorgen vanaf dat moment het nodige rekenwerk rond de grondexploitaties en het samenbrengen hiervan in de zogenaamde master-grondexploitatie (mastergrex).

#### **Programma niveau 2015 en verder**

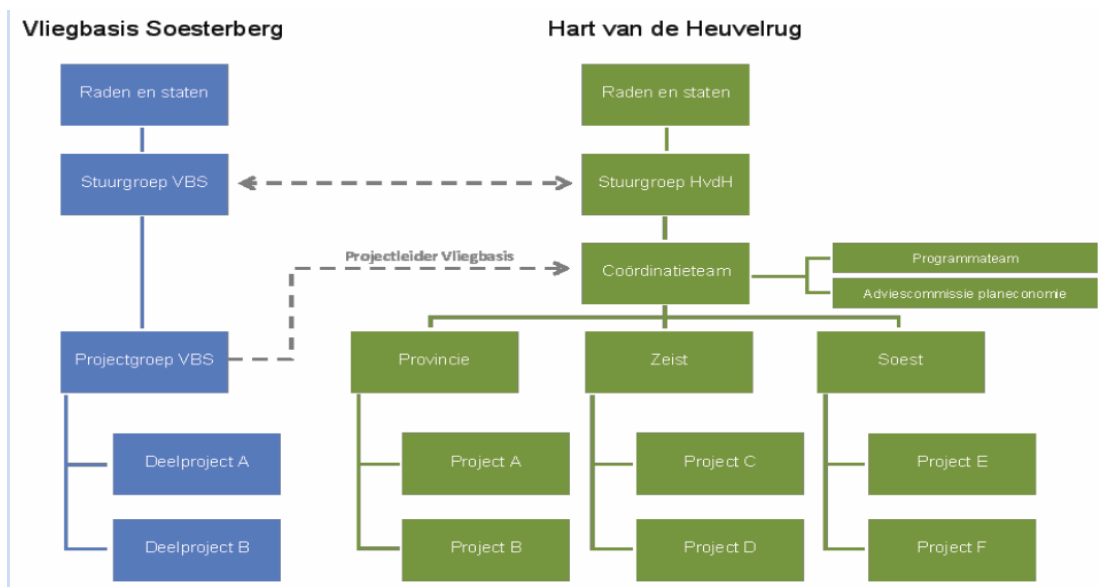
Na het sluiten van de hernieuwde samenwerkingsovereenkomst in 2015 ziet de organisatie er iets anders uit. Er is nog steeds een **Stuurgroep** actief, zij het met minder partijen (gemeente Soest, gemeente Zeist en de provincie Utrecht). Zij stellen een **Coördinatieteam** aan. Dat team verzorgt de ambtelijke voorbereiding en afstemming van alle voorstellen die ter besluitvorming aan de Stuurgroep worden voorgelegd en is ook verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de stuurgroep en de gemeenteraden. Het coördinatieteam voert daarnaast de besluiten van de stuurgroep uit. Zowel op het niveau van de stuurgroep als op het niveau van het coördinatieteam is er een relatie met de ontwikkeling van de Vliegbasis.

Het coördinatieteam wordt ondersteund door het **Programmateam** en de **Adviescommissie Planeconomie**. Het Programmateam verzorgt het secretariaat van het Programma en staat dan ook onder leiding van een door partijen gezamenlijk benoemde programmasecretaris. De rol van de adviescommissie planeconomie is met de nieuwe overeenkomst niet veranderd.

In schema ziet de organisatiestructuur er als volgt uit<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> Provincie Utrecht, Instellingsbesluit Beheerscommissie HvdH, april 2007.

<sup>3</sup> Samenwerkingsovereenkomst Hart van de Heuvelrug 2015.



### Clusterniveau

De organisatiestructuur op clusterniveau is relatief eenvoudig. Er wordt een bestuurlijke stuurgroep (ook wel het bestuurlijk platform) ingesteld waarin iedere partij (provincie, gemeente Soest en gemeente Zeist) een vertegenwoordiger heeft. Deze stuurgroep stuurt een ambtelijke managementgroep (en de onderliggende projecten) aan die haar ondersteuning verzorgt. De ambtelijke managementgroep kan op haar beurt ambtelijke werkverbanden instellen. Het gaat hier concreet om de projectleiding van de individuele projecten. Over het programma wordt op clusterniveau ook regelmatig overlegd tussen de beide gemeentesecretarissen en hun provinciale tegenhanger; de algemeen directeur. Zij functioneerden als 'trouble-shooter' of 'olieman'. Deze organisatiestructuur blijft bestaan ook nadat in 2015 nieuwe samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten. De clusterovereenkomst Soest I loopt door en daarmee de organisatiestructuur ook.<sup>4</sup>

## 2.1 2001: Initiatief van Utrechts Landschap en ING Vastgoed

In het najaar van 2001 nemen Stichting het Utrechts Landschap en ING Vastgoed het initiatief om samen in de 'Week van het landschap' een bijeenkomst te organiseren en daarbij een boekje uit te brengen, getiteld 'de Ontknoping'.<sup>5</sup> In dat boekje en in die bijeenkomst gaat het erover hoe de kluwen van belangen op de Utrechtse Heuvelrug, waar bijna iedereen mee in de knoop zit, ontward kan worden. Eigenlijk alle betrokken partijen – waaronder dus ook twee ogenschijnlijk onwaarschijnlijke partners als de twee initiatiefnemers – lopen er tegenaan dat de situatie op de Heuvelrug voor geen enkele partij bevredigend is. Er is aan de ene kant geen ruimte voor woningbouw of de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, terwijl daar wel behoefte aan is, en aan de andere kant is het gebied zo volgebouwd dat de natuur ook steeds meer versnipperd wordt.

Het initiatief van deze twee partijen bestaat er in de basis in, anders naar de ruimte te gaan kijken. Simpel gezegd is dat niet kijken vanuit de belemmeringen – natuur zit in de weg voor de ontwikkeling van rode functies en vice versa – maar vanuit de mogelijkheden: welke financiële mogelijkheden voor versterking van de groenstructuur kunnen we creëren als we op bepaalde plekken ontwikkelingen voor woningbouw of bedrijven toestaan? De meest concrete suggestie in deze fase is

<sup>4</sup> Clusterovereenkomst Soest I 2005 en diverse gesprekken.

<sup>5</sup> De ontknoping. Winstkansen voor rood en groen op de Utrechtse Heuvelrug.

om het Kamp van Zeist aan de natuur terug te geven en dan in ruil daarvoor elders te gaan bouwen.

Hierin was ook de reden voor de provincie Utrecht gelegen om deel te nemen aan programma HvdH. Zij zag kans tot een integrale kwaliteitsverbetering van het gebied. Zowel op het gebied van natuur als op het vlak van wonen, werken, zorg en leefbaarheid. Middels een programmatische aanpak was een grote kwaliteitsverbetering te realiseren. Duidelijk was dat de geformuleerde ambitie energie bij alle betrokkenen los maakte.

### **Nieuw perspectief voor zorginstellingen**

In de periode 2000-2002 wordt parallel een discussie over toekomst van de zorginstellingen op de Heuvelrug gevoerd. In deze discussie raakt de provincie al snel betrokken, met een 'Leidraad beleid instellingen Heuvelrug' waarin de basis voor het denken over Hart van de Heuvelrug en het nieuwe streekplan besloten ligt. Het doel van de leidraad is het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen enerzijds en het mogelijk maken van ontwikkelingen in een gewenste vorm anderzijds.

Eén van de eerste concrete activiteiten die de leidraad benoemt, is een pilot op de Heuvelrug rond de "vermaatschappelijking van de zorg bij Stichting Reinaerde en Stichting Abrona". De transformatie van grootschalig geïsoleerd intramuraal wonen naar kleinschalig geïntegreerd extramuraal wonen staat hierbij centraal. In eerste instantie is de gemeente Soest hier niet bij betrokken. De gemeente bezit echter gronden op Sterrenberg, de locatie van de twee zorginstellingen. Deze pilot groeit uit eindelijk uit tot één van de HvdH projecten in het Zeister-gedeelte (Zeist 1, zorgpilot 1), maar met een Soester belang gezien het grondeigenaarschap.

### **Platform 'Hart van de Heuvelrug'**

Nog in datzelfde jaar, medio december 2001, komt voor de eerste keer het platform Hart van de Heuvelrug bij elkaar. Daar zitten naast de gemeenten Soest en Zeist en de provincie Utrecht ook een aantal andere partijen aan tafel. Vooral vanuit het Rijk is er veel betrokkenheid, omdat het bij een groot deel van de ontwikkelingen gaat om gronden die eigendom zijn van het Rijk of om andere belangen van het Rijk. De wethouder die daar namens de gemeente Soest aanwezig is, geeft aan dat de gemeente ambitieus is waar het gaat om het versterken van het groene karakter, en dat Soest vooral op zoek is naar partners om rode functies met meerwaarde mee te realiseren.<sup>6</sup>

De eerste ideeën voor Hart van de Heuvelrug worden door de gemeente Soest naar de provincie gezonden op 6 september 2002<sup>7</sup>. Genoemd worden de aanpak van de Richelleweg, de toekomst van de 'groene wig' van Soesterberg (wat later Apollo-Noord heet), de toekomst van Kamp van Zeist, de locatie Zonnegloren, het Kodak-terrein en corridor de Birkt. Men benadrukt dat de samenhang van de projecten de slagingskans van het ene project afhankelijk maakt van het andere en een verbondenheid zal ontstaan tussen rode en groene saldi.

De partijen maken de afspraak dat ingenieursbureau Grontmij een verkennend onderzoek gaat uitvoeren naar de haalbaarheid van het initiatief.<sup>8</sup> Eind februari 2002 is er een vervolgspraak, waarbij de partijen in gesprek gaan op basis van het rapport van Grontmij dat een week eerder is verschenen. De conclusie in dat rapport over wat het 'schaakbordmodel' is gaan heten is positief: het is mogelijk

<sup>6</sup> Verslag platform Hart van de Heuvelrug d.d. 14 december 2001.

<sup>7</sup> Besluit b en w 3 september 2002.

<sup>8</sup> B&W brief gemeente Soest d.d. 8 januari 2002.

om met deze werkwijze zowel de rode als de groene functies te versterken. Wel is nog veel nadere uitwerking van de plannen nodig.<sup>9</sup> Dat geldt de inhoud van de plannen, maar minstens van even groot belang is dat het instrumentarium om tot de verwerkelijking ervan te komen, nog doordacht moet worden.

De gemeente Soest heeft in deze periode als belangrijkste prioriteiten het bouwen binnen de rode contouren – dus geen nieuwe uitleglocaties – en de toekomst van vliegbasis Soesterberg. In het algemeen wordt 'het groen' in Soest belangrijk gevonden. De vragen vanuit Soest in het platform gaan veelal over het risico dat er teveel 'rood' komt,<sup>10</sup> een zorg die overigens door alle betrokken partijen gedeeld wordt.<sup>11</sup> Dat groen in Soest een hogere prioriteit heeft, blijkt ook uit de raadsvergadering waarin de ideeën voor Hart van de Heuvelrug voor het eerst gedeeld worden. Op een vraag naar de mogelijkheid voor de bouw van meer starterswoningen, antwoordt de wethouder door te wijzen op de door de raad zelfgekozen belemmering van het niet bouwen buiten de rode contouren. Daarmee is de ruimte voor woningbouw beperkt, beperkter dan die zou zijn op grond van alleen de belemmeringen vanuit Rijk en provincie, en zijn er dus ook nauwelijks mogelijkheden voor de bouw voor starters. De wethouder geeft op dat moment aan dat er wellicht ruimte zal komen – ook vanuit het Rijk – voor een andere benadering, en dat er met de Heuvelruggemeenten allerlei gesprekken gaande zijn om 'rood voor groen'-achtige constructies te ontwerpen.<sup>12</sup>

Met rood-voor-groen<sup>13</sup> is Soest dan al enigszins bekend vanwege haar rol bij de herontwikkeling van het sanatoriumterrein 'Zonnegloren'. Er was het idee om dat terrein grotendeels aan de natuur terug te geven en om dat financieel mogelijk te maken met de bouw van een aantal villa's en met nieuwbouw op een andere plaats. Die constructie wordt – na aanvankelijke afwijzing – uiteindelijk in oktober 2002 goedgekeurd door de minister van VROM. In de gemeenteraad van Soest laat de wethouder weten dat Soest hiermee een vernieuwende manier van werken tot stand heeft gebracht, die mogelijk van nut kan zijn bij de gesprekken over de ontwikkeling van de Heuvelrug.<sup>14</sup> De basis hiervoor is gelegen in een gebiedsvisie.

Een deelgebiedstudie wordt daarna uitgewerkt. Deze krijgt als titel *De Koningspion*: een openingszet 'e2-e4' voor realisatie van rode én groene projecten. Deze studie vormt vervolgens het vertrekpunt voor de verdere ontwikkeling van HvdH.<sup>15</sup>



<sup>9</sup> Verslag platform Hart van de Heuvelrug d.d. 27 februari 2002.

<sup>10</sup> Verslag platform Hart van de Heuvelrug d.d. 11 juli 2002.

<sup>11</sup> Zie discussienotitie over kostenverevening, als bijlage bij platform Hart van de Heuvelrug d.d. 1 oktober 2002.

<sup>12</sup> Notulen gemeenteraad d.d. 16 oktober 2002, p. 29-30.

<sup>13</sup> Rood-voor-groen is een kernachtige uitdrukking voor de benadering waarbij 'rode functies' zoals woningen of bedrijven in samenhang worden ontwikkeld met 'groene functies' zoals natuur, en de winst uit de rode functies de groene functies financiert.

<sup>14</sup> Notulen gemeenteraad d.d. 14 oktober 2002, p. 10.

<sup>15</sup> Vergadering college van B en W 12 november 2002.

## Sleutelmoment I: initiatief

- Rol van de raad: de raad stemt in deze fase in met het initiatief om verder te gaan werken aan een integrale rood-groene ontwikkeling van de Heuvelrug. Dat doet de raad, omdat men zich bewust is van het feit dat de bestaande situatie niet ideaal is: er is geen ruimte voor starterswoningen en andere gewenste ontwikkelingen en het groen zit in de knel. Hoewel die beide belangrijk worden gevonden, uit de raad vooral zijn betrokkenheid bij het groen.
- Informatie: de raad wordt in deze fase vooral mondeling bijgepraat over de ideeën die beginnen te ontstaan.
- Risico's: risico's worden in deze fase nog niet expliciet onderscheiden.

## 2.2 2003: Intentieovereenkomst

De gesprekken in het platform brengen de verschillende betrokken partijen steeds meer op één lijn. Om uitdrukking te geven aan die gevonden overeenstemming, wordt in 2003 een intentieovereenkomst opgesteld en ondertekend. Basis daarvoor is de gebiedsvisie, waarmee de partijen in 2002 hebben ingestemd. Ook wordt op dat moment in een bestuurlijke kerngroep (afvaardiging van het bestuurlijk platform) uitwerking gegeven aan de kostenaspecten en afspraken tot verevening. In december 2003 komt deze intentieverklaring in de gemeenteraad. Parallel hieraan wordt de raad een besluit gevraagd over de zorgpilot en de corridor Leusderheide.

De intentieovereenkomst zelf bevat vooral de afspraak om verder samen te gaan zoeken naar een manier om de ideeën voor rood-voor-groen op de Heuvelrug in de praktijk te brengen. Dat wordt ook in relatie gebracht met het dan populaire adagium van ontwikkelingsplanologie bij de rijksoverheid. Een subsidiebijdrage van het Rijk wordt mogelijk geacht.

In de voorbereiding van de intentieovereenkomst is een eerste risico-inventarisatie uitgevoerd door Grontmij (zie onderstaand tekstvak). Belangrijke risico's die daaruit naar voren komen, zijn vooral de risico's die samenhangen met de onduidelijkheid die er in deze fase nog is: er moeten allerlei plannen uitgewerkt worden, diverse partijen zijn daarbij betrokken, en daarbij kan op allerlei momenten blijken dat er bestaande regels of afspraken over het hoofd zijn gezien die een deel van het programma onmogelijk maken.

---

### Risicoanalyse februari 2003, opgesteld ter voorbereiding op de intentieovereenkomst

#### *Juridisch*

- Geen/ onvoldoende inzicht in alle wettelijke vereisten en mogelijke wijzigingen hierin op het gebied van:
  - Veiligheid (bijv. rondom Defensierterreinen)
  - Milieu (MER-richtlijnen / evaluatie van MER)/ planologische inpassing (verplichting om een eventueel verlies aan natuurgebieden te compenseren)
  - Geluid (Soesterberg)
  - Grondverwerving en onteigeningen
  - Ontheffingen en vergunningen
  - Procedures inzake bestemmingsplannen en streekplannen
- Mogelijkheid van claims
  - Claims van gemeente a.g.v. niet nakomen afspraken of schade aan de omgeving
  - Claims omwonenden a.g.v. schade aan woningen of bedrijfspanden



- Claims van andere belanghebbenden

### **Organisatorisch**

- Wijzigingsvoorstellen voor de gebiedsvisie als gevolg van
  - Onduidelijkheid omtrent uitgangspunten
  - Wijzigen projectdefinitie
- Ontbreken goede projectprocedures
- Blijvende onduidelijkheid omtrent eisen / wensen partijen
- Niet (tijdig) kortsluiten van afspraken met betrokken partijen
- Ontbreken goede communicaties (intern/extern); communicatieplan
- Ontbreken kwaliteitsplan
- Onduidelijkheid over projectgrenzen (verevening!)
- Geen/ onvoldoende afstemming tussen deelprojecten (intern)
- Geen/ onvoldoende rekening houden met projecten in de omgeving
- Gebrek aan benodigde mankracht op enig tijdstip:
  - Problemen bij opzetten en inrichten projectorganisatie
  - Wegvallen sleutelpersonen
  - Wijzigen projectbemanning
- Onjuistheid en onvolledigheid van ramingen (exploitatie)
- Onvolledigheid of onzorgvuldigheid bij het opstellen van contractstukken (intentieverklaring, samenwerkingsovereenkomst)

### **Ruimtelijk**

- Ontbreken kwaliteitscriteria
- Niet of onvoldoende inschatten van compenserende milieumaatregelen
- Onvoldoende meenemen van faunamaatregelen
- Grondwaterbeschermingsgebieden

### **Financieel**

- Onvoorziene prijsstijgingen en prijsdalingen
- Beschikbaarheid financiering op enig tijdstip
  - Ontbreken voorfinancieringsmogelijkheden
  - Onderuitputting
- Geen/ geen goede financiële informatievoorziening
- Planshade-effecten
- Afwijking aanname afschrijving
- Afwijking aanname belasting

### **Maatschappelijk**

- Ontbreken goede communicatie met omgeving, voorlichting en inspraakprocedures
- Verdragende blokkades / acties van omwonenden

### **Politiek**

- Niet / niet tijdig verkrijgen van publiekrechtelijke vergunningen en toestemming
- Geen / onvoldoende inzicht in alle benodigde vergunningen
- Ontbreken overeenstemming tussen gemeente(n), provincie, Rijk
- Ontbreken overeenstemming met het BRU
- Geen / onvoldoende inzicht in eisen van de gemeente t.a.v.:
  - Uitvoeringswijze
  - Architectonische vormgeving
  - Afwerking / herstellen of aanpassen infrastructuur in omgeving
- Problemen bij opstellen nieuw streekplan, aanpassen bestemmingsplannen, regionaal structuurplan BRU
- Problemen bij / met onteigeningen en te voeren grondbeleid.

---

Deze risico-inventarisatie is niet naar de respectievelijke gemeenteraden verzonden, daar het programma in een pril stadium van ontwikkeling was. Behalve een inventarisatie van de risico's vindt geen inschatting van kansen en mogelijke consequenties plaats. Ook worden geen beheersmaatregelen geformuleerd. De inventarisatie wordt in deze fase van het programma wel als 'risicoanalyse' aangeduid.

In de raadsvergadering van dat najaar komt ook het plan voor de Heuvelrug, inmiddels bekend onder de latere naam 'Hart van de Heuvelrug', weer aan bod. Dat is dan in relatie tot de toekomst van de vliegbasis, waarover het beleid op dat moment onduidelijk is. De wethouder geeft aan dat de vliegbasis een cruciale rol speelt in de ontwikkeling van heel het programma 'Hart van de Heuvelrug', en dat bij de ontwikkeling van beide dezelfde principes een rol spelen: geld verdienen met rode functies om in groene functies te kunnen investeren.<sup>16</sup>

### **Sleutelmoment II: intentieovereenkomst**

- Rol van de raad: de raad stelt de intentieovereenkomst aan het einde van deze fase vast. Bij de voorbereiding van deze overeenkomst speelt de raad geen rol.
- Informatie: de informatie gaat in deze fase vooral over de bedoelingen met het programma: rood en groen ontwikkelen en het één met het ander betalen. De plannen daarvoor zijn nog weinig uitgewerkt en richting de raad is een belangrijke boodschap dan ook dat er later over een nadere uitwerking van het plan besloten zal moeten worden.
- Risico's: in de voorbereiding van de intentieovereenkomst wordt een eerste risico-inventarisatie uitgevoerd. De grootste risico's die daarin geconstateerd worden, zijn de complexiteit van de organisatie en de veelheid van juridische en planologische procedures die doorlopen moeten worden.

## **2.3 2004: Raamovereenkomst**

De intentieovereenkomst wordt door de partijen, onder begeleiding van een gerenommeerd ruimtelijke ordeningsjurist, uitgewerkt in een raamovereenkomst. Aan het Programma Hart van de Heuvelrug doen 17 partijen mee waaronder de betrokken gemeenten (Amersfoort, De Bilt, Leusden, Soest en Zeist), ministeries, Het Utrechts Landschap, de Kamers van Koophandel, ProRail en een aantal zorginstellingen. De provincie is de trekker van het programma.

In de raamovereenkomst moeten de afspraken worden vastgelegd over wat er gerealiseerd gaat worden en welke instrumenten de partijen inzetten om daartoe te komen. Een eerste concept van de overeenkomst wordt in januari 2004 opgesteld.<sup>17</sup>

In de raamovereenkomst zelf wordt weinig geregeld over de uitvoering van de projecten. Dit gebeurt wel in clusterovereenkomsten. In het algemeen worden vooral de organisatorische risico's in dit model lager ingeschat dan in een alternatief met een gezamenlijke projectorganisatie of een vereveningsfonds. Daarnaast geeft het model met clusterovereenkomsten meer flexibiliteit.<sup>18</sup>

Er wordt geen risicoanalyse bij de raamovereenkomst uitgevoerd en de overeenkomst zelf bevat geen afspraken over risico's. De raamovereenkomst legt wel de principes vast voor de samenwerking tussen partijen, samen met financiële spelregels: het werken in clusters, het verevenen binnen clusters en indien nodig tussen clusters, het besteden van de opbrengst van rode projecten aan groene projecten, de rekenregels om het resultaat van de projecten vast te stellen en de re-

<sup>16</sup> Notulen gemeenteraad d.d. 6 oktober 2003.

<sup>17</sup> Memorandum Stibbe / N.S.J. Koeman, Concept raamovereenkomst Hart van de Heuvelrug.

<sup>18</sup> TU Delft-OTB, *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie*, p. 110.

kenregels voor de rood-groenbalans. Ook zijn kwaliteitseisen voor de projecten vastgelegd.

Vooraf de financiële rekenregels en de daarin opgenomen uitgangspunten zijn rechtstreeks van invloed op het financiële resultaat, en zijn niet onomstreden. Het college van B&W geeft al bij het opstellen aan dat men de rekenregels te optimistisch vindt. Een aantal voorbeelden van rekenregels:

- Voor grondverwerving voor groene functies wordt gerekend met een prijs van €1,50 per m<sup>2</sup>. Dat is laag in vergelijking met de prijs van grond voor groene functies die de Dienst Landelijk Gebied op geeft in de Grondprijsmonitor: rond de €3,90 voor grond in de provincie Utrecht.<sup>19</sup>
- Er is gerekend met respectievelijk €25 en €30 per m<sup>2</sup> voor bouw- en woonrijp maken voor bedrijventerreinen en woningbouwlocaties. Voor woningbouw was dat in de praktijk al snel 50% hoger.<sup>20</sup>
- Voor plankosten voor rode projecten wordt een percentage van 20% over de kosten van bouw- en woonrijp maken gehanteerd. Bij groene projecten wordt het aandeel plankosten op maximaal 10% gesteld. Voor woningbouw was 20% in die tijd een gangbaar percentage. Na 2000 stegen de plankosten echter bij alle woningbouwprojecten sterk.<sup>21</sup>

Nu de afspraken tussen alle partijen geformaliseerd moeten worden, komen er ook meer spanningen tussen partijen aan de oppervlakte. Dat gaat dan, bijvoorbeeld, over de wijze waarop ervoor gezorgd wordt dat de winst van het ene deel van de projecten daadwerkelijk besteed wordt aan de andere projecten. Daarvoor is in de overeenkomst een fonds voorzien, maar Soest is weinig enthousiast over dat idee.<sup>22</sup> Het wordt overbodig geacht, en daarbij komt dat naar de mening van het college, het Rijk een te grote stem heeft in het beheer van dat fonds. Het Rijk wil op haar beurt niet te veel zeggenschap over de opbrengst weggeven en dat is verklaarbaar door de grote bijdrage vanuit het Rijk. Die is niet op het eerste gezicht zichtbaar, maar in de details van de overeenkomst is het Rijk per saldo één van de grote investeerders in het gebied door de toezegging dat alle gronden van het Rijk die nodig zijn tegen natuurwaarde ingebracht worden.<sup>23</sup>

De provincie neemt een grote uitvoerende rol op zich. De provincie verzorgde de voorfinanciering van alle groene projecten, verzorgde het programmamanagement en werkte mee aan het scheppen van de noodzakelijke beleidsmatige randvoorwaarden. Denk aan structuurvisies en streekplannen en (voorheen onmogelijke) ontheffingen in het kader van de Flora- en Faunawet.

<sup>19</sup> De Grondprijsmonitor is een jaarlijkse monitor van de agrarische grondprijzen, onder andere voor "kostprijsberekening en de bepaling van een eventuele prijscompensatie voor grondverwerving natuur en recreatie" (DLG, Grondprijsmonitor 2005, p. 3). De monitor geeft ook prijzen voor grond voor agrarische functies in de stedelijke invloedssfeer ('roze grond'): €4,25 per m<sup>2</sup>. Agrarische grond die gekocht wordt voor rode functies was in Utrecht in 2005 gemiddeld €22 per m<sup>2</sup> waard, aldus de monitor.

<sup>20</sup> Zie RIGO/BrinkGroep, *Parlementair onderzoek huizenprijzen. Verdiepingsonderzoek grondproductiekosten*, p. 56.

<sup>21</sup> Zie RIGO, *Een uitbreidingsplan met differentiatie en particulier opdrachtgeverschap*, p. 56 voor de tijdens VINEX gebruikelijke plankosten en RIGO/BrinkGroep, *Parlementair onderzoek huizenprijzen. Verdiepingsonderzoek grondproductiekosten*, p. 52 – 59 voor de ontwikkeling van de plankosten tot 2010.

<sup>22</sup> Ernst & Young, *Casebeschrijvingen ontwikkelingsplanologie*, noemen daarbij ook nog de snelheid als argument voor het werken met clusterovereenkomsten.

<sup>23</sup> Commentaarnota bij raamovereenkomst d.d. 26 mei 2004.

De raamovereenkomst wordt, voorafgaande aan de ondertekening, aan de gemeenteraden voorgelegd. In Soest gebeurt dat op 24 juni. Na unanieme instemming van de raad wordt de overeenkomst op 29 juni 2004 ondertekend door de gemeenten Soest en Zeist, de provincie Utrecht en door veertien andere partijen. Die partijen hebben niet allemaal dezelfde rol: een deel speelt een rol als grondeigenaar (Defensie, Domeinen, ProRail, zorginstellingen), en ook zijn omliggende gemeenten betrokken (Amersfoort, De Bilt). Het Utrechts Landschap vertegenwoordigt de 'groene belangen' en vanuit een andere hoek is de Kamer van Koophandel aangehaakt, maar geen van deze partijen heeft vervolgens een rol bij de uitvoering van het programma.

De raamovereenkomst wordt met een beperkt aantal kanttekeningen en zonder risicoanalyse in de oplegger aan de raad gezonden. Ook wordt beperkt ingegaan op de financiële verevening en achterliggende financiële constructie. Parallel aan dit raadsbesluit wordt ook de Wet voorkeursrecht gemeenten op enkele percelen in Soesterberg het bestemmingsplan Hart voor groen 2005 in procedure gebracht<sup>24</sup>

Tijdens de raadsbespreking blijkt dat de precieze afspraak die wordt gemaakt door het ondertekenen van de raamovereenkomst bij veel raadsleden wat onduidelijk blijft. Van de zijde van het college wordt de raamovereenkomst als tussenproduct gepresenteerd, waar nog weinig echte consequenties aan verbonden zijn, financieel noch ruimtelijk. De echte afspraken moeten, aldus de wethouder, gemaakt worden in de op te stellen clusterovereenkomsten. Wat betreft de financiële risico's waarnaar door meerdere fracties gevraagd wordt antwoordt de wethouder dat hij verwacht dat de provincie te zijner tijd een deel van de Agenda 2010-gelden, waar in het voortraject mee geschermd is, zal inzetten voor dit programma. Hoewel de raad blijkens de notulen van deze vergadering wat terughoudend is vanwege de onduidelijkheid die de overeenkomst voor veel raadsleden houdt, is de raad uiteindelijk unaniem voorstander. Vooral het perspectief op investeren in het groen is, opnieuw, een belangrijk motief daarvoor.<sup>25</sup>

### **Sleutelmoment III: raamovereenkomst**

- Rol van de raad: de raad stemt in met het ondertekenen van de raamovereenkomst. In de raad blijkt men enthousiast over de intenties van de samenwerking, maar vindt men de gemaakte afspraken onduidelijk en ingewikkeld.
- Informatie: de raamovereenkomst regelt vooral de kaders voor de verdere samenwerking bij Hart van de Heuvelrug. Omdat de precieze projecten nog niet in deze overeenkomst geregeld worden, maar nader in clusterovereenkomsten moeten worden vastgelegd, wordt er in de raamovereenkomst inhoudelijk nog niets besloten over het Hart van de Heuvelrug. De raamovereenkomst is vooral het procedurele kader voor de ontwikkeling.
- Risico's: er wordt geen risicoanalyse bij de raamovereenkomst uitgevoerd en de overeenkomst zelf bevat geen afspraken over risico's. Wel zijn er financiële afspraken vastgelegd.

## **2.4 2005: Clusterovereenkomst Soest I**

De raamovereenkomst wordt uitgewerkt in een aantal clusterovereenkomsten. De meeste projecten in de gemeente Soest zijn opgenomen in de clusterovereenkomst Soest I, maar er zijn ook enkele projecten opgenomen in verschillende cluster-

<sup>24</sup> Raadsvoorstel 04-48 en Notulen gemeenteraad d.d. 24 juni 2004.

<sup>25</sup> Notulen gemeenteraad d.d. 24 juni 2004.