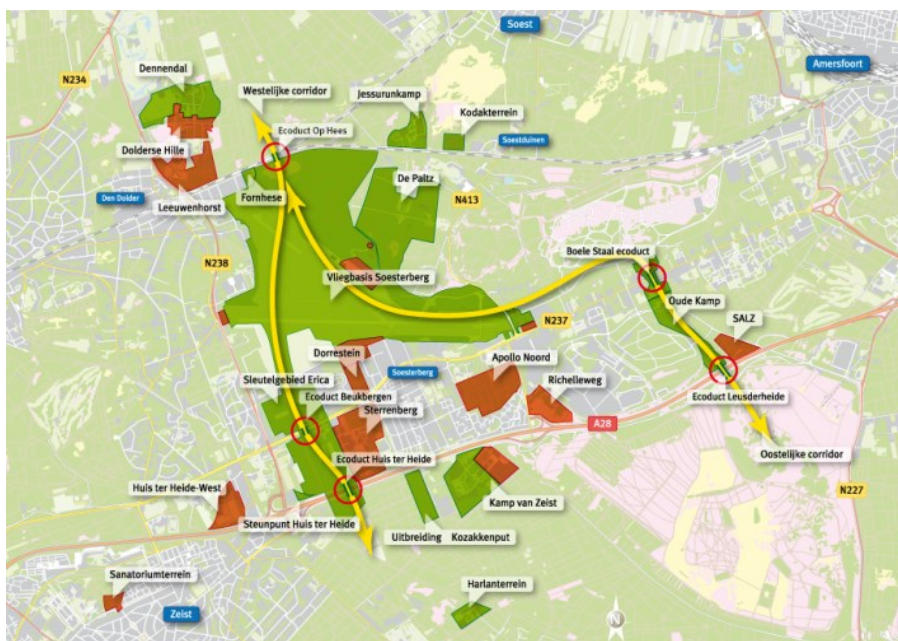


Eindrapport

Evaluatie Hart van de Heuvelrug 2002 – 2016



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

24 augustus 2017

Eindrapport

Evaluatie Hart van de Heuvelrug 2002 – 2016

24 augustus 2017



Inhoud

Managementsamenvatting	2
1 Inleiding	5
1.1 Vraagstelling onderzoek Hart van de Heuvelrug	5
1.2 Aanpak en bronnen	6
1.3 Leeswijzer	7
2 In vogelvlucht: Hart van de Heuvelrug 2002 – 2016	8
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
3 Risico's bij Hart van de Heuvelrug: een analyse	29
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

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

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 verdiencapaciteit 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 raad¹ 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.

¹ 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*² 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

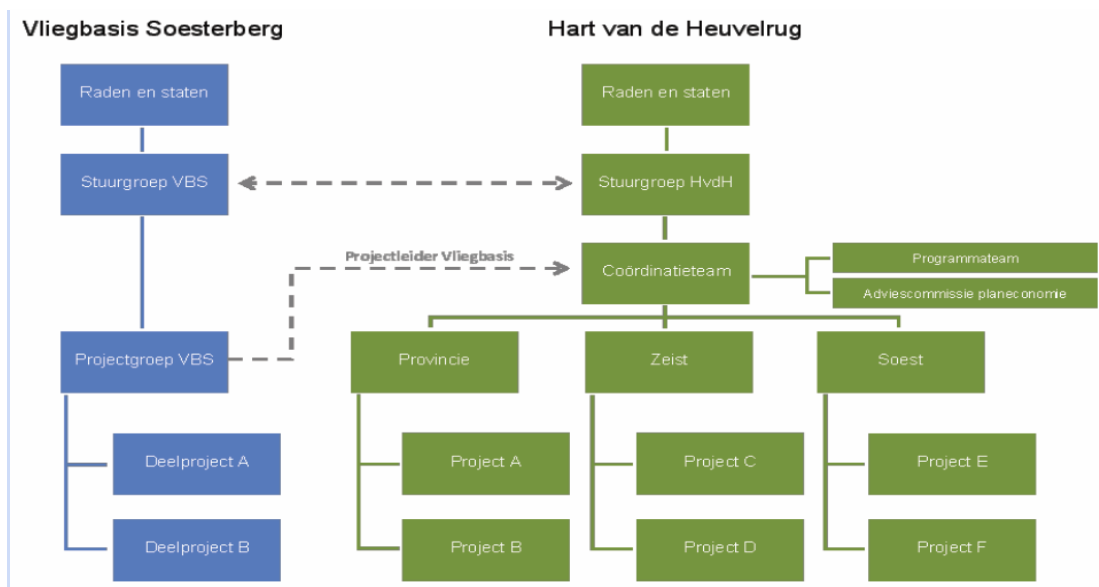
Na het sluiten van de hernieuwde samenwerkingsovereenkomst in 2015 ziet de organisatie er iets anders uit. Er is nog steeds een **Stuurgroep** actief, zij het met minder partijen (gemeente Soest, gemeente Zeist en de provincie Utrecht). Zij stellen een **Coördinatieteam** aan. Dat team verzorgt de ambtelijke 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 uit³:

² Provincie Utrecht, Instellingsbesluit Beheerscommissie HvdH, april 2007.

³ 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.⁴

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'.⁵ 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

⁴ Clusterovereenkomst Soest I 2005 en diverse gesprekken.

⁵ 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.⁶

De eerste ideeën voor Hart van de Heuvelrug worden door de gemeente Soest naar de provincie gezonden op 6 september 2002⁷. 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.⁸ 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

⁶ Verslag platform Hart van de Heuvelrug d.d. 14 december 2001.

⁷ Besluit b en w 3 september 2002.

⁸ 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.⁹ 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,¹⁰ een zorg die overigens door alle betrokken partijen gedeeld wordt.¹¹ 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.¹²

Met rood-voor-groen¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵



⁹ Verslag platform Hart van de Heuvelrug d.d. 27 februari 2002.

¹⁰ Verslag platform Hart van de Heuvelrug d.d. 11 juli 2002.

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

¹² Notulen gemeenteraad d.d. 16 oktober 2002, p. 29-30.

¹³ 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.

¹⁴ Notulen gemeenteraad d.d. 14 oktober 2002, p. 10.

¹⁵ 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
- Planschade-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.¹⁶

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.¹⁷

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.¹⁸

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-

¹⁶ Notulen gemeenteraad d.d. 6 oktober 2003.

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

¹⁸ 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 m². 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.¹⁹
- Er is gerekend met respectievelijk €25 en €30 per m² voor bouw- en woonrijp maken voor bedrijventerreinen en woningbouwlocaties. Voor woningbouw was dat in de praktijk al snel 50% hoger.²⁰
- 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.²¹

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.²² 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.²³

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.

¹⁹ 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 m². Agrarische grond die gekocht wordt voor rode functies was in Utrecht in 2005 gemiddeld €22 per m² waard, aldus de monitor.

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

²¹ 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.

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

²³ 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 gebracht²⁴

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.²⁵

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-

²⁴ Raadsvoorstel 04-48 en Notulen gemeenteraad d.d. 24 juni 2004.

²⁵ Notulen gemeenteraad d.d. 24 juni 2004.

overeenkomsten van de gemeente Zeist.²⁶ 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.²⁷

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)

²⁶ 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.

²⁷ 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.²⁸

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.²⁹

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.*

²⁸ Toelichting clusterovereenkomst Soest I, p. 10.

²⁹ 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.³⁰

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.

³⁰ 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 in³¹, 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

³¹ 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.³²

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.³³

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.

³² Notulen gemeenteraad 27 september 2011.

³³ De gemeente noemt in de jaarstukken de mogelijke kosten die voortvloeien uit Hart van de Heuvelrug onder de 'niet uit de balans blijvende verplichtingen'.

Soest eist sterkere positie in Hart van de Heuvelrug 20 oktober 2012

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 duurder. 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.³⁴

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.

³⁴ 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.³⁵ Grondeigenaren en projectontwikkelaars weten dat de gemeente een groot belang heeft bij de aan-

³⁵ 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.³⁶

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.³⁷ 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

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

³⁷ 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 initiatieffase 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.

4.2.1 Hoe zijn de tekorten van de eerste periode verwerkt in de nieuwe overeenkomst?

Het verwachte tekort bij afsluiting van de mastergrondexploitatie bestaat vooral uit de kosten die door de provincie zijn voorgefinancierd en die naar verwachting niet terugverdiend worden met de nog te realiseren rode projecten. Aangezien de afspraak in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst is dat alle saldi van deelprojecten in het Beheerfonds gestort worden, en aangezien ook de afgeronde projecten als deelprojecten genoemd worden in de bijlage bij de overeenkomst, volgt dat ook de saldi van deze projecten ten laste van het Beheerfonds komen: uit dit fonds, waarvan het beheer bij de provincie berust, zijn ook de kosten die tot nu toe gemaakt zijn voorgefinancierd.

4.2.2 Wat is de looptijd van de oude en nieuwe afspraken?

De raamovereenkomst werd ondertekend op 29 juni 2004 en had een looptijd van tien jaar. In juni 2014 verliep deze overeenkomst. De nieuwe afspraken zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst die in 2015 is ondertekend. Deze afspraken lopen opnieuw voor tien jaar, dus tot 31 december 2025.

Daarnaast is de clusterovereenkomst Soest nog geldig; hiervoor geldt geen einddatum.

4.2.3 Welke verplichtingen is de gemeente Soest aangegaan?

De gemeente Soest is volgens de overeenkomst verplicht om de drie deelprojecten van Apollo-Noord – Kontakt der Continenten, Oude Tempel en de Sauna – te realiseren. Daarnaast is er een aantal algemene verplichtingen. Dat is, bijvoorbeeld, de verplichting om zo snel mogelijk alle benodigde vergunningen voor de realisatie van de verschillende programmaonderdelen te verlenen en de afspraak om wijzigingen in deelprojecten met de stuurgroep af te stemmen. Tot slot heeft de gemeente met de partners afgesproken om vanuit de ontwikkeling van de vliegbasis €10 mln. bij te dragen aan het programma Hart van de Heuvelrug. Deze afdracht wordt ook gedaan, wanneer die zou leiden tot een tekort op de grondexploitatie van de Vliegbasis Soesterberg.

4.2.4 Is duidelijk welke rol de gemeente Soest heeft in de samenwerking?

Meer dan de raamovereenkomst uit 2004 benoemt de nieuwe samenwerkingsovereenkomst expliciet de taken van de verschillende partijen. Voor Soest is dat vooral de realisatie van Apollo-Noord.

4.2.5 Welke risico's zijn bij de nieuwe overeenkomst ingeschat?

In de nieuwe overeenkomst wordt (hoewel dat strikt genomen niet zo beschreven is) onderscheid gemaakt tussen drie typen risico's:

- Eigenstandige besluiten: het risico dat één dan de partijen niet besluit in lijn met de eerdere afspraken;
- Exogene risico's: risico's die niet door de betrokken partijen te beïnvloeden zijn;
- Overige risico's.

4.2.6 Hoe is het risicomanagement ingericht?

Om het financiële risico te beperken, is een Adviescommissie planeconomie ingesteld. Deze commissie, bestaande uit planeconomen van de drie gemeenten, stelt

jaarlijks de Mastergrondexploitatie op voor het totale programma Hart van de Heuvelrug.

Bij de grondexploitatie hoort ook een jaarlijkse risicoanalyse. In deze risicoanalyse wordt allereerst per deelproject geïnventariseerd wat de belangrijkste risico's zijn. Deze risico's worden voorzien van een financieel gevolg en een kansverdeling. Daarnaast wordt rekening gehouden met samenhang tussen risico's: als het ene risico plaatsvindt, kan het risico groter of kleiner zijn dan een ander risico ook optreedt. Er worden in de risicoanalyse ook kansen benoemd, die juist tot een positiever eindresultaat kunnen leiden.

Om de totale omvang van het financiële risico te bepalen, wordt een Monte Carlo simulatie uitgevoerd. Dat is een statistische methodiek, waarbij een groot aantal combinaties van de verschillende risico's wordt doorgerekend om zo te bepalen wat het totale gevolg voor het eindresultaat is. Bijvoorbeeld: een scenario met 10% tegenvallende grondopbrengsten, 5% stijgende kosten, 1 jaar vertraging; een scenario met 5% meevallende grondopbrengsten, 6% tegenvallende kosten, 3 jaar vertraging; enzovoorts. Dat leidt uiteindelijk tot een bandbreedte voor het geraamde financiële resultaat.

4.2.7 Welke beheersmaatregelen zijn genomen?

De nieuwe manier van werken, met meer aandacht voor risicomanagement, met een stevigere rol voor de planeconomen en expliciete informatievoorziening over risico's, is de belangrijkste maatregel op meer strategisch niveau om de risico's van het programma te beheersen. Vanuit de Adviescommissie planeconomie worden op geleide van de jaarlijkse risicoanalyses maatregelen voorgesteld om het risico te beheersen.

4.2.8 Hoe zijn de financiële risico's in de nieuwe overeenkomst verdeeld?

In principe is het 'rechtstreekse' risico van Hart van de Heuvelrug in de nieuwe overeenkomst bij de provincie neergelegd: de provincie dekt na afloop van het programma de resterende tekorten af. Dat is echter wel onder de voorwaarde dat vanuit de grondexploitatie Park Vliegbasis Soesterberg een bijdrage van €10 mln. naar Hart van de Heuvelrug wordt overgeboekt. Omdat de grondexploitatie Park Vliegbasis Soesterberg door de drie partijen – Zeist, Soest en provincie Utrecht – wordt ontwikkeld met alle drie een gelijk risico, is indirect het risico verdeeld over 1/3 provincie, 1/3 Zeist en 1/3 Soest, indien het batig saldo lager is dan € 28 miljoen³⁸. Het financiële risico van de Vliegbasis is echter beperkt. Het risico is daar meer ruimtelijk van aard, dat bij verdere financiële tegenvallers minder groen en meer rood ontwikkeld wordt.

4.2.9 Heeft de gemeente Soest over alle risico's afspraken gemaakt?

In de overeenkomst wordt onderscheiden tussen de gevolgen van eigenstandige besluiten, exogene risico's en andere risico's. De gevolgen van eigenstandige besluiten zijn voor de partij die het betreffende besluit neemt. De gevolgen van de exogene risico's zijn voor de provincie Utrecht.

Over de derde categorie risico's zijn geen expliciete afspraken gemaakt. Nu is het onduidelijk wat er in deze categorie zou moeten vallen. Een risico is immers ontstaan onder invloed van één van de drie partijen (dan valt het onder de eigenstandige besluiten) of niet onder hun invloed (dan is het exogeen). Het vreemde is echter dat de stuurgroep moet besluiten of een risico exogeen is of niet. Daarmee

³⁸ Zie artikel 15 in de Samenwerkingsovereenkomst Vliegbasis Soesterberg

is een pastelling denkbaar, waardoor er risico's in deze restcategorie terecht komen: risico's waarvan de stuurgroep weigert te besluiten dat ze exogeen zijn, terwijl er ook geen aanwijsbaar besluit is van één van de drie partijen dat het risico veroorzaakt.

In ieder geval is het zo dat de in de stuurgroep vastgestelde projectopdracht leidend is. Een besluit om daarvan af te wijken kan genomen worden door de raad van de gemeente Soest (dan is het een eigenstandig besluit) of door de stuurgroep (dan draagt de provincie het risico). Mocht er een risico optreden dat niet te herleiden is tot een gemeentelijk besluit en niet als exogeen risico is bestempeld door de stuurgroep, maar dat wel leidt tot vertraging of stilvallen van het project, dan is het gevolg daarvan voor de provincie.

4.2.10 Hoe worden opbrengsten en lasten verevend?

Met de nieuwe overeenkomst is er een Beheerfonds ingesteld, waarin alle opbrengsten van deelprojecten gestort worden. Het fonds wordt beheerd door de provincie.

4.2.11 Naar wie gaat eventuele winst?

Mocht er bij afronding van het programma een positief saldo overblijven in het Beheerfonds, dan is dat saldo voor de provincie. Dat is niet direct winst van het programma zelf: het gaat immers om het saldo nadat er €10 mln. vanuit de Vlieg-basis is bijgedragen. Pas wanneer er meer dan €10 mln. winst gemaakt wordt, is er daadwerkelijk sprake van een positief saldo.

Wanneer er meer winst op de Vliegbasis gemaakt wordt, dan is afgesproken dat die winst ook naar de provincie gaat. Zowel het risico op een tekort als de kans op winst zijn dus voor de provincie.

4.2.12 Zijn er in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst mogelijkheden opgenomen om bij te sturen?

In de basis dient de rood-groenbalans bij het in ontwikkeling nemen van projecten in acht te worden genomen, waarbij geldt dat de som van de oppervlakten gemoeid met bestemmingswijzigingen van "rood" naar "groen" ten minste gelijk moet zijn aan de som van de oppervlakten gemoeid met bestemmingswijzigingen van "groen" naar "rood". Daarnaast is voor ieder project een projectopdracht geformuleerd waarin de kaders en randvoorwaarden zijn verwoord. Deze projectopdrachten zijn opgenomen als bijlage bij de samenwerkingsovereenkomst. Het is de aangewezen projecttrekker die zorgdraagt voor de voorfinanciering en realisatie van het Project, binnen de in de projectopdracht beschreven kaders, de financiële Factsheet en overige randvoorwaarden, waaronder de planning, tenzij anders is overeengekomen.

Men kan in principe de eigen projecten dus geheel en al naar eigen wens bijsturen, maar moet dan wel bereid zijn om daar ook de kosten van voor eigen rekening te nemen, zoals we zagen in paragraaf 4.2.9. De gevolgen van eigenstandige besluiten zijn voor de partij die het betreffende besluit neemt.

Wel kan met een unaniem besluit van de Stuurgroep een projectopdracht worden gewijzigd. Bij dat besluit kunnen nadere voorwaarden worden vastgesteld, waaronder financiële. Nieuwe projecten kunnen enkel aan het Programma worden toegevoegd na expliciet en unaniem besluit van de Stuurgroep en bekrachtigd door de gemeenteraden en Gedeputeerde Staten, en alleen als voldaan wordt aan verschillende eisen.

Bijsturing door de provincie is een mogelijkheid indien de projecttrekker het project om welke reden dan ook niet of niet tijdig realiseert. In dat geval kan de provincie aan de projecttrekker aanbevelingen doen met als doel het project alsnog te realiseren of uitstel verlenen. De aanbeveling kan ook een wijziging van de projectopdracht zijn. Mocht de projecttrekker dan het project nog niet realiseren, heeft de provincie nog het recht om van de projecttrekker te bedingen, dat het project integraal aan de provincie wordt overgedragen. In dat geval blijven de publiekrechtelijke taken en inspanningsverplichtingen van de oorspronkelijke projecttrekker wel bestaan.

4.2.13 Zijn er exit opties voor de raad / voor de gemeente en welke kosten zijn daaraan verbonden?

Er is een aantal exit-scenario's denkbaar, maar die alle hebben een hoogst theoretisch karakter. Het is niet zo dat de gemeente geen mogelijkheid heeft om zich te onttrekken aan de gemaakte afspraken, maar het is veeleer de vraag wat het concreet zou betekenen om dat te doen in relatie tot de verschillende deelprojecten. Te denken valt, in theorie, aan de volgende scenario's:

- De gemeente Soest stopt met de ontwikkeling van de twee resterende deelprojecten in Apollo-Noord (Kontakt der Kontinenten en de Oude Tempel). Los van het gegeven dat voor die projecten al afspraken met bouwers bestaan, leidt dat ertoe dat de drie partijen de opbrengsten uit deze projecten mislopen. In dat geval worden de kosten van de gerealiseerde groene projecten alsnog bij de gemeente in rekening gebracht, en staan daar aan de kant van de gemeente geen opbrengsten uit rode functies tegenover.
- De gemeente gaat door met de ontwikkeling van Apollo-Noord, maar wil de opbrengsten uit het project niet afdragen aan het Beheerfonds van de provincie. Dat betekent dat de kosten van de gerealiseerde groene projecten, die de provincie voorgefinancierd heeft, alsnog bij de gemeente in rekening gebracht gaan worden. Daar staan dan de opbrengsten van Apollo-Noord tegenover, maar die zijn onvoldoende om de gemaakte kosten te dekken.
- De gemeente gaat wel door met de ontwikkeling van Apollo-Noord, maar kiest daarbij een lijn die niet gedragen wordt in de stuurgroep en die wel negatieve financiële consequenties heeft. Bijvoorbeeld: het bouwprogramma wordt goedkoper in de markt gezet. Dit is één van de meer reële opties, maar zou strikt genomen niet gelden als een exit. Deze optie is immers afgedekt binnen de samenwerkingsovereenkomst. De afspraak is dat Soest dan het extra tekort dat aan dit zogeheten eigenstandige besluit is toe te rekenen, zelf moet betalen.
- De gemeente weigert medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van de vliegbasis. Deze optie is in de samenwerkingsovereenkomsten ondervangen door de voorwaarde dat de opbrengst van de vliegbasis ten minste € 28 miljoen moet bedragen, voordat de provinciale risicodekking in werking treedt. Die voorwaarde gaat niet over de winst, maar over de opbrengst, en is zo geformuleerd dat bij ontwikkeling van de vliegbasis volgens de huidige afspraken dit bedrag altijd gerealiseerd wordt. Dit exit-scenario betekent dus dat de gemeenten opdraaien voor het negatieve resultaat op het gehele programma.

4.2.14 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?

Er is in de grondexploitatie van de vliegbasis rekening gehouden met de winstname van €10 mln. ten behoeve van Hart van de Heuvelrug. Het programma van de vliegbasis is daartoe geoptimaliseerd binnen de bestaande randvoorwaarden. Die aanpassingen leveren naast de €10 mln. voor Hart van de Heuvelrug volgens de huidige inzichten nog een aantal miljoenen euro's extra op: er is dus een extra risicobuffer gecreëerd in de grondexploitatie van Park Vliegbasis Soesterberg.

5 Conclusies en aanbevelingen

De voorgaande hoofdstukken hebben we vooral een beschrijving van het programma Hart van de Heuvelrug en van de risico's daarbij gegeven. In dit hoofdstuk beoordelen we in hoeverre de gemeente voldoende grip had op die risico's. We doen dat aan de hand van een toets aan het analysekader (paragraaf 5.1), gevolgd door de conclusies met betrekking tot het derde onderzoeksdoel: het evalueren van de rol van de gemeenteraad. Tot slot volgt een aantal aanbevelingen.

5.1 Beoordeling aan het normenkader

Na de beantwoording van de deelvragen in de voorgaande paragraaf komen we tot een beoordeling. Daarbij gebruiken we het in bijlage 2 vervatte normenkader. Bij de beoordeling letten we primair op de situatie anno nu: is in de huidige overeenkomst het risicomangement voldoende geborgd?

5.1.1 Risico's op financieel gebied

Hoofdnorm: de gemeente heeft voldoende beheersing van de mogelijke financiële gevolgen van het programma.

- Op programmaniveau is een systeem van risicomangement aanwezig.
Dit is er sinds de systematiek met de mastergrondexploitatie is ingevoerd. Jaarlijks wordt een risicoanalyse uitgevoerd en wordt becijferd wat het waarschijnlijke financiële gevolg is van de verschillende risico's en daarmee van het totaal van het programma.
- Bij de start van een (deel)project wordt een risicoanalyse gedaan.
Het overgrote deel van de projecten is gestart voordat de werkwijze met periodieke risicoanalyses en met een mastergrondexploitatie gestart werd. In die tijd was de aandacht voor risicoanalyse bij de start van een (deel)project zeer beperkt. Te zien is dat bij de vormgeving van recente (deel)projecten in Soest, zoals Oude Tempel of Kontakt der Continenten, de risicobeheersing een veel grotere rol speelt.
- Passende beheersmaatregelen worden geformuleerd indien er sprake is van een risico.
De jaarlijkse risicoanalyse is vooral gericht op het analyseren van de potentiële financiële consequenties. Beheersmaatregelen worden niet genoemd in de risicoanalyse.
- Bij voorziene negatieve gevolgen worden adequate beheersmaatregelen genomen.
Negatieve financiële gevolgen zijn in beginsel voor rekening van de provincie. De drie partijen samen nemen maatregelen om het risico te beperken, maar de resterende gevolgen worden door de provincie gedragen.
- Het effect van de genomen beheersmaatregelen wordt periodiek geëvalueerd.
In het kader van de jaarlijkse mastergrondexploitatie vindt ook een terugblik plaats op de ontwikkelingen in het afgelopen jaar.

- De mogelijke gevolgen van het programma / project zijn continue in beeld.
Door de jaarlijkse risicoanalyses is er een continue beeld van de risico's en de mogelijke gevolgen.

Wat betreft de financiële risico's van het programma is een duidelijke ontwikkeling te zien. In de eerste jaren van het programma en onder de oude overeenkomst was het financiële risicomanagement zwak ingevuld. Men was in die tijd ook onvoldoende doordrongen van de noodzaak van goed risicomanagement. In de afgelopen jaren is het risicomanagement echter behoorlijk versterkt, zodat er nu sprake is van een goede beheersing van de mogelijke financiële gevolgen.

5.1.2 Risico's in relatie tot sectoraal beleid

Hoofdnorm: er is in voldoende mate geborgd dat de uitvoering van het programma niet ten koste gaat van het vastgestelde beleid voor de verschillende sectoren.

Met dit risico is duidelijk rekening gehouden door de bepaling over eigenstandige besluiten in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst (2015). Daarmee is er een procedure vastgelegd voor het geval dat er sprake is van strijdigheid tussen het programma en (nieuw) vastgesteld gemeentelijk beleid. Men heeft onderkend dat er spanning zou kunnen ontstaan tussen wat de gemeente zelf zou willen realiseren en de financiële opbrengsten die een project in het kader van Hart van de Heuvelrug zou moeten opbrengen. Ook in de eerste overeenkomst was er middels de daarin opgenomen rekenregels aandacht voor dit risico.

5.1.3 Risico's in relatie tot de integraliteit van het programma

Hoofdnorm: er is bij de realisatie van de afzonderlijke projecten voldoende aandacht voor de inbedding van het project in het geheel van het programma.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de samenhang in het programma in de knel dreigt te komen. Er is vanaf het begin gewerkt aan één integraal programma met diverse deelprojecten. Vrijwel alle deelprojecten zijn nu, bijna vijftien jaar later, nog steeds onderdeel van het programma met op hoofdlijnen dezelfde scope als bij aanvang.

5.1.4 Risico's in relatie tot de bestuurbaarheid van het programma

Hoofdnorm: de raad is in voldoende mate in de gelegenheid om de kaders voor het project vast te stellen en om te beoordelen of de uitvoering van het project conform die kaders plaatsvindt.

- Er is helderheid over het doel van het programma (SMART) en projecten.
In zowel oude als nieuwe overeenkomst is er helderheid over het doel van het programma. Dat kristalliseert zich in de raamovereenkomst en clusterovereenkomst uit richting een SMART geformuleerd overzicht van deelprojecten.
- Er is sprake van een beheersbaar besluitvormingsproces: de raad is steeds meegenomen in de achtereenvolgende stappen, zodat hij zich niet voor een voldongen feit zag geplaatst.
Het besluitvormingsproces bij de start van het programma was beheersbaar. Omdat de raad echter geen kaders meegaf voor elke volgende stap, had de raad in de praktijk weinig invloed op de uiteindelijke invulling van het programma.

- Er is een afgewogen keuze gemaakt voor een bepaalde wijze van uitvoering en/of samenwerking.

Verschillende vormen van samenwerking zijn afgewogen, maar die afwijking is niet met de ra(a)d(en) gedeeld. Op basis van o.a. risicobeheersing is gekozen voor de werkwijze met clusterovereenkomsten.

- Er zijn geen onomkeerbare toezeggingen gedaan zonder instemming van de raad.

De raad heeft steeds vooraf ingestemd.

- De raad zelf heeft geformuleerd hoe hij betrokken wil zijn bij en geïnformeerd wil worden over de uitvoering van het programma.

Nee, de raad heeft niet aangegeven hoe hij geïnformeerd wil worden over de voortgang van het programma.

- De informatie aan de raad wordt samenhangend en in meerjarig perspectief gepresenteerd.

Sinds de werkwijze met de jaarlijkse mastergrondexploitatie is ingevoerd, is er sprake van een dergelijk samenhangend en meerjarig perspectief op de voortgang van het programma. De mastergrondexploitatie die aan de raad toe wordt gestuurd, geeft een transparant en volledig inzicht in de stand van zaken van het programma en de verschillende deelprojecten en beperkt zich daarbij niet alleen tot de financiële aspecten.

5.2 De rol van de gemeenteraad

Het derde doel van het onderzoek was te beoordelen in hoeverre de raad voldoende in staat is geweest om zijn kaderstellende en controlerende functie te vervullen. In de hoofdvraag voor dit onderzoek staat die rol van de gemeenteraad centraal:

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

Bij de beantwoording van die vraag en de beoordeling in het licht van de norm – *de raad is in voldoende mate in de gelegenheid om de kaders voor het project vast te stellen en om te beoordelen of de uitvoering van het project conform die kaders plaatsvindt* – gaan we aan het slot van dit hoofdstuk in op vier onderdelen:

- De kaderstellende rol bij de intentieovereenkomst (2003), raamovereenkomst (2004) en clusterovereenkomst (2005);
- De controlerende rol na ondertekening van die overeenkomsten;
- De kaderstellende rol bij het afsprakenkader (2013) en de samenwerkingsovereenkomst 2015;
- De controlerende rol na ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst 2015.

5.2.1 Rol van de raad bij intentieovereenkomst, raamovereenkomst en clusterovereenkomst

In de beginfase van het programma Hart van de Heuvelrug is de raad bij iedere volgende stap betrokken. Met alle drie de overeenkomsten heeft de raad ingestemd, en alle drie die besluiten werden met een behoorlijk enthousiasme door de raad genomen.

Tegelijkertijd heeft vanwege het zich langzaam uitkristalliserende ontwikkelmodel er nooit een goede discussie in de raad plaats kunnen vinden over de gewenste uitwerking van het programma. Dat geldt niet de inhoud – welke projecten, het principe van rood-voor-groen, de wens om beide te ontwikkelen. Over die inhoud had de raad in grote meerderheid geen bedenkingen. Het gold wel de vorm, de wijze waarop de projecten ontwikkeld zouden worden, de financiële consequenties en de risico's daarvan.

Op dat punt spreekt uit de stukken en gesprekken een onrust bij de gemeenteraad. Er is echter in het proces geen geschikt moment voor de raad om deze bedenkingen goed uit te spreken. Men wordt gevraagd om in te stemmen met de overeenkomsten, zonder dat vooraf een discussie heeft plaats kunnen vinden over de randvoorwaarden waaronder die overeenkomsten opgesteld gaan worden. Hierbij aangetekend dat dit altijd ingewikkeld geweest, omdat er sprake was van een samenwerking tussen allerlei partijen. In hoeverre bedenkingen van de raad gehonoreerd hadden kunnen worden en in hoeverre de raad vast zou hebben gehouden aan de bedenkingen als de consequentie geweest was dat het programma niet door kon gaan, is onduidelijk. In werkelijkheid is voor een dergelijk standpunt van de raad echter bij voorbaat geen ruimte geweest.

5.2.2 Controlerende rol van de raad bij de uitvoering van de raam- en clusterovereenkomst

De rol van de raad bij het controleren van de uitvoering van de raam- en clusterovereenkomst was zeer minimaal. Er is na de vaststelling van de overeenkomsten geen gestructureerde periodieke informatie over het programma als geheel aan de raad voorgelegd.

De raad heeft wel een rol gehad bij de uitvoering van de projecten. Dat was voor een groot deel de wettelijk bepaalde rol, bijvoorbeeld waar het ging om de vaststelling van bestemmingsplannen. In die zin is de raad wel betrokken bij de uitvoering van de projecten, maar gezien het feit dat er geen informatie was over het totaal van het programma, raakte het beeld van de raad al snel versnipperd.

5.2.3 Rol van de raad bij het afsprakenkader (2013) en de samenwerkingsovereenkomst 2015

Bij het proces om te komen tot een nieuwe samenwerkingsovereenkomst is de raad uitgebreid betrokken. Hoewel het zo was dat de raad in zekere zin – net als alle andere betrokken partijen – aan handen en voeten gebonden was door het feit dat er al zo veel geïnvesteerd was in het groen. Hiermee stond er geen reële andere optie open anders dan een inzet op het zover als mogelijk terugverdienen van de investeringen. Desondanks was de raad zeker in positie om tijdig aan te geven waar de prioriteiten lagen voor de nieuwe overeenkomst.

In deze periode speelt het geheime karakter van veel informatie een grote rol. Omdat de raad de informatie over de voortgang in geheime bijeenkomsten bespreekt, is het moeilijker om het overzicht over het geheel te behouden. De raad heeft wel de beschikking over alle informatie, maar het geheime karakter maakt dat het moeilijker is om de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de informatie te zien.

5.2.4 Controlerende rol van de raad bij de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst

Na vaststelling van de samenwerkingsovereenkomst 2015 wordt de raad duidelijk beter geïnformeerd dan onder de oude overeenkomsten. In de jaren voorafgaand

aan de nieuwe samenwerkingsovereenkomst was dat al een gegroeide praktijk, maar met de nieuwe overeenkomst wordt het ook geformaliseerd. De raad krijgt jaarlijks een presentatie van de geactualiseerde Mastergrondexploitatie, zodat hij op de hoogte is van de risico's, van de stand van zaken en van de ontwikkelingen in de achterliggende periode.

De raad heeft de indruk dat hij desondanks weinig invloed uit kan oefenen op de ontwikkelingen. Dat is ook zo: er ligt heel veel vast in de overeenkomst met de andere partijen en instemming van die partijen in de stuurgroep is nodig, als men de risicodekking vanuit de provincie wil behouden. Ter nuancering: de mogelijkheid om bij te sturen is in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst wel gereguleerd met de bepaling over 'eigenstandige besluiten', en in feite is de speelruimte van de raad daarmee weinig kleiner dan bij eigen gemeentelijke grondexploitaties. Men kan dergelijke eigen projecten geheel en al naar eigen wens bijsturen, maar moet dan wel bereid zijn om daar ook de kosten van voor eigen rekening te nemen.

Om deze beperkte stuurbaarheid van het programma door de raad als negatieve kwalificatie op Hart van de Heuvelrug te plakken, is echter te zwaar. Primair moet gezegd worden dat het eigen is aan a) een dergelijk samenwerkingsverband en b) een traject met langjarige investeringsverplichtingen zoals een grondexploitatie of een verzameling grondexploitaties dat de raad na de start beperkt is in de speelruimte om de koers aan te passen. Hoe dan ook betekent het aangaan van een samenwerkingsverband dat besluiten niet meer zelfstandig genomen kunnen worden, en men mogelijk met de (raden van de) buurgemeenten tot een compromis moet komen.

In zekere zin is de speelruimte voor de raad verder beperkt door de keuze om eerst de groene projecten te realiseren en daarna pas de rode. Door die keuze zijn inmiddels al zo veel investeringen gedaan, dat er weinig andere keuzes zijn dan doorgaan en het zo goed mogelijk afronden. Als er voor gekozen was om eerst de rode projecten uit te voeren, dan was de financiële druk op het programma kleiner geweest en had de raad meer ruimte gehad om het programma aan te kunnen passen. Aan de andere kant was in dat geval vermoedelijk precies datgene gebeurd waar de raad in 2004 bang voor was: na door de crisis en door hoge verwervingskosten tegenvallende opbrengsten bij Apollo-Noord en Richelleweg had men zich genoodzaakt gezien om fors te bezuinigen op het groen, of was een deel van de groene projecten vermoedelijk nooit tot uitvoering gekomen.

Een andere vraag is, tot slot: of de raad er zich bewust van was dat men met het aangaan van dit programma veel sturingsmogelijkheden uit handen gaf. De indruk uit het onderzoek is dat de raad dat misschien niet zo expliciet heeft benoemd, maar dat er wel een gevoel leefde dat men na instemming met de overeenkomsten eigenlijk niet meer terug kon. Dit thema krijgt in de raadsvergaderingen veel minder aandacht dan de inhoudelijke ambities die de partijen hebben, maar het valt op dat enkele raadsleden bij de behandeling van de overeenkomsten ook gevraagd hebben naar de rol van de raad bij het vervolg. Deze vragen zijn door de wethouder niet beantwoord; de inhoudelijke ambities domineerden het gesprek in de raad.

Terugkijkend is de vraag naar risico's en stuurbaarheid ondergesneeuwd onder het enthousiasme voor en/of de bezorgdheid om de inhoud: men wilde het programma graag tot uitvoer brengen en zag terecht een kans om de Heuvelrug en in het bijzonder Soesterberg aantrekkelijker te maken. Bij de raadbehandelingen is dat eigenlijk het belangrijkste onderliggende thema vanuit de raad: weten we zeker dat dat gaat gebeuren?

5.3 Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen uit dit onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende 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 al op voorhand duidelijk is dat het meerdere raadsperiodes zal beslaan, *ook in de informatievoorziening* steeds de hoofddoelen voor ogen.

Dat de betrokken partijen steeds vanuit die doelen gewerkt hebben, is in het onderzoek wel gebleken. De informatie aan de raad dreigt echter in veel gevallen op bepaalde onderdelen of knelpunten rond het gehele programma gericht te zijn, waardoor het die losse punten zijn die in de aandacht staan en het geheel naar de achtergrond verschuift. Juist voor nieuwe raadsleden die niet vanaf het begin de besluitvorming meegekregen hebben, heeft het een toegevoegde waarde als van elk voorgesteld besluit duidelijk is hoe het zich verhoudt tot de hoofddoelen van het programma.

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 aan bij elke stap in het traject een 'procesdoorkijk' gegeven wordt naar de stappen die volgen.

Uit het onderzoek blijkt dat bij de start van Hart van de Heuvelrug er een getrappt proces van besluitvorming heeft plaatsgevonden, met intentieovereenkomst, raamovereenkomst en clusterovereenkomst als de drie belangrijkste stappen. Bij elk van deze drie heeft de raad echter niet meer gedaan dan instemmen, zonder de kaders voor het vervolg actief te articuleren. Daarmee heeft de raad uiteindelijk weinig inbreng meer als het tot besluitvorming komt: de raad heeft het gevoel dat 'de trein al rijdt' en niet meer te stoppen is, terwijl hijzelf het besluit genomen heeft om te gaan starten.

4. Geef aan bij de start van een dergelijk programma waarover de raad geïnformeerd moet worden en zoek zeker bij een grootschalig programma als HvdH naar structurele inbedding in P&C-documenten.

Dit kan bijvoorbeeld in een jaarlijkse paragraaf HvdH. Dat voorkomt versnippering van informatie en geeft het programma een duidelijkere inbedding in het geheel van de gemeente.

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 bijeenkomsten 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. Maak duidelijk dat er een moment komt dat het niet meer mogelijk is om terug te gaan, en dat daarmee dus een substantieel deel van de gemeentelijke zeggenschap uit handen wordt gegeven.

Bijlage 1: Bronnen

Het onderzoek is gebaseerd op documentstudie en interviews met betrokkenen.

In het kader van de documentstudie zijn alle raadsstukken over Hart van de Heuvelrug, alsmede de achterliggende college- en ambtelijke stukken, bestudeerd. Daartoe behoren ook de geheime documenten, waaruit vanzelfsprekend in het rapport niet geciteerd kan worden. De uitkomsten van het onderzoek zijn echter mede gebaseerd op de informatie uit deze geheime stukken.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Dhr. Marcel Adriani, wethouder gemeente Soest
- Mevr. Carla Bisseling, programmacoördinator provincie Utrecht
- Mevr. Rozse-Marie Bolhoven, planeconoom gemeente Soest
- Dhr. Daan Martens, voormalig programmamanager provincie Utrecht
- Dhr. Hans Sluizeman, afdelingshoofd ruimte gemeente Soest
- Dhr. Age Veenstra, gemeentesecretaris gemeente Soest
- Mevr. Leontine Vermond, projectleider gemeente Soest
- Dhr. Ruben Visser, bureau Overmorgen

Daarnaast is een groepsgesprek met de gemeenteraad gevoerd, waaraan de volgende raadsleden hebben deelgenomen:

- Dhr. Hans Boks
- Dhr. Harrie Dijkhuizen
- Dhr. Karel van Geet
- Dhr. Bert Groothuis
- Dhr. Tijmen Koelewijn
- Dhr. Raymond Kramer
- Dhr. Rolf-Jan Sielcken
- Dhr. Harry Witte
- Dhr. Theo Zeegers

Bijlage 2: Normenkader

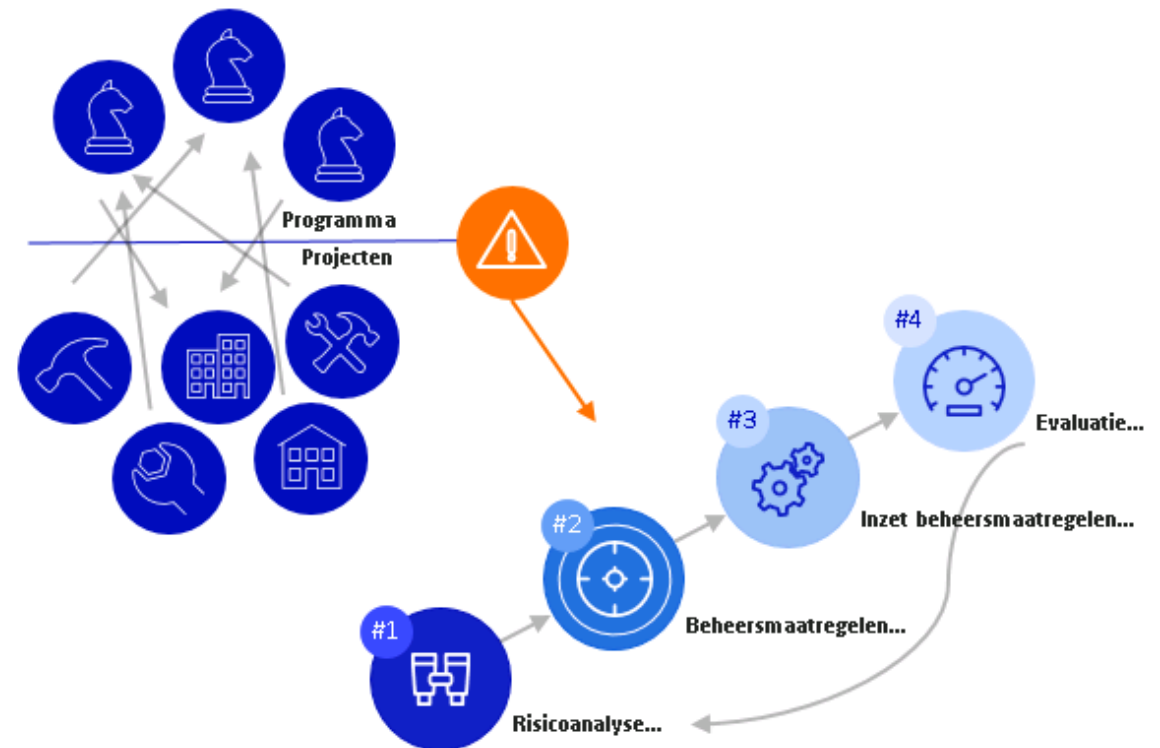
Hoofdvraag en conceptueel model

De hoofdvraag van onderzoek luidt als volgt:

“Is de raad door de informatievoorziening die betrekking heeft op risicomanagement en -beheersing voldoende in de gelegenheid om zijn kader-stellende en controlerende rol te vervullen?”

Op basis van een dossierstudie, interviews met betrokken partijen en aan de hand van onderstaand normenkader zal antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag en de geformuleerde deelvragen. Risicomanagement staat centraal. Hieronder schetsen we het bijbehorende conceptueel model, ofwel ons kader voor het denken over “goed” risicomanagement.

Risicomanagement begint met een **integrale risicoanalyse** op programma én projectniveau³⁹. De analyse is integraal in de zin dat in de analyse een brede set mogelijke risico's wordt betrokken. Welke risico's uiteindelijk relevant zijn varieert naar de aard en inhoud van het programma of project. Voor een integrale analyse wordt gezien in hoeverre risico's aanwezig zijn die *politiek-bestuurlijk, financieel-economisch, juridisch en wettelijk, technisch, organisatorisch, geografisch-ruimtelijk* of



³⁹ Op programmaniveau staan de risico's die mogelijk het reële risico's die ervoor kunnen zorgen dat de projecten of inspanningen beïnvloeden. Het gaat dus om een analyse op programma én

schappelijk van aard zijn. Risico's kunnen ook leiden tot gevolgen op elk van deze terreinen, dus niet alleen tot financiële consequenties.

Bij elk van de geïnventariseerde relevante (na weging of prioritering) risico's wordt vervolgens een passende **beheersmaatregel** (of maatregelen) geformuleerd en gekozen. Hierbij is het zaak dat duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de uitvoer hiervan. Beheersmaatregelen kunnen grofweg worden ingedeeld in vier categorieën, te weten: maatregelen gericht op het vermijden⁴⁰ van een risico, maatregelen gericht op het verminderen⁴¹ van het risico, maatregelen gericht op het overdragen⁴² van het risico en als vierde accepteren⁴³ van een risico.

Vervolgens dienen deze maatregelen uiteraard **uitgevoerd** te worden. Idealiter wordt daarnaast periodiek gekeken of de beheersmaatregelen volstaan (**evaluatie**) of er **nieuwe risico's** ontstaan zijn of kunnen ontstaan die om beheersing vragen. In schema ⇒

Normenkader

Om de bevindingen uit het onderzoek te kunnen beoordelen en om daaruit te kunnen leren voor de toekomst, gebruiken we aanvullend op het conceptueel model een normenkader, gedeelten uit het conceptueel model voor risicomanagement zijn hierin terug te vinden.

Wat betreft het te hanteren normenkader of toetsingskader is onze ervaring dat een eenvoudig en niet te gedetailleerd normenkader voor een dergelijk onderzoek veel meer oplevert dan een lange 'afvinklijst'. Veelal zijn er in de beschrijving van de projectgeschiedenis een aantal cruciale momenten aan te wijzen, die niet altijd met een bepaalde norm 'goed' of 'fout' genoemd kunnen worden, maar die wel een groot deel van het verdere projectverloop bepalen. Ons voorstel is daarom dat we een beknopt en eenvoudig toetsingskader hanteren, waarbij 'leren voor de toekomst' centraal staat. Onderstaand normenkader is vanuit deze optiek opgesteld.

We zien het normenkader is als het ware de verwoording van een ideaalmodel voor risicobeheersing bij een programma als 'Hart van de Heuvelrug'. Het gegeven dat het programma als een min of meer unieke, nieuwe vorm van ruimtelijke ontwikkeling werd gezien, maakt al duidelijk dat dat ideaalmodel niet een bepaalde wettelijk voorgeschreven standaard is. Het programma is opgezet met een aantal ideaalbeelden van wat 'Hart van de Heuvelrug' op zou leveren, en waarvan we kunnen toetsen in hoeverre dat gelukt is. Voor een groot deel gaat het daarbij niet om strikte normen, waarbij we eenduidig kunnen aangeven of het 'goed' of 'fout' is gegaan. We kunnen wel beargumenteren waarom een bepaalde keuze vermoedelijk wenselijke of onwenselijke effecten heeft gehad in het vervolg

⁴⁰ Ofwel de kans of mogelijkheid dat een risico zich voordoet opheffen.

⁴¹ Een maatregel gericht op het verkleinen van de oorzaak (vooraf uitvoeren) of het gevolg (maatregel bedenken en voorbereiden maar alleen zonodig uitvoeren) van het risico.

⁴² Andere partij risico laten dragen of laten beheersen.

⁴³ Risico accepteren maar wel ondervangen door bijvoorbeeld het reserveren van geld of ruimte laten in een planning bijvoorbeeld.

van het programma. Daarbij kunnen we aangeven wat eventuele alternatieven zouden zijn geweest, waarmee het programma meer aan het ideaalmodel zou hebben voldaan. We zouden het daarmee ook een *analysekader* kunnen noemen: de bril waardoor we de bevindingen zo structureren, dat de gemeenteraad ervan kan leren voor de toekomst.

Bij een onderzoek als dit is het risico groot dat de bevindingen worden beoordeeld 'met de kennis van nu'. We stellen dan ook voor dat we in de rapportage beginnen met een beschrijvende weergave van wat er bij 'Hart van de Heuvelrug' gebeurd is, denk aan een geannoteerde tijdlijn. In de praktijk helpt dat de raad en anderen om grip te krijgen op wat er in het project gebeurt en gebeurd is en om de onderzoeksresultaten in het juiste licht te plaatsen. Deze reconstructie vormt ook de basis om de feitelijke/ beschrijvende deelvragen in het onderzoek te beantwoorden.

In de onderstaande tabel schetsen we onze opzet voor het analysekader. We doen dat aan de hand van een aantal aspecten, die bij de ontwikkeling van het Hart van de Heuvelrug een rol hebben gespeeld. Op elk van die aspecten zijn er risico's en in het onderzoek kijken we in hoeverre die risico's per aspect beheerst worden.⁴⁴ Per aspect formuleren we de aandachtspunten voor de beoordeling. Steeds is dat een 'hoofdnorm' die uitwerking krijgt in een aantal subsidiaire aandachtspunten. In de analyse beschrijven we vervolgens wat op dit aspect gedaan is en of dat in het licht van die aandachtspunten voldoende was. Dat kunnen we doen voor beide onderzochte periodes, tot 2015 en vanaf 2015, in lijn met onderzoeksdoelen A en B. Dan kunnen we op grond daarvan, tot slot, aangeven wat op welk aspect de bijbehorende aanbevelingen zijn.

Aspect	Waarop letten we in de beoordeling?	Hoe is het gegaan?	Wat zouden alternatieven zijn geweest?
Financieel	<p>Hoofdnorm: de gemeente heeft voldoende beheersing van de mogelijke financiële gevolgen van het programma.</p> <p>In de uitwerking van dit aspect letten we allereerst op de eigen normen voor financiële risicobeheersing die de gemeente in de nota grondbeleid of dergelijk document heeft vastgelegd.</p> <p>Concrete toets punten zijn:</p>		

⁴⁴ Het overzicht van risico's in paragraaf 1 van dit normenkader was uitgebreider; we denken dat we met deze vier aspecten de belangrijkste aandachtspunten voor het programma Hart van de Heuvelrug in beeld hebben.

Aspect	Waarop letten we in de beoordeling?	Hoe is het gegaan?	Wat zouden alternatieven zijn geweest?
	<ul style="list-style-type: none"> • Op programmaniveau is een systeem van risicomangement aanwezig. • Bij de start van een (deel)project wordt een risicoanalyse gedaan. • Passende beheersmaatregelen worden geformuleerd indien er sprake is van een risico. • Bij voorziene negatieve gevolgen worden adequate beheersmaatregelen genomen. • Het effect van de genomen beheersmaatregelen wordt periodiek geëvalueerd. • De mogelijke gevolgen van het programma / project zijn continue in beeld. 		
Vastgesteld sectoraal beleid	<p>Hoofdnorm: er is in voldoende mate geborgd dat de uitvoering van het programma niet ten koste gaat van het vastgestelde beleid voor de verschillende sectoren.</p> <p>Bij de uitwerking van deze norm kijken we vooral naar de risico's van het programma voor het eigen gemeentelijk beleid voor verschillende sectoren: woonbeleid, economisch beleid, verkeer en vervoer, groen, enzovoorts. Het programma/ de projecten binnen het programma brengen idealiter de doelen van meerdere betrokken sectoren dichterbij. Tegelijk kan de betrokkenheid of afhankelijkheid van verschillende sectoren een afbreukrisico vormen. Dit geldt ook op programma of gebiedsniveau.</p>		
Integraliteit	<p>Hoofdnorm: er is bij de realisatie van de afzonderlijke projecten voldoende aandacht voor de inbedding van het project in het geheel van het programma.</p> <p>Het gaat bij dit aspect vooral om de vraag of de aanpak als <i>programma</i> en</p>		

Aspect	Waarop letten we in de beoordeling?	Hoe is het gegaan?	Wat zouden alternatieven zijn geweest?
	niet als individuele projecten een meerwaarde heeft. Ook daar ligt een risico: het risico dat het programma feitelijk niet meer oplevert dan de losse deelprojecten die vanuit de verschillende sectoren zijn voortgekomen.		
Bestuurbaarheid	<p>Hoofdnorm: de raad is in voldoende mate in de gelegenheid om de kaders voor het project vast te stellen en om te beoordelen of de uitvoering van het project conform die kaders plaatsvindt.</p> <p>Het hoofd risico in deze categorie is het risico dat de gemeenteraad de grip op het project verliest. Allereerst wordt dan getoetst aan overheidsnormen voor informatievoorziening aan de raad: Gemeentewet en BBV, maar ook de eigen financiële verordening, nota projectmatig of programmatisch werken en nota grondbeleid.</p> <p>Daarnaast zijn er richtlijnen vanuit 'best practices':</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is helderheid over het doel van het programma (SMART) en projecten. • Er is sprake van een beheersbaar besluitvormingsproces: de raad is steeds meegenomen in de achtereenvolgende stappen, zodat hij zich niet voor een voldongen feit zag geplaatst. • Er is een afgewogen keuze gemaakt voor een bepaalde wijze van uitvoering en/of samenwerking. • Er zijn geen onomkeerbare toezeggingen gedaan zonder instemming van de raad. • De raad zelf heeft geformuleerd hoe hij betrokken wil zijn bij en geïnformeerd wil worden over de uitvoering van het programma. • De informatie aan de raad wordt samenhangend en in meerjarig per- 		

Aspect	Waarop letten we in de beoordeling?	Hoe is het gegaan?	Wat zouden alternatieven zijn geweest?
	spectief gepresenteerd.		

Bijlage 3: Bestuurlijke reactie college



GEMEENTE
SOEST

Rekenkamercommissie Soest
T.a.v. de heer H.A. Voortman
Postbus 2000
3760 CA SOEST

Soest, 16 augustus 2017

verzonden: 16 augustus 2017

uw brief van : 12 juli 2017
uw kenmerk : -
afdeling : Ruimte
zaaknummer : **1528440**
doc. nummer : 1809062
onderwerp : Bestuurlijke hoor- en wederhoor onderzoek Hart van de Heuvelrug

Geachte heer Voortman,

In uw brief van 12 juli 2017 biedt u ons de gelegenheid inhoudelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek Hart van de Heuvelrug. Graag maken wij gebruik van deze gelegenheid.

Wij willen u in de eerste plaats complimenteren met deze heldere rapportage. Uw conclusies en aanbevelingen berusten op een gedegen evenwichtig onderzoek. Daarnaast is vastgesteld dat de opmerkingen die geplaatst zijn in het kader van de ambtelijke wederhoor, op een adequate wijze verwerkt zijn in het rapport.

In de rapportage is in het bijzonder aandacht besteed aan de risico's en risicobeheersing en de rol van de raad. Enkele aanbevelingen (3 en 4) hebben direct betrekking op de rol van de raad. Voorts is een aantal aanbevelingen gericht aan het college van burgemeester en wethouders. Naar aanleiding van deze aanbevelingen wordt een korte reactie gegeven.

Aanbeveling 1

Zorg bij grote projecten van welke aard vanaf het begin voor een adequaat systeem voor risicomanagement.

U constateert dat er in de eerste jaren van de ontwikkeling van het programma Hart van de Heuvelrug weinig aandacht voor risicobeheersing op projectniveau was. Dit verandert vanaf 2011 als de raad meer betrokken wordt en meer informatie ontvangt over het programma als geheel. Dit vindt ook zijn weerslag in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst die vanaf 2015 geldt waarin nadrukkelijk veel meer aandacht voor risicobeheersing is dan in de raamovereenkomst uit 2004.

Naast de projecten van Hart van de Heuvelrug is ook voor de grote gemeentelijk projecten vanaf 2011 een adequaat systeem van risicomanagement gerealiseerd. Dit is onderdeel van een toen ingevoerde nieuwe werkwijze rondom alle grote projecten. Deze omvat onder meer een heldere omschrijving van project en aanpak daarvan. En er is een apart systeem van registratie en beheersing van de kosten ingevoerd. In de P&C-documenten vindt dat zijn weerslag en worden de projecten beschreven en voorzien van een risicoparagraaf. Voorts wordt voor de geactiveerde projecten van het Masterplan Soesterberg een risico- en kansanalyse opgezet. Bij deze risicoanalyse wordt bovendien gebruikt gemaakt van de Monte Carlo-simulatie om het risicoprofiel te bepalen.

Telefoon: 035-6093411

Bezoekadres: Raadhuisplein 1, Soest

Postadres: Postbus 2000, 3760 CA Soest

Internet: www.soest.nl

E-mail: postbus2000@soest.nl



Pagina 2 van de brief 1809062
Zaaknummer: **1528440**

Aanbeveling 2

Houd bij een dergelijk groot project, waarvan op voorhand duidelijk is dat het meerdere raadsperiodes zal beslaan, ook in de informatievoorziening steeds de hoofdoelen en idealen voor ogen.

Buiten de projecten die vallen onder Hart van de Heuvelrug worden in Soest grote projecten uitgevoerd die vallen onder de vlag van het Masterplan Soesterberg. Ook deze projecten worden in de P&C- documenten uitgebreid beschreven en toegelicht. Hierbij wordt nadrukkelijk stil gestaan bij de hoofdoelen van het project (revitalisering en uitbreiding van Soesterberg van circa 6.500 naar ca. 9.500 inwoners) en de individuele bijdrage van de projecten aan de doelstellingen van het Masterplan Soesterberg.

Het spreekt voor zich dat wij bovengenoemde aanbevelingen dan ook van harte onderschrijven en in de praktijk hier zoveel mogelijk invulling aan geven.

Aanbeveling 5

Waarborg, wanneer het om één of andere reden nodig is om de informatie geheim te houden, dat de samenwerking tussen de verschillende delen van de informatie inzichtelijk blijft. Zorg in dat kader voor een "overdrachtdossier" voor nieuwe raadsleden van wat in besloten bijeenkomsten besproken is of van wat geheim aan de raad ter kennis gegeven is.

Deze aanbeveling wordt volledig onderschreven. Gedurende uw rekenkameronderzoek is nogmaals zichtbaar gemaakt dat er soms overzicht ontbreekt wat in een besloten bijeenkomst besproken is of van wat geheim aan de raad ter kennis gegeven is.

Op 18 april 2017 heeft het college ingestemd met een notitie over vertrouwelijkheid en geheimhouding. Gezien het feit dat zowel het college als de raad te maken heeft met geheime en vertrouwelijke stukken en agenda's is de notitie eveneens behandeld in het fractievoorzittersoverleg.

De notitie bevat aangescherpte regels, mede gericht op het prudent omgaan met vertrouwelijke en geheime informatie. In deze notitie wordt ook expliciet stil gestaan bij de openbaarheid van raadsvergaderingen en de geheimhouding van stukken. Alhoewel er nog geen ervaringen zijn opgedaan met de implementatie van de notitie gaan we ervan uit dat de knelpunten zoals die gesignaleerd zijn door uw commissie tot het verleden gaan behoren.

Aanbeveling 6

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

In juni 2012 heeft het college van B&W het Handboek Verbonden Partijen vastgesteld. Het Handboek Verbonden Partijen is bedoeld als leidraad met betrekking tot de rol die de gemeente, het bestuur en de raad kunnen innemen en grip houden op de diverse verbonden partijen.

Voortbouwend op dit handboek en als uitwerking van eerdere aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit het opvolgingsonderzoek van 2012 "Sturing op samenwerking", is op 25 april 2013 door de raad de "Nota strategische visie op samenwerking" vastgesteld.



Pagina 3 van de brief 1809062
Zaaknummer: **1528440**

De Nota strategische visie op samenwerking bevat een pakket aan bouwstenen en criteria en beoogt handvatten te geven voor de afweging tussen de verschillende samenwerkingsverbanden. Op basis van een ander recent onderzoek van uw commissie wordt op dit moment overigens gewerkt aan een aanpassing van dit pakket die er (ook) op is gericht de effectiviteit voor alle betrokkenen waaronder de gemeenteraad te vergroten.

Bovenstaande nota's ontbraken bij het sluiten van de raamovereenkomst in 2004. Door de implementatie van genoemde beleidsstukken zullen toekomstige langdurige samenwerkingsvormen conform uw aanbeveling worden besproken met de raad. Uw aanbeveling zien we dan ook als een ondersteuning van het vigerende beleid.

Zoals al eerder aangegeven nemen wij uw aanbevelingen ter harte en zien uw rapportage als een ondersteuning van de koers die wij de afgelopen jaren hebben ingezet, wij zien de beraadslagingen van de raad over uw rapport met belangstelling tegemoet.

Meer informatie?

Heeft u nog vragen of opmerkingen? Neemt u dan gerust contact op met Hans Sluizeman, telefoon 035-6093452 of e-mail H.Sluizeman@soest.nl.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders

Age Veenstra
Gemeentesecretaris

Rob Metz loco
Burgemeester