

overeenkomsten van de gemeente Zeist.<sup>26</sup> In de clusterovereenkomst Soest zijn zes projecten opgenomen, te weten de vier groene projecten:

- Oostelijke Corridor
- Jessurunkamp bos
- Kodakterrein bos
- Soesterveen natuur

Daarnaast bevat de clusterovereenkomst twee rode projecten:

- Richelleweg
- Apollo Noord / Groene Wig

Er is een groot verschil in de mate van uitwerking van de verschillende projecten. Over het algemeen is het zo dat de groene projecten verder zijn gevorderd dan de rode projecten. Voor de Oostelijke groene corridor ligt ongeveer in dezelfde periode als de clusterovereenkomst wordt opgesteld, een realisatieovereenkomst klaar. De realisatie van deze corridor, inclusief de aanleg van de daarbij behorende eco-ducten, start daarom vrij snel. Datzelfde geldt voor de andere groene projecten.

De rode projecten daarentegen zijn beide nog niet aan de ideefase ontgroeid. Bij het bedrijventerrein Richelleweg is er discussie over de omvang van het terrein. Een deel van het terrein was al in de gemeentelijke plannen van Soest voor ontwikkeling opgenomen, en nu is het idee dat er daarnaast een groter gebied als regionaal bedrijventerrein ontwikkeld wordt. Los nog van het feit dat die plannen nog uitgewerkt moeten worden, is er binnen Soest ook wel discussie over de vraag naar de wenselijkheid daarvan. Eenzelfde discussie speelt rond de ontwikkeling van Apollo-Noord, later uitgewerkt in drie deelprojecten: de Sauna, Kontakt der Continenten (nu 'de Groene Hoogte' geheten) en Oude Tempel.

### **Risico's in de clusterovereenkomst**

In de clusterovereenkomst Soest is de rol van de gemeente Soest en van de provincie nadrukkelijk onderscheiden van de rol van de gemeente Zeist, die de overeenkomst ook tekent. Soest en de provincie participeren risicodragend in de ontwikkeling van de clusterprojecten in Soest; Zeist doet dat niet. Zeist is, aldus de overeenkomst, alleen bestuursrechtelijk gebonden. Soest en de provincie zijn dat ook privaatrechtelijk, zoals dat bij iedere overeenkomst het geval zou zijn.<sup>27</sup>

De clusterovereenkomst kent een artikel over risicodeling (artikel 15). Dat artikel beschrijft een proces om bij tegenvallende resultaten het totale financiële plaatje sluitend te krijgen:

- Eerst proberen partijen het tekort te beperken binnen het cluster Soest I (artikel 15 lid 1)
- Vervolgens wordt gezocht naar mogelijkheden buiten het cluster Soest I om het tekort af te dekken (artikel 15 lid 2)

<sup>26</sup> Voor Soest is er één clusterovereenkomst, voor Zeist zijn dat er vier. Voor de gemeente Soest is de overeenkomst 'Zeist I / Zorgpilot' nog zijdelings van belang. Deze regelt de herinrichting van de zorginstellingen op Sterrenberg. Dat is weliswaar grondgebied van de gemeente Zeist, maar de gemeente Soest heeft hier ook grondeigendom. Daarnaast is Soest nog betrokken bij Kamp van Zeist, dat voor een deel op het grondgebied van de gemeente ligt.

<sup>27</sup> Toelichting clusterovereenkomst Soest I, p. 5

- Daarna wordt gekeken of er verevend kan worden met de andere clusters (artikel 15 lid 3)
- Als dat onvoldoende is, gaan de partijen op zoek naar een extra rode locatie om het verlies terug te kunnen verdienen (artikel 15 lid 4). Voorwaarde is dan wel dat de totale rood-groenbalans van het project in het voordeel van het groen blijft doorslaan.<sup>28</sup>

Uit het vervolg van het betreffende artikel 15 (lid 5 en 6) blijkt dat de partijen niet hebben voorzien dat het vinden van een extra rode locatie onmogelijk bleek. Wel is voorzien dat de gemeente die de betreffende locatie zou moeten ontwikkelen, dat niet zou willen doen. Voor dat geval is in de overeenkomst bepaald dat GS dan het beschikbare provinciale planologische instrumentarium inzet om de locatie alsnog te realiseren.

### **De clusterovereenkomst in de raad**

De clusterovereenkomst komt 31 mei 2005 in B&W en 23 juni 2005 in de gemeenteraad. Bij de clusterovereenkomst zit steeds ook een berekening van de 'rood-groenbalans', het geraamde financiële saldo en de verdeling van verantwoordelijkheden en risicomanagement. D

Dit laatste onder verwijzing naar artikel 15 van de clusterovereenkomst en artikel 21, lid 9 (Zie onderstaand tekstvak). Deze artikelen zijn specifiek opgenomen op verzoek van de gemeente Soest om onzekerheden die gepaard gaan met de verkoop van Richelleweg door Domeinen te ondervangen.<sup>29</sup>

---

#### **Artikel 15 luidt:**

- 1) *De provincie en de gemeente Soest verplichten zich om bij een dreigend financieel tekort binnen het cluster Soest I tijdig met afdoende voorstellen te komen om te voorkomen dat feitelijk een tekort ontstaat.*
- 2) *De provincie en de gemeente Soest verplichten zich om bij een feitelijk financieel tekort binnen het cluster Soest I tijdig met afdoende voorstellen te komen om het tekort op te lossen, door samen buiten het cluster Soest I naar mogelijkheden te zoeken om het tekort af te dekken.*
- 3) *Wanneer, ondanks het bepaalde in het eerste en tweede lid, niet kan worden voorkomen dat er een tekort ontstaat binnen het cluster Soest I verzoeken de provincie en de gemeente Soest aan de Beheerscommissie als bedoeld in artikel II of het Fonds ruimte biedt of gaat bieden voor het afdekken van het tekort. Wanneer deze ruimte aanwezig is of gaat komen, kan de stuurgroep middelen uit het fonds beschikbaar stellen voor het afdekken van het tekort, hiermee is sprake van verevening tussen clusters.*
- 4) *Indien na afronding van alle clusters binnen het Programma Hart van de Heuvelrug een negatief saldo resteert over het totaal van de clusters onderzoekt de Provincie in samenwerking met de gemeenten Amersfoort, De Bildt, Leusden, Soest en Zeist de mogelijkheid van een afboeking van het tekort op een nader overeen te komen wijze, dan wel wijzen zij overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, derde lid, onder J, een compenserend rood project aan om dit op te lossen. De locatie van dit project is gelegen in één van de genoemde gemeenten en zal niet worden aangewezen dan na overeenstemming daarover tussen de gemeente wiens grondgebied het betreft en de provincie.*
- 5) *De in het vierde lid bedoelde locatie wordt planologisch vastgelegd door de gemeente die daartoe bevoegd is op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zoals die op dat tijdstip luidt.*

<sup>28</sup> Toelichting clusterovereenkomst Soest I, p. 10.

<sup>29</sup> Raadsvoorstel 05-55.

6) Bij het ontbreken van overeenstemming tussen de partijen over een locatie zoals bedoeld in het vierde lid of wanneer er sprake is van van geen of onvoldoende planologische medewerking zoals bedoeld in het vijfde lid, maken gedeputeerde staten zonodig gebruik van hun planologische bevoegdheden op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zoals die op dat tijdstip luidt. De gemeenten behouden daarbij uiteraard hun publiekrechtelijke bevoegdheden.

**Artikel 21 [ontbinding overeenkomst], lid 9 luidt:**

*Indien op 1 november 2005 geen overeenstemming is bereikt met de Minister van Financiën, vertegenwoordigd door de directeur van de Regionale directie Domeinen West, over het voor een acceptabele grondprijs verwerven van het in artikel 8 bedoelde terrein Richelleweg, treden de provincie en de gemeente Soest met elkaar in overleg om te beoordelen of er aanleiding bestaat vanwege dit gegeven deze overeenkomst te ontbinden. De overeenkomst is ontbonden wanneer de provincie of de gemeente Soest binnen vier weken na bedoeld overleg schriftelijk en gemotiveerd heeft medegedeeld van oordeel te zijn dat door het ontbreken van uitzicht op de verwerving van het terrein voor een acceptabele prijs, onvoldoende waarborgen bestaan voor de financiële uitvoerbaarheid van het cluster Soest I. [].*

Een belangrijk punt dat in de raad aan de orde komt is de rol van de raad na de vaststelling van de overeenkomst. Men wil het proces bewaken en vraagt naar mijlpalen bij de uitvoering. Op die vraag gaat de wethouder in reactie nauwelijks in, aldus het verslag van die vergadering. De onderliggende angst is vaak dat het 'rood' gemakkelijker uitgevoerd zal gaan worden dan het 'groen', en dat vanuit de raad dus stevig gecontroleerd moet worden of het groen wel daadwerkelijk wordt uitgevoerd.<sup>30</sup>

Inhoudelijk is de raad op hoofdlijnen enthousiast over het idee. Men ziet ook de vraag vanuit Soesterberg naar bouwruimte, en men kent grote waarde toe aan het groen. Er is in de raad nauwelijks een stem die het principe achter het programma Hart van de Heuvelrug bestrijdt. Er worden echter wel vragen gesteld bij de haalbaarheid en het risico van de gekozen uitvoeringsvorm met clusterovereenkomsten.

#### **Sleutelmoment IV: clusterovereenkomst**

- Rol van de raad: de raad stemt in met de clusterovereenkomst en in dezelfde vergadering met het bestemmingsplan Hart voor Groen, waarin de groene projecten planologisch geregeld zijn. De raad heeft vragen bij zijn rol in het vervolg van het proces, maar krijgt daarop geen antwoord.
- Informatie: de clusterovereenkomst wordt met toelichting en bijlagen aan de raad voorgelegd. In het raadsvoorstel wordt expliciet ingegaan op de risico's, met een korte samenvatting van wat daar in de overeenkomst over bepaald is.
- Risico's: in de clusterovereenkomst wordt het risico benoemd dat de rode projecten onvoldoende opbrengen om de groene projecten in totaliteit te kunnen financieren. Voor dat risico is uiteindelijk de oplossing dat een extra rode locatie gezocht zal worden.

<sup>30</sup> Notulen gemeenteraad 23 juni 2005, p. 15.

## 2.5 2005 en daarna: Uitvoering: bestemmingsplan en grondverwerving

Het college van de gemeente Soest gaat voortvarend met de uitvoering aan de slag. Dat betekent praktisch dat er vooral twee dingen gedaan moeten worden: de plannen moeten worden geformaliseerd in bestemmingsplannen en de gronden moeten, voor zover nog niet in het bezit van de gemeente Soest of een andere bij Hart van de Heuvelrug betrokken partij, worden aangekocht.

De eerste stap is het verder brengen van het Bestemmingsplan Hart voor Groen 2005. Deze wordt door het college naar Gedeputeerde Staten gezonden met het verzoek deze goed te keuren op 11 juli 2005. Op 23 december 2005 verzoekt het college Gedeputeerde Staten echter zijn goedkeuring te onthouden aan het deelgebied achter congrescentrum Kontakt der Continenten.

Ook moet het Streekplan aangepast worden. In het Streekplan Utrecht 2005-2015 was een uitwerkingsbepaling voor Hart van de Heuvelrug opgenomen. De Soester projecten zijn opgenomen in Streekplanuitwerking HvdH 1, vastgesteld door Gedeputeerde Staten dd. 13 december 2005. Apollo-Noord en bedrijventerrein Richelweg staan hierin centraal, daar deze projecten geen rechtstreekse realiseringmogelijkheid hebben in het moederplan.

De gemeente stuurt een zienswijze in<sup>31</sup>, waarin het college aangeeft aan dat het vaststellen van het streekplan nodig is om ook het bestemmingsplan Hart voor Groen 2005 vast te kunnen stellen. Dit is weer nodig om tot uitvoering van de projecten te kunnen overgaan. Uiteindelijk loopt het streekplan, onder andere als gevolg van procedures bij de Raad van State tegen het bestemmingsplan Hart voor Groen, vertraging op. Pas in oktober 2009 komt het ter inzage en op dat moment is gelijk haast geboden: zonder vastgesteld streekplan kan het bestemmingsplan Apollo-Noord geen doorgang vinden.

### Grondverwerving: voorkeursrecht en referendum tegen ecoduct

Ook bij de grondverwerving loopt de gemeente al snel tegen hindernissen aan. Allereerst is er – nog voordat de clusterovereenkomst is ondertekend – maatschappelijke weerstand tegen grondverwerving ten behoeve van het ecoduct over de Amersfoortsestraat. Die weerstand is vooral gebaseerd op de kosten ervan voor de gemeente Soest: de bezwaarmakende werkgroep noemt zich 'Gebukt onder ecoduct', en weet de gemeente zo ver te krijgen dat er een referendum wordt uitgeschreven over het al dan niet bestendigen van een voorkeursrecht voor de aankoop van de grond voor dat ecoduct. 15 december 2003 blijkt dat het referendum door kan gaan. Intern wordt ervoor gekozen om het risico op vertraging van de uitvoering van de clusterovereenkomst door het referendum zoveel als mogelijk te beperken door zo snel mogelijk te handelen en daarmee de minste schade bij convenantpartners te veroorzaken. Allerlei processen grijpen hier in elkaar: het voorkeursrecht kan alleen bestendigd worden als ook het bestemmingsplan Hart voor Groen wordt vastgesteld, en weerstand tegen het ecoduct kan ook weerstand tegen het bestemmingsplan in het geweer roepen.

De meerderheid van de opgekomen kiezers in het referendum stemt tegen het ecoduct, deze meerderheid betreft echter niet het vereiste minimum van 30% van het aantal kiesgerechtigden. Er vloeit, kortom, geen raadgevende uitspraak tot afwijzing uit het referendum voort. Wel besluit het college naar aanleiding van het referendum tot extra inspraak en informatievoorziening bij het bestemmingsplan

<sup>31</sup> Brief college van B&W aan GS van 15 november 2005 met kenmerk P&B/0/2005/13279.

en vraagt de provincie een second opinion over de locatie van het ecoduct. In de politiek gaat de aandacht vooral uit naar het risico dat door grondspeculatie de kosten van het project uiteindelijk hoger zullen uitvallen. Nadere kaders wil de raad meegeven in de behandeling van het bestemmingsplan.



## Grondvererving Apollo-Noord

Ook de aankoop van grond voor Apollo-Noord loopt al snel vertraging op. Na alle aandacht die er is geweest voor de aanpak van het Hart van de Heuvelrug, is het niet vreemd dat projectontwikkelaars bekend zijn met de plannen. Vanuit de wetenschap dat grondeigendom je een rol geeft in de realisatie en zo ook financieel interessant kan zijn, hebben zij via soms ingenieuze juridische constructies posities in het gebied ingenomen. Bij Apollo-Noord leidt dat tot complexe onderhandelingen met de oorspronkelijke grondeigenaar (Kontakt de Continenten en Stichting de Open Ankh) en met een projectontwikkelaar (Heilijgers), die voor het deelgebied 'Oude Tempel' pas in 2014 worden afgerond.

Op de achtergrond lopen alle bij het programma betrokken partijen hier aan tegen de structurele beperkingen van het grondbeleidsinstrumentarium. De kernvraag is daarbij: naar wie gaat de waardestijging van de grond als er een bestemmingswijziging plaatsvindt, naar de grondeigenaar of naar de samenleving die die waardestijging mogelijk maakt? Het kabinet-Den Uyl had in de jaren '70 geprobeerd om met een wijziging in de Onteigeningswet die waarde aan de samenleving toe te delen, maar was over dat voorstel ten val gekomen en had daarmee het onderwerp decennialang politiek taboe gemaakt. Hoewel er in de late jaren '90 steeds vaker problemen waren ontstaan in het ruimtelijk beleid juist vanwege deze grondwaardestijging, was de regel nog steeds dat de waardestijging na bestemmingswijziging ten goede komt aan de individuele grondeigenaren. Om te voorkomen dat de waarde van de grond stijgt, is het enige alternatief om te verwerven voordat bekend is dat er mogelijk woningbouw gaat plaatsvinden – maar het risico is dan dat de grond bij nader inzien nooit bebouwd kan worden.

Dat brengt de gemeente Soest – en overigens alle andere partijen net zo goed – in het bijzonder bij Apollo-Noord in een moeilijk parket. Die grond moet verworven worden voor woningbouw. Als dat niet gebeurt, zijn de mogelijkheden om de groene investeringen terug te verdienen, verkeken. Het feit echter dat bekend is dat de grond voor woningbouw gebruikt zal worden, heeft de waarde daarvan al behoorlijk opgedreven. Het basisprincipe van verevening tussen rode en groene functies

dreigt zo al snel onderuit te gaan op het ontbreken van instrumenten om het af te dwingen.

### Deelprojecten Hart van de Heuvelrug

- **Oostelijke groene corridor:** Voor de Oostelijke groene corridor lag het uitvoeringscontract klaar ten tijde van de ondertekening van de clusterovereenkomst Soest. Uitvoering van dit project is snel na de ondertekening van de overeenkomsten gestart. Tot deze corridor – die vooral bestaat uit heidegebied – behoren ook een aantal ecoducten. Het genoemde referendum over het voorkeursrecht speelt hierbij een rol. Het laatste ecoduct (Boele Staal), is in 2016 gerealiseerd.
- **Kodakterrein:** De transformatie van het terrein van de voormalige Kodak-fabriek kreeg in 2008 vorm toen schoolkinderen er symbolisch 1.000 bomen plantten. Sinds dat moment heet het groengebied dat op dit terrein ontwikkeld is het '1000 bomen bos'. Het project is afgerond.
- **Jesserunkamp:** Dit voormalig militair magazijn heet sinds 2011 het Jesserunbos. De vergroening van het gebied heeft plaatsgevonden.
- **Soesterveen:** Soesterveen was één van de eenvoudigere groene projecten en wordt al op 18 november 2013 afgerond. Op dat moment wordt de stuurgroep gevraagd het saldo te verrekenen met het beheerfonds HvdH. Het college van B en W van Soest spreekt hierover in de vergadering van 26 november 2013. Concreet is een waterberging voor bedrijventerrein de Grachten gerealiseerd, 0,8 hectare gaat van rood naar groen. De totale kosten van het project - €0,25 mln. – worden gedekt uit de ontwikkeling van bedrijventerrein de Grachten.
- **Apollo-Noord:** Het deelproject Apollo-Noord is het enige rode deelproject dat onder regie van Soest zelf wordt uitgevoerd. Het project Apollo-Noord valt zelf uiteen in drie deelprojecten: Oude Tempel, Kontakt der Kontinenten en de Sauna. De sauna is gerealiseerd in Apollo-Noord, omdat daarvoor geen andere geschikte locatie voorhanden was en het omwille van de werkgelegenheid wenselijk was dat de sauna in Soest zou blijven. Voor het deelgebied Oude Tempel is de grond verworven, zodat de gemeente zelf die ontwikkeling ter hand kan nemen. Voor Apollo-Noord is een overeenkomst met projectontwikkelaar Heilijgers over de realisatie van het gebied. De bouw van woningen op Oude Tempel kan naar verwachting in 2018 of 2019 starten. De sauna is gerealiseerd. De start bouw van de woningen op de locatie Kontakt der Kontinenten (de Groene Hoogte) is voorzien voor maart 2018.
- **Richelleweg:** Met het andere rode project in de cluster Soest, het bedrijventerrein Richelleweg, heeft Soest zelf uiteindelijk weinig bemoeienis. De provincie is trekker van dit project en financiert vanuit die rol ook voor. Wel heeft de gemeente een rol bij de acquisitie van bedrijven. Het bedrijventerrein is aangelegd. De eerste bedrijven hebben hun deuren geopend en andere zijn in aanbouw. Overige kavels zijn in verkoop.

## 2.6 2008-2013: Verweving met Park Vliegbasis Soesterberg

Vanaf 2008/2009 worden de tekorten op de grondexploitatie voor het eerst duidelijk en wordt actie ondernomen, al is de eerste reactie dat deze tekorten ingelopen kunnen worden. In 2008 en 2009 worden de eerste verkenningen gedaan naar de manier waarop tekorten kunnen worden opgelost, in opdracht van het bestuurlijk platform. Een eindrapport volgt op 4 maart 2010 en wordt besproken met de ze-

ventien betrokken partijen. Gekeken is naar mogelijke nieuwe rode locaties, de woningbouwdifferentiatie en mogelijke financiële oplossingen.

In deze periode gaat er op 27 augustus 2009 een brief vanuit het college van de gemeente Soest naar Gedeputeerde Staten en in kopie naar het college van de gemeente Zeist. In deze brief geeft het college van de gemeente Soest blijk van haar zorg over het tekort op mastergrondexploitatie. Zij geeft aan te vinden dat dit "probleem" niet doorgeschoven mag worden naar volgende generaties, het gaat alle bewoners van de regio aan en "*het is onverantwoord om dit lange tijd in de beslotenheid van de overheid te houden*". Een extra bestuurlijke inspanning en snelle oplossing is dan ook gewenst. Ofwel een snelle voortzetting van het overleg in stuurgroep over mogelijke oplossingen. De raad van Soest is op dit punt heel actief en in de raad groeit de frustratie, omdat het gevoel groeit dat de inzet weinig verandert aan het resultaat.

### **Inventarisatie alternatieve verdienlocaties**

Uit de inventarisatie blijkt dat één van de weinige opties voor nieuwe verdienlocaties de financiële optimalisatie van de vliegbasis is. Daarnaast kan tot op zekere hoogte winst gevonden worden in kostenbesparingen in een andere woningdifferentiatie op de rode locaties. Diverse geïnventariseerde verdienmogelijkheden worden terzijde gelegd, omdat deze onhaalbaar zijn met het oog op ruimtelijke kwaliteit of vanwege maatschappelijk en politiek draagvlak.

Ook wordt de mogelijkheid geopperd op Richelleweg te vergroten. De mogelijkheid hiertoe is echter onzeker. Het heeft alleen kans van slagen, indien de dienst Domeinen, de afdeling van het Ministerie van Financiën die toentertijd verantwoordelijk was voor het beheer van rijksvastgoed, tegen natuurwaarde grond wil verkopen voor rode ontwikkeling en als Defensie meewerkt. Daarnaast is het de vraag of kantoren- en/of bedrijventerreinen wenselijke ontwikkelingen zijn. Optimaliseren op de vliegbasis is mogelijk binnen het contract met Defensie. De enige beperking is het maximale aantal woningen en daar kan men binnen blijven, ook na optimalisatie. Er wordt uiteindelijk gekozen voor een nieuw programma dat naar schatting €15 mln. meer oplevert, waarvan €10 mln. voor Hart van de Heuvelrug bedoeld is. Op deze manier blijft er ook voor de vliegbasis zelf een buffer over.

Uiteindelijk wordt dus gekozen voor het gebruiken van een verwacht positief saldo op de ontwikkeling van de vliegbasis voor het dekken van het tekort op Hart van de Heuvelrug. Die keuze wordt gemaakt, omdat men binnen het kader van de afspraken geen andere opties ziet. De in de overeenkomsten opgenomen clausule over 'zoeken naar andere rode locaties om geld mee te verdienen' blijkt in hoge mate theoretisch. Er zijn geen rode locaties om te ontwikkelen over, en gezien de problematiek waarmee Hart van de Heuvelrug startte is dat ook niet vreemd.

### **Sleutelmoment V: Oplopen financieel tekort**

- Rol van de raad: De raad van Soest stelt zich actief op en in de raad groeit de frustratie, omdat het gevoel groeit dat de inzet weinig verandert aan het resultaat.
- Informatie: In deze fase is veel informatie in besloten bijeenkomsten met de raad gedeeld. De raad heeft in deze bijeenkomsten veel vragen gesteld, over de hoofdlijnen van het vervolg en over de (financiële) details van de programma's, die in geheime documenten beantwoord zijn. Een belangrijk (geheim) stuk is een memo uit oktober 2012 met daarin een aantal toekomstscenario's voor Hart van de Heuvelrug, dat op 5 november 2012 door de raad besproken is.

- Risico's: Binnen de bestuurlijke stuurgroep (bestuurlijk platform) en in de ambtelijke managementgroep wordt naarstig gezocht naar oplossingen voor de ontstane tekorten in lijn met de afspraken hierover in de clusterovereenkomst. Deze oplossingen zijn echter lastig te vinden. Het college van de gemeente Soest stuurt in deze periode op een snelle oplossing. Het tekort in de grondexploitatie wordt uiteindelijk gedekt door verbinding te leggen met de ontwikkeling van de voormalige vliegbasis Soesterberg tot Park Vliegbasis Soesterberg, met daarop ook een omvangrijke 'rode' locatie.

## 2.7 2014 en daarna: Oplopende tekorten en nieuwe overeenkomst

Ondanks de verbinding die gelegd wordt met Park Vliegbasis Soesterberg, blijft het tekort oplopen. Dat is voor het grootste deel door de tegenvallende woningmarkt. Zelfs wanneer de rentekosten nihil zijn vanwege de afspraak dat de provincie tegen 0% rente voorfinanciert, blijken de geraamde grondopbrengsten voor de rode functies telkens naar beneden te moeten worden bijgesteld. Beïnvloedingsmogelijkheden zijn er weinig: het grootste deel van de kosten is al gemaakt. Het geld is dus al uitgegeven, en het enige dat gedaan kan worden is zo veel mogelijk terug te verdienen met de ontwikkeling van de rode functies.

Daar komt bij dat de raamovereenkomst medio 2014 zal gaan verlopen. De overeenkomst was immers voor tien jaar opgesteld. Dat geldt niet voor de clusterovereenkomsten, waarin geen einddatum is vastgelegd. Er zijn voor na het verlopen van de raamovereenkomst twee alternatieven afgewogen door de provincie, naast het in overleg treden over een nieuw afsprakenkader: ontbinding van het programma of doorgaan zonder expliciete nieuwe afspraken. Beide opties worden niet wenselijk geacht, onder andere omdat men strakker wil gaan sturen op opbrengsten en kostenbeheersing om nog iets van de gemaakte kosten terug te verdienen.<sup>32</sup>

De aandacht voor de problematiek in de media en gemeenteraad neemt eind 2012 toe. Tot dan toe is altijd volgehouden dat Soest geen risico loopt, en men houdt vast aan die lijn, ook bij de oplopende tekorten. Zowel het college van de gemeente Zeist als Soest nemen in deze periode geen voorziening in hun begrotingen op, om eventuele risico's mee te kunnen ondervangen. Dat is ook niet nodig, omdat de kosten door de provincie voorgefinancierd zijn.<sup>33</sup>

Bij alle discussies over Hart van de Heuvelrug speelt voor de raad de vertrouwelijkheid van veel informatie een complicerende rol. Die vertrouwelijkheid maakt dat men moeilijk terug kan grijpen op eerdere vergaderingen. De raad zelf geeft dat ook aan: veel informatie was er al, maar de vertrouwelijkheid – die op zich begrijpelijk is bij het onderwerp – bemoeilijkte het gebruik ervan.

<sup>32</sup> Notulen gemeenteraad 27 september 2011.

<sup>33</sup> De gemeente noemt in de jaarstukken de mogelijke kosten die voortvloeien uit Hart van de Heuvelrug onder de 'niet uit de balans blijkende verplichtingen'.



## Soest eist sterkere positie in Hart van de Heuvelrug

# Zorgen om 'miljoenenbal'

De voltallige gemeenteraad van Soest eist een versterkte positie in het proces van de Hart van de Heuvelrug. De raad vindt dat hij te laat en onvoldoende wordt geïnformeerd door de Stuurgroep.

Dat is te lezen in een brief die de raadsfracties hebben gestuurd aan zowel de gemeenteraad van Zeist als de Provinciale Staten. Soest, Zeist en de provincie behoren tot de zeventien partijen die deelnemen aan het project dat inmiddels kampt met een tekort van ruim 20 miljoen euro. Toen de bomen nog tot de hemel groeiden, werd begonnen aan het immense project. Er werden 'groene projecten' ontwikkeld, zoals mil-

joenenkostende ecoducten die gefinancierd moeten worden door 'rode projecten' (lees: woningbouw). Omdat de kosten opliepen, moesten in de woningbouwplannen goedkopere woningen plaatsmaken voor duurdere. Door de crisis is de woningmarkt ingestort, blijven de inkomsten ver achter en loopt het tekort van Hart van de Heuvelrug fiks op. Ook de rentelasten. De gemeenteraad van Soest stelt dat de informatievoorziening van de Stuurgroep (waarin namens Soest wethouder Harry Witte zitting heeft) 'niet op orde' is. Pas in september werd de raad ingelicht over de stand van zaken per 1 januari. Suna vindt ook dat er ongelijkheid is in de informa-

tievoorziening aan de gemeenten en de provincie. Soest eist nu dat de resultaten elk jaar uiterlijk in maart bekend worden gemaakt en dat er tweemaal per jaar een voortgangsrapportage wordt verstrekt over de mastergrondexploitatie.

Dat is voorgelegd aan de Zeister raad en de Staten van Utrecht, in een poging dit gezamenlijk af te dwingen bij de Stuurgroep. 'Gelet op het forse financiële tekort en de niet-adequate informatievoorziening moet onze positie worden versterkt, zodat we nadrukkelijker de vinger aan de pols kunnen houden,' aldus de Soester raad. **Pagina 3: PvdA vreest financieel risico én mislopen inkomsten.**

Vanuit de provincie wordt de druk opgevoerd op colleges van de gemeenten om wel een deel van het risico te nemen. Op 5 november 2012 bespreekt de wethouder de toekomst van HvdH vertrouwelijk met de gemeenteraad. De bijeenkomst is mede op initiatief van de raad georganiseerd. Op de agenda staan de mastergrondexploitatie 2012 en een memorandum met toekomstscenario's. Een goede verstandhouding met de provincie is hoe dan ook waardevol, ook met het oog op andere lopende projecten die in samenwerking worden uitgevoerd en op eventuele projecten in de toekomst. De raad oppert een aantal alternatieven, maar uiteindelijk zijn er weinig reële opties: de rente kan naar 0% en eventueel kan een aantal projecten getemporiseerd worden. Verdere optimalisatie van Apollo-Noord wordt onwenselijk geacht. Het aandeel sociale woningbouw daar is al teruggebracht van 30% naar 20% en voor meer ingrijpende aanpassing zal ook een bestemmingsplanwijziging nodig zijn.

Op 18 juni 2013 stemt het college in met het 'afsprakenkader verdere samenwerking Hart van Heuvelrug 2013' en een week later wordt de raad daarover bijgepraat.

Met de twee andere partners Zeist en provincie is afgesproken dat het afsprakenkader aan de gemeenteraden en Provinciale Staten zal worden voorgelegd ter vaststelling. In de stuurgroep van 9 september 2013 is daarvoor de 'Aanpak uitwerking Afsprakenkader Hart van Heuvelrug' vastgesteld, waarin is afgesproken dat de raden en Staten in oktober/november het Afsprakenkader vaststellen. Volgens het afsprakenkader loopt Soest geen verdere risico's, behalve het nu te accepteren risico van één derde van de tien miljoen euro in het kader van de resultaatverplichting op de vliegbasis. De raad kan zijn opmerkingen over het Afsprakenkader meegeven, maar het kader is wel een geheel: er kan niet één deel aangepast worden zonder ook de andere delen aan te passen.<sup>34</sup>

De raad stemt uiteindelijk begin 2014 in met het afsprakenkader. Middels een amendement dringt het grootste gedeelte van de raad er bij vaststelling van het kader bij het college bij aan om dan in het vervolg meer aandacht te hebben voor de rol van de raad, ook bij eventuele wijzigingen in het afsprakenkader, en wil de raad zeker gesteld hebben dat alle risico's dan verder bij de gemeente weg zijn.

<sup>34</sup> Zie de verslagen van de gemeenteraad van 8 oktober 2013 en 21 november 2013.

Het afsprakenkader wordt vervolgens uitgewerkt tot een nieuwe samenwerkingsovereenkomst, die door de gemeenten Soest en Zeist en de provincie Utrecht in april 2015 wordt ondertekend. Het is een overeenkomst tussen drie in plaats van de oorspronkelijke zeventien partijen. Hierbij moet worden aangetekend dat de oorspronkelijke partijen ook na de ondertekening van deze overeenkomst nog aan het programma gebonden waren, doordat de gesloten clusterovereenkomsten doorliepen. Gezien dit feit was er bij het sluiten van de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst geen meerwaarde om weer met veertien partijen om tafel te gaan zitten en een gezamenlijke overeenkomst te maken. Daarbij was de verwachting dat verschillende partijen het eigen risico naar beneden zouden willen brengen en daarmee de afspraken over risicodeling en samenwerking zouden willen veranderen. Hiermee verviel de meerwaarde hiervan en besloten de drie partijen samen door te gaan.

In die samenwerkingsovereenkomst zijn meer dan in de eerdere raamovereenkomst expliciete afspraken gemaakt over risico's en informatievoorziening aan de raad:

- Uitgangspunt is dat de provincie het risico van het programma draagt (artikel 4).
- Er wordt jaarlijks een mastergrondexploitatie opgesteld en halfjaarlijks een update van deze grondexploitatie gegeven. Deze worden vastgesteld door de stuurgroep en ter informatie aan de raden toegestuurd (artikel 19).
- Het eindsaldo van de mastergrondexploitatie komt voor rekening van de provincie (artikel 20), behalve wanneer één van de partijen een eigenstandig besluit neemt (artikel 21).
- Daarnaast spreekt (artikel 22) de overeenkomst van exogene risico's: factoren die niet te beïnvloeden zijn, maar wel van invloed zijn op het resultaat van de exploitatie. In de stuurgroep wordt besloten of hiervan sprake is en als dat zo is, is het risico voor de provincie. De stuurgroep moet daarover unaniem beslissen.
- Dat laat een categorie open van risico's die niet te herleiden zijn tot eigenstandige besluiten, maar die ook niet unaniem als exogeen risico zijn benoemd. Artikel 22 lid 3 van de Samenwerkingsovereenkomst geeft aan dat de gevolgen daarvan zo veel mogelijk verhaald worden op de partijen die het risico veroorzaakt hebben.
- Er komt meer aandacht voor risicomanagement (artikel 23). Er zal in ieder geval jaarlijks een risicoanalyse van het programma uitgevoerd worden. Daarnaast wordt er een 'Adviescommissie planeconomie' ingesteld (artikel 33).
- Bijlage 4 bij de overeenkomst benoemt de rekenregels voor grondexploitaties. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de berekende uitkomsten bij de drie betrokken partijen vergelijkbaar zijn. Een belangrijke verandering hierin is dat de provincie de rente op de financiering op 0% stelt. Daarmee levert de provincie een belangrijke bijdrage aan de beperking van het financiële tekort.

Deze afspraken zijn de uitkomst van een intensief onderhandelingstraject. Leidend hierin was dat recht gedaan moest worden aan de positie die de gemeente Soest en Zeist in de raamovereenkomst uit 2004 hadden (geen groot financieel risico). Tegelijk was het voor de provincie geen optie meer om alle risico's te dragen, met bovenstaande afspraken als gevolg. Een middenweg moest worden gevonden,

waarbij het vanuit de provincie een harde voorwaarde werd dat gemeenten zich strikt hielden aan de projectopdrachten.

Hierbij aangetekend dat partijen aangeven dat "iets nieuws altijd tot ongemak leidt". Zowel ambtelijk als bestuurlijk bracht HvdH met zich mee dat iedereen buiten de eigen comfortzone moest treden: inhoudelijk maar ook gezien de gekozen samenwerkingsvorm die de partijen niet gewend waren en steeds specifieke uitdagingen met zich mee bracht. Om te komen tot de nieuwe samenwerkingsovereenkomst moet het onderling vertrouwen in elkaar opgebouwd worden en het programma in rustiger vaarwater worden gebracht. De goede wil bij de partijen hiervoor was aanwezig. Het is de indruk van de partijen dat het op het netvlies houden van de gedeelde ambities heeft gemaakt dat een nieuwe overeenkomst tot stand heeft kunnen komen.

### **Sleutelmoment VI: nieuwe samenwerkingsovereenkomst**

- Rol van de raad: in de voorbereiding van de nieuwe overeenkomst is de raad uitgebreid betrokken. De raad heeft over het afsprakenkader en over de uiteindelijke samenwerkingsovereenkomst vooraf zijn wensen mee kunnen geven. Wel was de speelruimte voor de gemeente en daarmee ook voor de raad beperkt, gegeven de uitkomsten van de eerste fase van het programma. Na vaststelling wordt periodiek de geactualiseerde mastergrondexploitatie van het project aan de raad gepresenteerd. De mogelijkheden voor bijsturing zijn ook na het vaststellen van de nieuwe overeenkomst beperkt.
- Informatie: de raad is in geheime bijeenkomsten diverse keren bijgepraat over de stand van zaken en de mogelijkheden. Na vaststelling krijgt de raad frequent informatie over de voortgang, onder andere de jaarlijkse mastergrondexploitatie.
- Risico's: er is in de nieuwe overeenkomst bepaald dat er minstens jaarlijks een risicoanalyse plaatsvindt. Risicomanagement is veel zwaarder opgezet, met onder andere een Adviescommissie planeconomie die de financiële uitkomsten van het plan bewaakt.

## 3 Risico's bij Hart van de Heuvelrug: een analyse

**In het vorige hoofdstuk hebben we in vogelvlucht geschetst hoe de ontwikkeling van Hart van de Heuvelrug vanaf het eerste initiatief is verlopen. Dit hoofdstuk verdiept die beschrijving op het kernaandachtspunt voor dit onderzoek: risico's en risicobeheersing. Geclusterd rond een aantal hoofd-categorieën beschrijven we hier met welke risico's de gemeente in het programma geconfronteerd werd en wat gedaan is om die risico's te beheersen. In die beschrijving geven we ook aan in hoeverre het betreffende risico indertijd onderkend is.**

### 3.1 Het woud der verwachting: verwervingswaarde na start van het programma

In de systematiek van het Hart van de Heuvelrug is het essentieel dat de winst op de rode projecten zo groot mogelijk is, om daarmee de groene projecten te kunnen financieren. De winst op die rode projecten is het saldo op de grondexploitatie dat overblijft nadat van de opbrengst van de bouwrijpe grond de kosten voor grondverwerving en voor het bouw- en woonrijp maken van het terrein, met alle bijkomende kosten, zijn afgetrokken.

#### Risico-inventarisatie

Nu is één onzekerheid in deze opzet dat er in 2003 – 2005 gerekend wordt aan grondexploitaties voor plannen die verder nog nauwelijks uitgewerkt zijn (zie ook de paragrafen 2.2 – 2.5). Apollo-Noord is als niet meer dan een rode vlek op de kaart bekend, en datzelfde geldt voor bedrijventerrein Richelleweg. De berekeningen hebben dan ook in hoge mate een indicatief karakter: kengetallen voor grondexploitaties kunnen enige indruk geven van het resultaat, maar de precieze opbrengst is afhankelijk van programma en karakteristieken van deze specifieke locaties.

Een veel groter risico voor het project is echter de grondverwerving voor de rode ontwikkelingen. Voor het slagen van het programma als geheel is het essentieel dat de gronden voor de rode functies voor een zo laag mogelijke prijs worden aangekocht, om het financieel resultaat dat aan de groene functies ten goede komt zo groot mogelijk te laten zijn. Echter, het feit dat met het vaststellen van het programma bekend is op welke locaties woningbouw (en de ontwikkeling van bedrijventerrein) gaat plaatsvinden, drijft de grondwaarde op die locatie op – in theorie tot deze zo hoog is dat het resultaat op de grondexploitatie voor deze rode ontwikkelingen nul is.

#### Risicoanalyse

Het college van de gemeente Soest zit bij de onderhandelingen over de grondaankoop in een ongunstige positie. Zij heeft geen andere mogelijkheden dan de aankoop van deze percelen grond, omdat dat in de beschermde context van de Heuvelrug de enige plaatsen zijn waar woningbouw is toegestaan.<sup>35</sup> Grondeigenaren en projectontwikkelaars weten dat de gemeente een groot belang heeft bij de aan-

<sup>35</sup> In die zin is de problematiek vergelijkbaar met die bij de verwerving van de VINEX-locaties. Eigenaren van grond op die locaties weten dat de gemeente er niet omheen kan om met hen zaken te doen en hebben daar over het algemeen behoorlijk profijt van.

koop van deze gronden, en kunnen daarom de prijzen opvoeren. Dat leidt tot allerlei ingewikkelde constructies met bouwclaims, afspraken over nabetalings, afspraken dat aangrenzende percelen niet verkocht worden voor woningbouw, enzovoorts. In feite staat de gemeente tegenover deze praktijken van de grondeigenaren machteloos, omdat het enige instrument dat zij in handen heeft om te dwingen tot verkoop – onteigening – juist zou leiden tot hogere verwervingswaarden: uitgangspunt in de Onteigeningswet is volledige schadeloosstelling van de onteigende partij en de jurisprudentie wijst uit dat verwachtingswaarde daarbij ook meegeteld wordt. Met andere woorden: bij onteigening van een perceel bos dat voor woningbouw is bedoeld, moet niet de waarde van bosgrond, maar die van grond voor woningbouw worden betaald.<sup>36</sup>

### **Risicobeheersing**

Bij het opstellen en uitwerken van de overeenkomsten wordt gewezen op dit risico. Al in 2003 en 2004 werd vanuit Soest genoemd dat het onmogelijk is om particuliere partijen te dwingen om hun grond tegen een lage waarde in te brengen voor een ontwikkeling. Daarop wordt geen beheersmaatregel ingezet, omdat dat ook nagenoeg onmogelijk is: er is in het dan geldende juridische kader geen mogelijkheid om dit risico te beperken.<sup>37</sup> Dat blijkt in de praktijk inderdaad het geval te zijn, waardoor de opbrengst van Apollo-Noord nooit zo groot kan worden als oorspronkelijk is ingecalculleerd.

## **3.2 Complexiteit van de organisatie**

In opzet gaat het programma uit van de realisatie van 25 deelprojecten, die alles bij elkaar moeten leiden tot een betere ruimtelijke kwaliteit van de Heuvelrug en in financieel opzicht min of meer kostendekkend zijn. Naast de drie partijen met de grootste actieve rol – de provincie Utrecht en de gemeenten Soest en Zeist – zijn er nog diverse andere partijen betrokken bij de uitvoering van het programma.

### **Risico-inventarisatie en analyse**

Een deel van die partijen is medeondertekenaar van de intentie- en raamovereenkomst (de clusterovereenkomst wordt alleen door de genoemde drie partijen ondertekend), een ander deel heeft in het programma geen formele rol, maar is wel betrokken als bijvoorbeeld grondeigenaar. Daarnaast moet voor elk van de projecten een planologische procedure doorlopen worden, is besluitvorming nodig met in de meeste gevallen mogelijkheden voor inspraak, bezwaar en beroep. Kortom: het programma als geheel is een ongekend complex samenspel van deelprojecten.

Een belangrijk risico is, kortom, de complexiteit van het programma. Zeker in de gekozen samenwerkingsvorm in de raamovereenkomst uit 2004 is het voor Soest moeilijk om grip te krijgen op het totaal.

### **Risicobeheersing**

De complexiteit is vanaf het begin door de betrokken partijen onderkend en is één van de redenen voor de gekozen werkwijze met clusterovereenkomsten: op deze

<sup>36</sup> Zie ook TU Delft-OTB, *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie*, p. 46; p. 114.

<sup>37</sup> Rond het opstellen van de Grondexploitatiewet is dit een belangrijk discussiepunt; zie TU Delft-OTB, *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie*. Een belangrijk kritiekpunt op die wet is dat de criteria voor kostentoerekening zo zijn geformuleerd, dat 'rood voor groen'-projecten er nog steeds buiten vallen: kosten voor zogeheten bovenwijkse voorzieningen kunnen alleen toegerekend worden aan een grondexploitatie voor rode functies onder de voorwaarden profijt, causaliteit en proportionaliteit.

manier zou er meer overzicht zijn. Dat is uiteindelijk wel zo voor de projecten binnen het eigen cluster, maar veel minder voor de projecten daarbuiten. Tegelijk blijft die verwevenheid met projecten buiten het cluster wel bestaan.

Dat de rode-projecten op de Heuvelrug complex zijn in planologische zin en waar het de grondverwerving betreft was van af het begin af aan echter duidelijk. De verschillende projecten zijn ingebracht in het programma onder de voorwaarden van dat moment.

Voor zover de raad op de hoogte wordt gehouden, is dat van de projecten in het cluster Soest en niet van de andere projecten. De vertrouwelijkheid van veel informatie vertroebelt het inzicht bij de raad verder. Men kan wel in gesprek over geheime stukken, maar het is tijdens vergaderingen moeilijk om terug te grijpen op eerdere geheime stukken of op verslagen van eerdere geheime raadsbesprekingen. Het zicht op de doorgaande lijnen in het programma wordt door die vertrouwelijkheid bemoeilijkt.

### **3.3 Geleidelijk uitkristalliseren van plannen**

Alle bij de ontwikkeling van het programma betrokken partijen zijn zich ervan bewust geweest dat zij met iets bezig waren, dat nog niet eerder in Nederland was gedaan. Dat trekt zijn wissel op het besluitvormingsproces, ook in de gemeenteraden. Men werkt – en dat is heel verdedigbaar – vanuit een intentieovereenkomst, via een raamovereenkomst waarin het procedurele kader is vastgelegd, naar een clusterovereenkomst toe waarin uiteindelijk afspraken worden gemaakt over investeringen.

#### **Risico-inventarisatie en analyse**

De gefaseerde wijze van besluitvorming brengt haast als vanzelf mee dat de raad zich in de loop van de tijd voor een bijna-voldongen feit ziet gesteld. De trein is vertrokken, en men heeft het gevoel die niet meer te kunnen stoppen, ook omdat men zelf eerder al ingestemd heeft. Dat is bij de achtereenvolgende overeenkomsten voor Hart van de Heuvelrug ook duidelijk: de raad zoekt telkens naar waarmee men precies instemt, krijgt (terecht) te horen dat de precieze invulling nog uitgewerkt moet worden en ziet bij het besluiten over de uitwerking eigenlijk geen ruimte meer voor zichzelf om het voorstel af te wijzen.

#### **Risicobeheersing**

De raad wordt op al deze momenten wel geïnformeerd, maar weet zelf niet goed met die informatie zijn rol in te nemen. De raad heeft zelf vooraf geen kaders meegegeven voor de uitwerking van de raamovereenkomst.

In de praktijk zijn het vooral de risico's die op deze manier weinig aandacht krijgen. Over het basisprincipe van het programma – rood en groen ontwikkelen op de Heuvelrug, in samenhang – is men het vrijwel unaniem eens. Men maakt zich echter zorgen over de financiële uitwerking en vanwege het gevolgde proces is er geen natuurlijk moment om daar randvoorwaarden aan te stellen.

Er is in de raad wel uiting gegeven aan een gevoel dat dit risico aan de orde was. Men heeft een onbehagen geventileerd over 'niet meer kunnen stoppen'. Tegelijk heeft men dat onbehagen niet omgezet in een proactief aangeven van randvoorwaarden of eisen aan de informatievoorziening over het programma.

### **3.4 Fasering: eerst rood of eerst groen realiseren?**

Vanaf het begin van het project is duidelijk dat er een zekere ongelijktijdigheid bestaat tussen de groene en de rode projecten. Wanneer de intentie-, raam- en

clusterovereenkomst worden ondertekend, kunnen de groene projecten relatief snel starten. De Provincie Utrecht financiert deze voor. De rode projecten staan dan nog in de initiatieffase.

### **Risico-inventarisatie en analyse**

Dat betekent dat waar de kosten voor de groene projecten al snel gemaakt worden, de opbrengsten die door middel van de rode projecten gegenereerd moeten worden, lange tijd nog onzeker zijn. Daar komt nog bij dat het feit dat deze opbrengsten later gerealiseerd worden, leidt tot een substantiële kostenpost voor rente.

### **Risicobeheersing**

Op dit risico is bij het opstellen van de overeenkomsten gewezen, maar is door de raad bewust genomen. Tegelijk weerspiegelt deze volgorde immers ook de prioriteit en het draagvlak die de projecten in Soest hebben. De groene projecten zijn veel minder omstreden dan de rode projecten, hoewel de actiegroep 'gebukt onder ecoduct' anders zou doen denken. Tegen de rode projecten is maatschappelijk veel weerstand, wat leidt tot vertraging in de planvorming en zo opnieuw tot tegenvallende opbrengsten.

Wat bij alle projectonderdelen meespeelt is planoptimisme. Men neemt aan dat – terwijl de grond nog niet in eigendom is en het bestemmingsplan nog opgesteld moet worden – men binnen twee jaar kan gaan bouwen bij Apollo-Noord. Dat komt vaker voor bij gemeenten – en is voor een deel ervaring uit een in 2005 al voorbij tijd, waarin procedures vaak sneller en eenvoudiger doorlopen konden worden. In dit geval verergert het faseringsverschil tussen rood en groen alleen nog maar: de groene projecten zijn al eerder gepland, maar zijn ook eenvoudiger in de uitvoering en lopen dus minder vertraging op dan de rode projecten.

## **3.5 Interactie met gemeentelijk beleid**

Door het aangaan van de raamovereenkomst voor het programma Hart van de Heuvelrug, beperken de betrokken gemeenten hun eigen beleidsvrijheid voor zover deze betrekking heeft op de te realiseren projecten.

### **Risico-inventarisatie en analyse**

Al heel snel komt dat aan de orde in relatie tot projecten in de gemeente Zeist. In de gemeente Zeist – en in de voorcalculaties in het programma – wordt bij woningbouwlocaties gerekend met een verdeling tussen 1/3 dure woningen, 1/3 middelduur en 1/3 goedkoop, met in die laatste categorie een bepaalde verdeling tussen goedkope koop en sociale huur. Wanneer Zeist volgens nieuw gemeentelijk beleid die verdeling wil veranderen naar 75% sociale huur – meer dan in eerste instantie was verondersteld – leidt dat bij alle andere partijen in Hart van de Heuvelrug tot onzekerheid. De directe consequentie hiervan zou immers zijn dat er €8 mln. minder opbrengsten gegenereerd kunnen worden met de projecten in Zeist, wat direct consequenties heeft voor de haalbaarheid van het programma als geheel. Eenzelfde relatie speelt jaren later in Soest een rol, wanneer wordt voorgesteld om – in verband met de financiële haalbaarheid van Hart van de Heuvelrug – het aandeel sociale woningbouw in nieuwbouwprojecten te verlagen.

Een evident voorbeeld van dit risico in Soest is de vestiging van de sauna in Apollo-Noord. Oorspronkelijk was dit niet voorzien, maar wanneer de sauna vanwege de aanleg van het ecoduct verplaatst moet worden, hecht men er om redenen van onder andere werkgelegenheid veel waarde aan dat de sauna in Soest gevestigd blijft. Daarvoor zijn er echter nauwelijks opties, omdat het gaat om een 'rode' functie. Apollo-Noord is dus de enige mogelijkheid, maar dat gaat dan wel ten kos-

te van de woningbouw op die locatie. Omdat dit onder de oude overeenkomst gebeurt, is er verder geen regeling over wat de consequenties zijn voor de verschillende partijen. Onder de nieuwe overeenkomst zou de minderopbrengst als gevolg van de vestiging van de sauna aan de gemeente Soest worden toegerekend, aangezien het om een eigenstandig besluit buiten het programma om ging.

Er is zo sprake van interactie tussen het programma Hart van de Heuvelrug en het gemeentelijk beleid in het algemeen. Daarmee is de gemeente zelf in zekere zin een risico geworden voor het project: besluiten die buiten het programma zelf genomen worden, kunnen direct van invloed zijn op de uitkomst van het programma.

### **Risicobeheersing**

In de nieuwe overeenkomst zijn deze risico's onderkend met de bepaling over 'eigenstandige besluiten', maar in de oude overeenkomst was er geen afspraak over gemaakt. Wel spreekt uit het vaststellen van de rekenregels voor grondexploitaties het besef dat een dergelijk risico aan de orde kan zijn: er wordt vooraf bepaald hoe gerekend moet worden in deelprojecten. Er is echter geen systematiek die in geval van afwijking door een partij uitwijst hoe men de gevolgen verdeelt.

## **3.6 Weinig aandacht voor risicobeheersing**

Opvallend is dat er in de eerste jaren van de ontwikkeling van het programma weinig aandacht voor risicobeheersing op projectniveau was. Daar was, althans in de overeenkomsten, nagenoeg niets over bepaald en uit de gesprekken blijkt dat het in de gemeente Soest weinig aandacht kreeg. Ook werd er wel een risico-inventarisatie uitgevoerd (zie paragraaf 2.2), maar deze werd niet opgevolgd door een in de organisatie ingebakken systematiek van risicobeheersing.

Er werd wel over risico's gesproken, maar dat was dan vaak op een wat hoger abstractieniveau. Dan ging het over de verevening tussen locaties of de eventuele extra rode locatie die gevonden zou moeten worden. Achteraf gezien noemen betrokkenen dat vreemd. Terugkijkend weerspiegelt het echter ook het tijdsbeeld rond 2003/ 2004: als men een risico zag, was het vooral het risico dat men uiteindelijk zonder groen het project af zou sluiten. Veel risicobeheersing in de eerste fase van het project is dan ook op dat risico gericht en niet op de financiële uitkomsten van het programma. Het risico dat de woningbouwlocaties moeizaam tot ontwikkeling zouden komen is in het begin van het programma nauwelijks onderkend.

## **3.7 Meer dan de som der delen: programma en projecten**

Tot slot is een belangrijk aspect bij het beoordelen van het risico en van de rol van de raad bij het programma Hart van de Heuvelrug de samenhang tussen het programma als geheel en de verschillende deelprojecten, de risico's van beide en de rol van de raad.

In de afspraken gaat het bijna altijd over het *programma*: de optelsom van de verschillende deelprojecten door de verschillende partijen. Risico's worden dan ook geïdentificeerd op dat niveau en ook beheersmaatregelen worden op dat niveau geformuleerd. De uitvoering vindt plaats in projecten en die worden in de gekozen systematiek 'weggezet' bij verschillende individuele partijen. Over de uitvoering van die projecten worden dan ook geen afspraken gemaakt.

Dat betekent niet dat er geen risico's liggen op het niveau van de projecten, maar die risico's worden niet als behorend bij het programma als geheel gezien. Op programmaniveau wordt er dan ook niets over gezegd. In de praktijk wordt veron-



dersteld dat de trekkers van de verschillende projecten die risico's op projectniveau zullen beheersen. Althans, dat is nergens expliciet afgesproken, maar wordt verondersteld in de rekenregels. Degene die de grondexploitatie van een deelproject uitvoert is dus, net als bij andere grondexploitaties, verantwoordelijke voor het resultaat op dat project.

Ook in de informatievoorziening speelt dit een rol. De raad in Soest krijgt zeker informatie over de verschillende onderdelen van het programma – maar het is informatie over de uitvoering van de afzonderlijke *projecten* in Soest, niet over het *programma* als geheel. Daarmee versnipperd het beeld voor de raad: men weet wel hoe het ervoor staat met Soesterveen, met de verschillende ecoducten, enzovoorts, maar het totaalbeeld is er niet. Daarbij speelt ook de vertrouwelijkheid van veel informatie een complicerende rol. Het beeld van de voortgang van het programma als een samenhangende eenheid is na 2004 ver te zoeken.

Dit verandert op het moment dat de voorbereiding van projecten gereed was en men in de uitvoerende fase terecht kwam. Opdat moment wordt een adviescommissie planeconomie ingericht die de grondexploitaties van de individuele projecten optelde en presenteerde in een master-grondexploitatie op programmaniveau. Waarmee op dit niveau beter de vinger aan de pols gehouden kon worden. Deze praktijk bestaat vanaf 2011.

Voor een deel is dit te herleiden tot de gekozen wijze van samenwerking. Men heeft getracht het zo eenvoudig mogelijk te maken en clusters van bij elkaar horende projecten in een overeenkomst met een gemeente vast te leggen. Door die wijze van samenwerking was het niet nodig om alle zeventien partijen van samenhangende informatie over alle deelprojecten te voorzien. Het heeft er echter ook toe geleid, dat het beeld van het programma als geheel bij de raad naar de achtergrond kon raken. Voor het risico is dat in ieder geval in die zin van belang, dat het verklaart waarom er pas zo laat in het proces ingezet werd op uitgebreidere risicorapportages en sterkere financiële sturing.

## 4 Beantwoording deelvragen

**In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op de ontwikkeling van Hart van de Heuvelrug en op de belangrijkste risico's die in het traject geconstateerd zijn. In dit hoofdstuk beantwoorden we – op basis van de beschrijving in de vorige twee hoofdstukken – de onderzoeksvragen.**

### 4.1 Risicomanagement 2004 – 2014

In de periode 2004 – 2014 gold de raamovereenkomst, ondertekend door de gemeenten Soest en Zeist, de provincie Utrecht en nog veertien andere partijen. We gaan allereerst in op de wijze waarop het risicomanagement in deze periode is vormgegeven.

#### 4.1.1 Welke risico's zijn bij de eerste overeenkomst ingeschat?

Bij het opstellen van de intentieovereenkomst is een risico-inventarisatie uitgevoerd (zie paragraaf 2.2). Die checklist geeft een omvattend overzicht van de ingeschatte risico's op diverse terreinen.

Opvallend is dat in die checklist een aantal risico's mist, dat in latere jaren een belangrijke rol heeft gespeeld: het risico van hoge verwervingskosten bij grond-aankoop van eigenaren die niet in het programma participeerden (zie paragraaf 3.1) en het risico van een tegenvallende markt voor woningen en bedrijventerreinen. Wat betreft het eerste risico geldt dat uit de achterliggende stukken blijkt dat er bij betrokkenen wel onzekerheid was over de mogelijkheid om goedkoop te kunnen verwerven. Desondanks is het bij het aangaan van de raamovereenkomst nergens als risico benoemd. In feite is hier sprake van een weeffout in de systematiek van het programma, met als consequentie dat het geraamde financiële resultaat al bij voorbaat onhaalbaar was. Weliswaar was deze weeffout gezien de juridische mogelijkheden toentertijd onvermijdelijk (gegeven de wens om rood-voor-groen te gaan verevenen), het is opvallend dat deze nergens expliciet benoemd wordt.

Voor het feit dat het risico van een tegenvallende markt niet genoemd wordt, zijn twee oorzaken te noemen. Dat is allereerst de oververhitte woningmarkt op de Heuvelrug ten tijde van de start van het programma. Het is vrijwel overal in Nederland zo dat men in de jaren rond het opstellen van de raamovereenkomst geen rekening hield met een terugval op de woningmarkt van de orde van grootte van de crisis van 2008 en verder. Daar kan 'met de kennis van nu' kritisch over geoordeeld worden, maar in het tijdbeeld van de beginjaren van deze eeuw is dat niet vreemd, zeker niet in een markt als die van Soest en Zeist. Er is momenteel juist weer een beweging de andere kant op te zien, juist ook in de regio rond Utrecht, waar nu de crisis achter de rug is het oude woningtekort weer volop in de aandacht staat.

Een tweede oorzaak ligt in de gebruikte systematiek voor risico-inventarisatie. Die systematiek, eind jaren '90 ontwikkeld door het Kennisnetwerk Risicomanagement, is oorspronkelijk bedoeld voor civieltechnische projecten. Een cruciaal verschil tussen dergelijke projecten en een integrale gebiedsontwikkeling als Hart van de Heuvelrug is dat de markt bij het eerstgenoemde type projecten geen rol speelt: een brug, snelweg of dijk worden niet verkocht op de markt, maar worden betaald uit overheidsinvesteringen. Gebruik van deze systematiek leidt dus op voorhand tot een blinde vlek voor de risico's van de markt.

Het risico dat bij de gemeente Soest in die periode het meeste aandacht krijgt, is het risico dat de groene locaties uiteindelijk niet ontwikkeld worden en de rode wel. In de eerste fase van het project wordt heel veel gesproken over de manier om dat risico te ondervangen.

Daarnaast wordt vanuit Soest gewaarschuwd dat de gekozen planologische sturingsstrategie – de provincie staat in het streekplan pas bestemming met rode functies toe als de gemeente de grond aangekocht heeft – op gespannen voet staat met de werking van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De Wet voorkeursrecht gemeenten geeft gemeenten de mogelijkheid om op bepaalde gronden een voorkeursrecht te vestigen: het recht om de eerste koper te zijn van die grond, als de eigenaar wil verkopen. Dat recht mag echter alleen gebruikt worden als er zicht is op een bestemmingswijziging waarvoor die grond nodig is. Een voorkeursrecht kan voor een beperkte tijd voorafgaand aan een bestemmingsplanwijziging gevestigd worden, maar vervalt als die bestemmingswijziging niet snel genoeg volgt. Bij Hart van de Heuvelrug maakt de provincie de bestemmingswijziging echter pas mogelijk als de grond door de gemeente is aangekocht. Dat betekent dat een grondeigenaar het proces relatief gemakkelijk kan trainen: wachten met verkopen betekent dat het voorkeursrecht zal verlopen, waardoor andere partijen ook aan bod kunnen komen, waardoor de prijs op zal lopen, waardoor de druk op de gemeente toe zal nemen, enzovoorts.

#### **4.1.2 Hoe is het risicomanagement ingericht?**

Het valt op hoe weinig aandacht er in de beginjaren was voor risicomanagement. In de clusterovereenkomst is onderkend dat er tegenvallers konden volgen, maar de gedachte is geweest dat die met de genoemde stappen – kostenbeheersing, verevening en een eventuele extra rode locatie – altijd op te vangen zouden zijn. Het risicomanagement is in deze fase dan ook niet verder uitgewerkt. Er is wel een risico-inventarisatie opgesteld in de initiatiefase van het project, maar in de overeenkomsten is hier nauwelijks vervolg aan gegeven.

#### **4.1.3 Welke beheersmaatregelen zijn genomen?**

Net als dat er weinig aandacht voor risicomanagement was, was er ook nauwelijks aandacht voor beheersmaatregelen. De maatregelen die genoemd werden, betroffen vooral het risico dat het groen niet, en het rood wel tot uitvoering komt. Maatregelen om dat te voorkomen worden gezocht in de planologische sfeer (de provincie zal het niet toestaan) en door te starten met de groene projecten.

#### **4.1.4 Heeft het samenwerkingsverband op de juiste momenten de juiste informatie aan de raad van Soest gestuurd zodat de raad adequaat kon reageren?**

Bij het aangaan van de raam- en clusterovereenkomst is niet bepaald op welke wijze de gemeenten c.q. de raden op de hoogte worden gehouden van de voortgang van het programma. In de eerste jaren is er daarom geen samenhangende informatie over de voortgang van het programma als geheel. De informatie die naar de raad gaat, betreft specifieke projecten of besluiten, die in het kader van het grotere programma genomen moeten worden. Voorbeelden zijn de besluiten tot grondverwerving of tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Het is in die tijd niet zo dat de informatie van het samenwerkingsverband van zeventien partijen afkomstig is. Dat is eigen aan de gekozen vorm van samenwerking: men wilde geen gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij oprichten, maar heeft de ontwikkeling vormgegeven in clusterovereenkomsten. Die werkwijze met clusterovereenkomsten zorgde ervoor, dat de deelprojecten van de gemeenten

Soest en Zeist toch behoorlijk los van elkaar kwamen te staan: Soest was wel op de hoogte van wat er in Soest gebeurde, maar veel minder van wat er in Zeist gebeurde.

Pas later in deze periode, vanaf ongeveer 2011, komt er meer informatie over het programma als geheel naar de raad. Aanleiding is dan het feit dat het programma er financieel gezien niet rooskleurig voorstaat. De raad wordt, over het algemeen in geheime bijeenkomsten, op de hoogte gehouden van de financiële ontwikkelingen rond het programma en van de mogelijke oplossingen.

#### **4.1.5 Wat heeft de raad met de verstrekte informatie gedaan?**

In de eerste jaren, als de raad vooral op projectniveau geïnformeerd wordt, beperkt de betrokkenheid van de raad zich tot het vaststellen van de gevraagde besluiten. Dat is rond het voorkeursrecht voor het ecoduct nog even spannend, maar over het algemeen besluit de raad bij de projecten met grote meerderheid in lijn met de gemaakte afspraken.

De raad wordt vanaf 2011 steeds meer betrokken en krijgt dan ook meer informatie over het programma als geheel. Dan krijgt de raad ook een actievere rol bij het aangeven van randvoorwaarden voor oplossingen voor het tekort en voor de nieuwe overeenkomst.

#### **4.1.6 Hoe zijn de tekorten van de eerste periode verdeeld over de zeventien betrokken partijen?**

Bij de beantwoording van deze vraag is het van belang om helder in beeld te hebben hoe de systematiek van grondexploitaties werkt. Het programma Hart van de Heuvelrug en de mastergrondexploitatie daarvan kent namelijk dezelfde werking. Er worden bij een grondexploitatie investeringen gedaan die (als alles volgens verwachting verloopt) na verloop van tijd geheel of gedeeltelijk terugverdiend worden door inkomsten uit grondverkoop of anderszins. Totdat de grondexploitatie wordt afgerond, worden alle investeringen bijgeschreven op de balans van de grondexploitatie. Als voorzien wordt dat aan het einde van de looptijd van de grondexploitatie een tekort overblijft, dan moet daar (volgens het Besluit Begroting en Verantwoording) een voorziening voor getroffen worden. Tot het moment van afsluiting wordt het tekort echter nog niet feitelijk genomen. Totdat de exploitatie is afgerond, kan het tekort ook nog toe- of afnemen door verdere mee- of tegenvallers.

Momenteel wordt inderdaad een tekort verwacht bij afronding van de mastergrondexploitatie Hart van de Heuvelrug. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door tegenvallende opbrengsten bij de rode projecten en door vertraging en daarmee samenhangende rente- en faseringskosten.

Over de verdeling van het verwachte tekort bij afsluiting van de exploitatie zijn in de nieuwe overeenkomst afspraken gemaakt tussen de gemeenten Soest en Zeist en de provincie Utrecht. Kern van die afspraken (zie paragraaf 2.7) is dat de provincie uiteindelijk het resterende tekort op het programma Hart van de Heuvelrug afdekt, mits de drie partijen vanuit de grondexploitatie Park Vliegbasis Soesterberg €10 mln. overhevelen naar de grondexploitatie Hart van de Heuvelrug.

## **4.2 Risicomanagement vanaf 2015**

Vanaf 2015 geldt er een nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst is alleen door de gemeenten Soest en Zeist en de provincie Utrecht ondertekend. In deze overeenkomst is beduidend meer aandacht voor risicobeheersing.