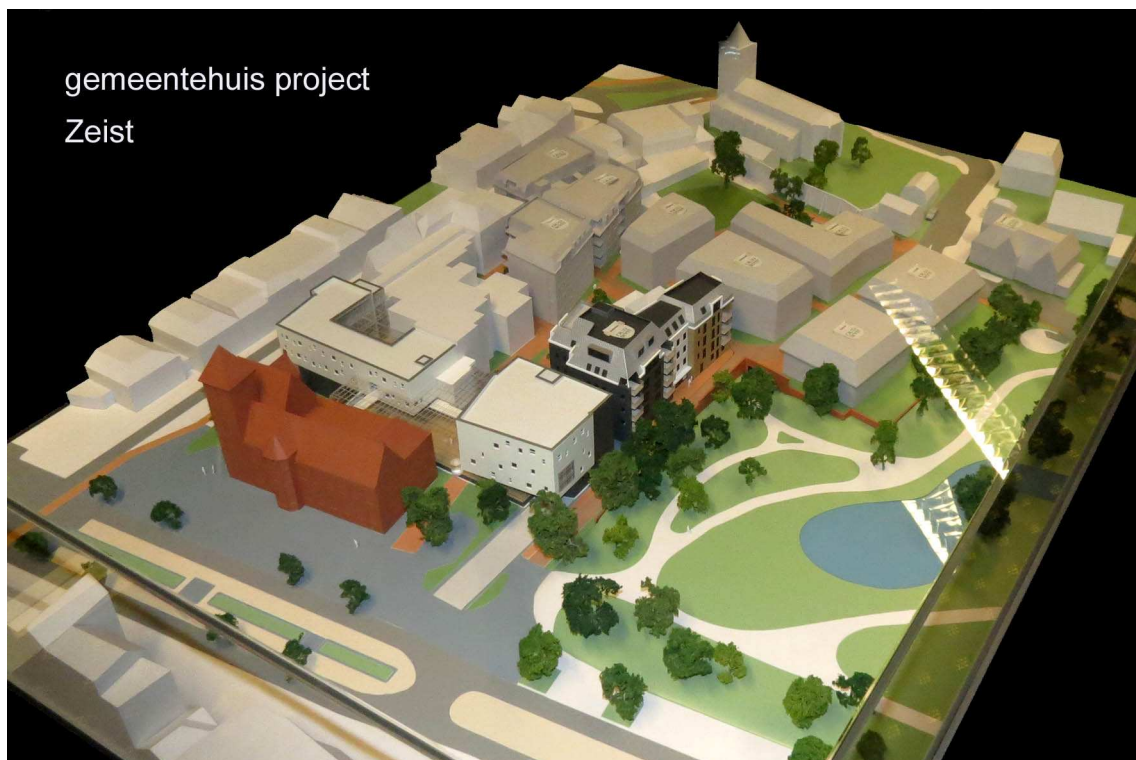


Zorgen om Zeist

Versie 9

Geactualiseerd 5-11-2012

Quick scan gemeentefinanciën: financiële positie van gemeente Zeist en risico's van enkele grote projecten



Dit rapport is op 5 november 2012 aangeboden aan het College van B&W

**Werkgroep Financiën
Stichting Beter Zeist**

TEN GELEIDE, VAN HET BESTUUR

De Stichting Beter Zeist is het platform van buurtorganisaties van Zeist en de omliggende dorpen. Zij functioneert daarvoor tevens als expertisecentrum. Haar streven is dat burgers tijdig en volledig worden betrokken bij plannen binnen de gemeente Zeist. Alle belanghebbenden moeten daarom kunnen beschikken over dezelfde informatie. Die behoort - met uitzondering van zéér vertrouwelijke gegevens - inzichtelijk gepubliceerd te worden met behulp van open formaten, standaarden en software.

Beter Zeist is van mening dat de beschikbare gegevens over de financiën van de gemeente Zeist ondoorzichtig zijn. Cruciale gegevens van grote projecten worden geheim worden gehouden. Ook wordt de financiële positie van Zeist te rooskleurig voorgesteld. In deze tijd van blokkerende markten schat de gemeente de projectrisico's toch lager in dan voordien. Verder raamt zij de kansen dat de risico's optreden ook lager. Daardoor ontstaat volgens de stichting een ernstig geflatteerd beeld. De gemeente zegt te beschikken over een comfortabel financieel vermogen. Dat is opgebouwd mede door lokale heffingen en belastingen. Beter Zeist heeft overigens geen inzicht in de bepaling van de marktwaarde van het vermogen. Afgezet tegen de (geflatteerd weergegeven) risico's beoordelen externe deskundigen, de stichting en de gemeente zelf het daarvan afgeleide weerstandsvermogen als ruim onvoldoende.

Op het gebied van grondexploitatie draagt de gemeente volgens haarzelf een beperkt risico. Als risicodragend partner in projecten loopt Zeist echter aanzienlijke risico's. Allereerst worden niet alle afgesproken en voorgenomen projecten bij de risicoschatting meegenomen. Dan zijn er risico's van kostenoverschrijdingen en van tegenvallende inkomsten. Zo worden de lasten/baten van grondexploitaties op de balans geactiveerd zonder rekening te houden met de veranderde marktomstandigheden die vragen om afwaardering. Verder zijn nog sterk oplopende kosten te verwachten bij grote infrastructurele projecten.

Een werkgroep van Beter Zeist bestaande uit deskundige burgers heeft de risico's van enkele grote projecten ingeschat. Alleen al voor deze projecten komt de werkgroep tot een *marktconforme risicoraming* die ruim drie keer zo hoog is als de schatting van de gemeente. Nu al zit de gemeente klem omdat haar maximale leencapaciteit is bereikt. Kan de gemeente nog wel investeren en risico's lopen bij het stationsgebied, de herinrichting van het (winkel)centrum en de eventuele (snel)tram? Nog erger is dat onttrekkingen aan het eigen vermogen om risico's en verliezen op te vangen ten koste gaan het voorzieningen niveau en dienstverlening voor Zeist. Ook zullen heffingen en belastingen dan omhoog moeten. Het roer moet dus om.

Verontrustend is dat de Auditcommissie van de raad en de provincie Utrecht niet signaleren dat de financiële situatie ernstig geflatteerd en zorgwekkend is. Daarom treedt Beter Zeist met deze analyse naar buiten. Burgers van Zeist hebben er recht op te weten welke reële risico's de gemeente loopt. Beter Zeist vindt daarom dat de risico's van lopende en voorgenomen projecten helder moeten worden. De stichting bepleit dan ook een professioneel, onafhankelijk onderzoek naar deze risico's en betere voorlichting daarover. Beter Zeist is verder van mening dat enkele grote projecten moeten worden teruggeschaald, vertraagd of uitgesteld om de risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

Het bestuur van de Stichting Beter Zeist.

VOORWOORD WERKGROEP FINANCIËN

Deze quick scan van de gemeentefinanciën is opgesteld door de werkgroep Financien van de Stichting Beter Zeist. Deze geeft een inschatting van financiële risico's voor de gemeente Zeist en haar burgers. De effecten op huisvesting, leefomgeving, groen, welzijn, andere voorzieningen en dienstverlening, e.d. zijn niet bij de beschouwing betrokken. Het stuk is bedoeld als een bijdrage voor de verbetering van het financiële beleid en profiel van de gemeente Zeist. Dit is van belang opdat de burgers van Zeist in de toekomst niet onaangenaam worden verrast door financiële tegenvallers bij de gemeente die ongunstig doorwerken op gemeentelijke heffingen en belastingen enerzijds en voorzieningen en dienstverlening anderzijds.

Voor de burgers is het uiterst lastig om inzicht te krijgen in de Zeister financiën. Belangrijke financiële zaken van grote projecten verklaart de gemeente geheim in verband met gemeentebelangen. Standaard worden vele financiële stukken tot 5 jaar na de afloop van projecten geheim gehouden. Waarom de geheimhouding bijvoorbeeld niet beperken tot de projectfase van offrenen en contractlegging?

Ondanks de geheimhouding van veel informatie heeft de werkgroep met behulp van wél beschikbare officiële cijfers, analyses, constatering, conclusies en adviezen een quick scan gemaakt. Deze laat zien dat de gemeente er goed aan doet op basis van een volledige risico-inventarisatie haar financiële beleid aan te passen en een integraal risicomanagement toe te passen. Zeist wil zich als gemeente opstoten in de vaart der volkeren. Zij speelt echter op te veel schaakborden tegelijk en met te veel externe afhankelijkheden (partners) en gelijksoortige risico's (grond en verkoop woningen) terwijl alle signalen al jaren op rood staan.

De ervaringen bij sommige banken, zorg- en onderwijsinstellingen, woningcorporaties en andere gemeenten kunnen voor de gemeente Zeist als waarschuwing gelden. In een aantal gevallen was daar sprake van een onverantwoord, risicovol financieel beleid, te hoge overheadkosten, te hoge uitgaven voor gebouwen en een te duur hoofdkantoor en te lage inkomsten. Ook hebben de betrokken instellingen kennelijk - soms zelfs jarenlang - een te rooskleurig beeld geschetst van hun financiële positie. De redenen daarvoor zijn onderzocht (zie kader hierna) en liggen vooral op politiek vlak, maar vinden ook hun oorsprong in ongegrond optimisme, door bedrijven bewust achtergehouden 'meerwerk' en tekortkomingen van de gebruikte rekenmethodes, procedures en modellen.

Wij, leden van de werkgroep, maken ons zorgen dat zoiets ook op de gemeente Zeist van toepassing is. Hier wordt immers eveneens een kostbare uitbreiding van het gemeentehuis gerealiseerd en worden de komende tien jaar vele projecten ontwikkeld, terwijl de inkomsten uit grondexploitatie en verkoop/verhuur van woningen al jaren zeer onzeker zijn. Wij vragen ons af of het College van B&W bij het doorzetten van het huidige beleid de risico's voldoende weet te beperken. De risico's en verplichtingen die voortvloeien uit het huidige beleid schatten wij veel hoger in dan de gemeente. Dat komt vooral door het rekening houden met lagere opbrengsten vanwege de markt- en contractrisico's. De mogelijkheid van kostenoverschrijdingen zoals bij (deels) infrastructurele projecten zijn daarbij nog niet eens inbegrepen (stationgebied, sneltram, centrumgebied).

De gemeente beschouwt aangegane financiële verplichtingen die zijn afgedekt door reserveringen of onttrekkingen uit het eigen vermogen in het algemeen niet als risico's. Een voorzichtig beleid is echter nodig om de vermogenspositie en dus ook het weerstandvermogen niet aan te tasten. Dat laatste leidt namelijk in de huidige situa-

tie van weinig financiële ruimte snel tot een afwenteling van de kosten op de burgers en bedrijven. Ook kunnen dan urgente, belangrijke projecten zoals het stationsgebied moeilijker worden uitgevoerd.

Daarom zouden wij graag met het College willen nagaan of en in hoeverre de systematiek van risicoschatting voldoet. Daarbij en bij de toepassing ervan zal voldoende rekening moeten worden gehouden met de marktwaarden van grond en onroerend goed, de marktomstandigheden (verkoopbaarheid) en de contractrisico's met partners (corporaties, projectontwikkelaars, andere overheden). Ook benchmarking met vroegere gemeentelijke projecten en met vergelijkbare al afgeronde projecten elders zou moeten worden ingezet om tot een zo realistisch mogelijke raming te komen van kosten, inkomsten en realisering van doelen.

De werkgroep hoopt dat de gemeente het rapport betreft bij de heroriëntatie op haar beleid. Het mes snijdt dan aan twee kanten: minder risico's voor Zeist en een helder en beter beleid. Zo nodig zal de quick scan worden geactualiseerd met het oog op gewijzigde inzichten, informatie en het beleid van de gemeente, de marktsituatie en onderzoeksresultaten.

De werkgroep Financiën van de Stichting Beter Zeist.

Naar aanleiding van het onderzoek *Megaprojects and Risks: An Anatomy of Ambition*; B. Flyvbjerg, S. Buhl en M. Holm; Cambridge University Press, 2003. ISBN 0521009464 (onder meer vrij naar wetenschap.infonu.nl).

Op basis van een analyse van 258 grote infrastructurele projecten in 20 landen blijkt in dit soort projecten een substantiële toename van kosten op te treden. Deze toename bedraagt gemiddeld voor wegen circa 20%, voor tunnels en bruggen 34% en voor spoorprojecten 45%. De vooraf geraamde kosten kunnen zelfs meer dan verdubbelen. Ook de tijdsduur wordt vaak erg overschreden en de resultaten en opbrengsten vallen meestal tegen. Als hoofdverklaringen voor de kostentoe name worden genoemd:

- *Politiek als belangrijkste*: machtspolitiek door politici en bestuurders waarbij veel middelen zijn geoorloofd, zoals het filteren en manipuleren van informatie over problemen, over inkomsten en uitgaven en zelfs het verkondigen van onwaarheden die later worden afgedaan als strategische misinterpretatie;
- *Psychologisch*: het verschijnsel van overschatting en optimisme bij complexe projecten;
- *Economisch/financieel*: bedrijven werken hun plannen niet volledig uit en claimen vervolgens extra kosten;
- *Technisch*: onvolkomenheden van gebruikte data en modellen.

Met gebruikmaking van ideeën van psycholoog D. Kahneman (2002) construeerden Flyvbjerg e.a. de methode *Reference Class Forecasting*. In feite gaat het om benchmarking van een project met vergelijkbare afgeronde projecten, waarvan we de effecten en reële kosten inmiddels kennen. In Denemarken en Engeland worden hiermee veel nieuwe grote projecten vooraf beoordeeld. Flyvbjerg beoordeelde in Nederland de beoogde Zuiderzeelijn met behulp van deze methode met als resultaat: een kostenoverschrijding van 40%.

Volgens Flyvbjerg zou risico's moeten worden toegerekend aan de verantwoordelijken voor overschrijdingen en zouden die erop moeten worden aangesproken. Anders gebeurt er niets en vertrekken de betrokkenen weer naar overeenkomstige functies.

Motto: De inspanning van B&W en van ambtenaren moet gericht zijn op het realiseren van nuttige, concrete, praktische zaken voor de burgers van Zeist. De resultaten van hun inspanning moeten geteld en nagerekend kunnen worden. (vrij naar I. Opstelten).

INHOUDSOPGAVE

	Ten geleide van het Bestuur	2
	Voorwoord Werkgroep Financiën	3
1	Samenvatting	6
2	Algemeen kader	9
3	Risico's gemeente financiën en organisatie	12
3.1	Begrotingen en jaarrekeningen	12
3.2	Grenswaarden voor externe financiering	14
3.3	Vermogen en weerstandsvermogen	14
3.4	Organisatie van projecten	15
3.5	Conclusies gemeente financiën	16
4	Enkele risicovolle projecten	17
4.1	Project Kerckebosch	17
4.2	Programma Hart van de Heuvelrug	19
4.3	Project vierde kwadrant 't Rond	21
4.4	Project Stationsgebied Driebergen-Zeist e.o.	23
4.5	Centrumplan Zeist	24
4.6	Mogelijk project (snel)tram	24
4.7	Conclusies projectrisico's	25
5	Bijlagen	28
5.1	Bijlage Project Kerckebosch	28
5.2	Bijlage Programma Hart van de Heuvelrug	33
5.3	Bijlage Vergelijking jaarcijfers	37
5.4	Bijlage Overzicht gespecificeerde conclusies	38

Volgens hoogleraar Vastgoed aan de Radboud Universiteit, Erwin van der Krabben, zouden gemeenten enorme verliezen hebben moeten inboeken. *"De meeste gemeenten hebben geen vlees meer op de botten en geen reservepotjes meer. Dus dat betekent het sluiten van zwembaden, bibliotheken en geen subsidies meer voor sportverenigingen"*.

Volgens Van der Krabben is het einde van de financiële problemen nog niet in zicht. *"De meeste gemeenten gaan er in hun plannen van uit dat de woningmarkt over een paar jaar weer aantrekt, maar het zou best nog wel eens een paar jaar slecht kunnen blijven. Dan moet je opnieuw verliezen gaan nemen"*. Ook signaleert Van der Krabben dat sommige gemeenten nog onvoldoende verlies nemen en de problemen voor zich uitschuiven.

Uit: Persbericht d.d. 15-10-2012 van actualiteitenrubriek Nieuwsuur over haar onderzoek over grondexploitatie onder 40 gemeenten.

1 SAMENVATTING

De coalitie van D66, VVD, PvdA en GroenLinks belooft in haar akkoord van april 2010 een sluitende meerjarenbegroting en een beperking van risico's. Financiële duurzaamheid werd een belangrijke pijler van het gemeentebestuur. De belofte verplicht Zeist haar financiën op orde te houden/brengen.

Deze quick scan van de gemeentefinanciën is bedoeld om een indruk te krijgen van de mogelijke financiële risico's, die er voor de gemeente Zeist en haar burgers bestaan. Wij hopen dat dit stuk bijdraagt aan de verbetering van het financiële beleid en profiel van de gemeente Zeist. De effecten op huisvesting en bezuinigingen op leefomgeving, groen, welzijn, andere voorzieningen en dienstverlening, e.d. zijn niet bij de beschouwing betrokken. Bezuinigingen kunnen immers leiden tot achterstallig onderhoud en aantasting van de kwaliteiten van Zeist. Daarnaast kan de gemeente ook proberen haar inkomsten te vergroten door belastingen en heffingen te verhogen. Beter Zeist vindt dat de gemeente allereerst zelf haar huishoudboekje op orde moet houden/brengen en niet straks burgers en bedrijven voor tekorten moet laten opdraaien. Dat kan de gemeente doen door het beperken van haar uitgaven, een verbeterd risicomanagement, een adequate uitbesteding en contractlegging en samenwerking met andere gemeenten.

Na een algemene inleiding wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op risico's van de gemeentelijke financiën. Geanalyseerd worden de gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen, de grenswaarden voor externe financiering, het vermogen en weerstandsvermogen en de organisatie van projecten. Wanneer we vervolgens de oorspronkelijke begrotingen met de realisaties vergelijken zijn de verschillen aanzienlijk. Het gaat vooral om overschrijdingen en steeds terugkerende verschillen. Aan de transparantie van de begrotingen en jaarrekeningen en de communicatie naar de burgers ontbreekt nog veel. De gemeente heeft toegezegd aan de uitvoering ervan te gaan werken. Het kan zoals in de praktijk is gebleken veel geld en zoektijd schelen wanneer de gemeente Zeist, in navolging van de gemeente Hilversum (per project in plaats van per programma), de CBS-indeling gaat aanhouden. Vandaar dat wij ervoor pleiten de opzet en helderheid van de begrotingen en jaarrekeningen te verbeteren.

De gemeente zal, gezien de kortingen op de begrotingen, in de toekomst genoeg moeten nemen met lagere financiële grenswaarden. Voor het jaar 2012 wordt de renterisiconorm overschreden met 6,5%. Ook het weerstandsvermogen is al jaren structureel te laag: circa 0,5 tegenover de landelijke norm van 1 tot 1,5. In het coalitieakkoord van 2010 staat dat het weerstandsvermogen van Zeist moet doorgroeien naar een waarde van 0,8 (matig). Wanneer het huidige beleid wordt doorgezet zal de huidige waarde van 0,5 eerder lager dan hoger worden, laat staan dat de landelijke minimumnorm van 1 wordt bereikt. De financiële positie van de gemeente is dus niet zo rooskleurig als de provincie suggereert met de vermelding: de relatief gezondste positie van de Utrechtse gemeenten. De financiële situatie van de andere gemeenten in de provincie Utrecht is kennelijk nog zorgwekkender.

Daarbij hebben wij nog niet van alle projecten de risico's geschat en meegenomen. Burgers hebben onvoldoende inzicht in het huidige vermogen van de gemeente. Daardoor is het voor derden moeilijk na te gaan of de waardering van het vermogen marktconform is en de gemeente voldoende rekening houdt met de beleggings- en waarderingsrisico's. De jaarlijkse balans van de gemeente zou daarover meer informatie moeten geven.

In hoofdstuk 4 worden dan ook een aantal belangrijke huidige en voorgenomen projecten geëvalueerd op (verborgen) kosten en risico's, te weten de ontwikkeling van Kerckebosch, het programma Hart van de Heuvelrug (25 projecten), het gemeentehuis e.o. en het stationsgebied. De gemeente schat de risico's boekhoudkundig in op maximaal 17,8 miljoen euro. Daarentegen schat de werkgroep van Beter Zeist de *bedrijfsmatige* risico's van de genoemde projecten op mogelijk 61,6 miljoen euro. Dat betekent dat de hoogste risico's die de gemeente inschat 29% bedragen van wat Stichting Beter Zeist aangeeft op basis van dezelfde gemeentelijke stukken maar op grond van een inschatting van de marktsituatie. Daarbij zijn dan nog niet inbegrepen de voorgenomen projecten voor het centrum van Zeist en de mogelijke (snel)tram.

Het is ons (en de ook Raad) onduidelijk hoe de gemeentelijke schatting van de risico's tot stand komt¹. Het is de vraag of de gebruikte systematiek voldoet en of daarin voldoende rekening wordt gehouden met de marktwaarden van grond en onroerend goed, de marktomstandigheden (verkoopbaarheid) en de contractrisico's met partners (corporaties, projectontwikkelaars, andere overheden). Het huidige systeem van de gemeente houdt ook geen geschiedenis bij van de schattingen². Juist een historisch meerjarenoverzicht in relatie tot belangrijke variabelen kan helpen de verwachtingen over risico's te verbeteren. Ook toekomstige projecten zouden bij de meerjarige risico-inschatting moeten worden betrokken. Bij een verbetering van het systeem kan het gemeentebestuur eerder worden bijgestuurd.

Ronduit onacceptabel vindt Beter Zeist de weigering van de gemeente de Auditcommissie van de Raad en de Rekenkamer Zeist toestemming te geven het programma Hart van de Heuvelrug samen met de gemeente te onderzoeken. De redenen zijn de complexe samenwerkingsrelatie binnen het programma en volgens het College ziet de accountant ook praktische bezwaren³. Hoe de gemeente deze opstelling kan verantwoorden naar de burgers (die de raadsleden hebben gekozen) is een raadsel. Het afleggen van verantwoordelijkheid aan de Raad (en dus aan de burgers) over majeure projecten is juist een taak van de gemeente.

Volgens de Begroting Zeist 2013 bedraagt het totaal van 236 risico's van de gemeente Zeist op dit ogenblik 55 miljoen euro⁴. Samen met de door Beter Zeist geschatte toename van 43,8 miljoen zou het totaal uitkomen op 98,8 miljoen. Dat is bijna het gehele vermogen van de gemeente, rekening houdend met een onttrekking van 7,3 miljoen euro⁵ uit het eigen vermogen (was eind 2011 gewaardeerd op 112,5 miljoen euro).

Het weerstandsvermogen is volgens de cijfers van de gemeente nu al ruim onvoldoende, terwijl toch weer grote nieuwe projecten worden voorbereid. Als de schattingen van Beter Zeist in grote lijnen blijken te kloppen, dan verkeert Zeist in een zorgelijke situatie. Wij zijn van mening dat Zeist te veel risicovolle (ruimtelijke) projecten tegelijkertijd onderneemt. Dat zorgt bij de huidige marktsituatie tot een stapeling van risico's. Wanneer er onontkoombare tekorten ontstaan gebruikt de gemeente haar reserves om verlies te nemen. Ter aanvulling van de reserves zullen burgers en bedrijven zwaarder worden belast en zal worden bezuinigd op voorzieningen en dienstverlening. Daarmee wordt Zeist minder aantrekkelijk voor inwoners, bedrijven en bezoekers.

¹ Begroting Zeist 2013, 12RAAD0082. Beantwoording technische vraag 6.

² Begroting Zeist 2013, 12RAAD0082. Beantwoording technische vraag 4.

³ Brief Auditcommissie en Rekenkamer Zeist d.d. 21 mei 2012.

⁴ Begroting Zeist 2013, paragraaf 1.2 Risicopositie.

⁵ Begroting Zeist 2013, paragraaf 1.3 Beschikbare weerstandscapaciteit, Tabel 3.

Het is ons inziens zaak nader *onafhankelijk* onderzoek te doen naar:

- de (verborgen) kosten van projecten,
- het systeem van risicoschatting,
- de vroeger genomen risico's, de thans aangegane risico's en de potentiële (project)risico's, onder meer voor investeringen en verkoop inclusief de schatting 'worst case' scenario's en uitstapkosten,
- de organisatie van projecten, en
- de alternatieven en prioriteiten voor het huidig ingezette beleid.

In afwachting van de resultaten van het bovengenoemde onderzoek stellen wij voor een pas op de plaats te maken bij het aangaan van nieuwe verplichtingen voor risicovolle (ruimtelijke) projecten. Pas bij een inschrijving op 70% van de huurwoningen en minimaal 70% verkoop van kavels zouden woningen gebouwd mogen worden. Een en ander dient in lijn te worden gebracht met toetsingscriteria van woningcorporaties zoals de Seyster Veste en dient dus ook te gelden voor het kappen van bos, bouwrijp maken en aanleggen van infrastructuur. Ook zal prioriteit moeten worden gegeven aan het zorgen voor een goede huisvesting van de bewoners van de te reoveren of af te breken flats. Aan het onderzoek kunnen deskundigen vanuit Beter Zeist een bijdrage leveren.

In de bijlagen wordt een onderbouwing van cijfers en beoordelingen gepresenteerd die betrekking op een tweetal grote projectactiviteiten, namelijk de ontwikkeling van Kerckebosch en Hart van de Heuvelrug. De schatting van de *bedrijfsmatige* projectrisico's⁶ bij ongewijzigd beleid en bij het voortduren van de economische stagnatie is hierna weergegeven. Hierbij wordt aangetekend dat er een verschil mogelijk is ten opzichte van de door de gemeente boekhoudkundig verwerkte risico's.

Projectrisico's in euro's (schatting)	Gemeente Zeist (boekhoudkundig)	Stichting Beter Zeist (bedrijfsmatig)	Vershil
Kerckebosch	4,7 mln. (+ Damiaanschool)	35 mln. (+ Damiaanschool en winkelcentrum)	+ 30,3 mln.
Hart van Heuvelrug	10,6 mln.	19 mln.	+ 8,4 mln.
Gemeentehuis (extra bijdrage)	2,5 mln.	2,5 mln. (excl. grondexploitatie)	0?
Stationsgebied	0 mln.	5,1 mln. (eigen bijdrage)	+ 5,1 mln.
Centrumplan Zeist	p.m.	p.m.	?
(Snel)tram	p.m.	p.m.	?
Totaal risico's	17,8 mln. (boekhoudkundig)	61,6 mln. (bedrijfsmatig)	+ 43,8 mln.

⁶ Hierbij is uitgegaan van de maximumbedragen.

2 ALGEMEEN KADER

Gemeenten hebben in toenemende mate te maken met de gevolgen van de economische recessie. Om de begroting in evenwicht te houden is het voor de meeste gemeentebesturen noodzakelijk verdere bezuinigingsmaatregelen te treffen. De nadellijke gevolgen van toenemende rijksbezuinigingen, verliezen op grondexploitaties en de effecten van de decentralisatiemaatregelen maakt het meer dan noodzakelijk dat er een goed inzicht is in de financiële positie van de gemeente.

Door de economische stagnatie en vermindering van inkomsten uit Rijksbijdragen-grondexploitatie, gemeentelijke heffingen, het huurdersdeel van de OZB bij leegstaande kantoren en Rijksbijdragen, heroverwegen gemeenten hun uitgaven voor voorzieningen, dienstverlening, projecten, subsidies en hun eigen organisatie. Daar komt bij dat een toenemend beroep op de bijstand en voor welzijn en zelfredzaamheid (WMO) leidt tot noodzakelijke budgetverhogingen die extra bezuinigingen elders noodzakelijk maken.

De structurele bezuinigingsoperatie van 6,2 miljoen euro vanaf 2011 was een eerste stap in dat proces, waarbij vooral de voorzieningen, dienstverlening en subsidies werden doorgelicht.

In veel gemeenten wordt de bezuiniging verdeeld over de meeste takenvelden, zoals onderwijs, sport, sociaal-culturele voorzieningen, natuur, wegen e.d. In bijvoorbeeld Amsterdam en Deventer wordt ook het gemeentelijk apparaat niet ontzien, zoals in Zeist in feite wel gebeurt. In die gemeenten is nu geen geld voor nieuw beleid.

Grote acties en protesten van burgers zijn tot nu toe uitgebleven, behalve dan van getroffen organisaties en instellingen. Kennelijk ervaart men het bezuinigen als een soort onontkoombaar natuurverschijnsel, alsof 'de politiek' en het gemeentelijk apparaat niet mede aan de tekorten hebben bijgedragen.

Volgens een recent onderzoek van GS⁷ zou de Gemeente Zeist - relatief gezien - de gezondste financiële situatie hebben van de Utrechtse gemeenten. Echter, in hetzelfde rapport wordt ook geconstateerd dat de financiële gezondheid van alle gemeenten achteruit holt en dat al 15 van de 26 gemeenten kampen met een niet sluitende begroting. De Stichting Beter Zeist maakt zich dan ook ongerust over de keuzes die de Gemeente Zeist maakt en in het verleden heeft gemaakt ten aanzien van een aantal infrastructurele en nieuwbouwprojecten in Zeist. Het gaat daarbij niet alleen om de (maatschappelijke) wenselijkheid van dergelijke projecten, maar ook vooral om de invloed hiervan op de gemeentebegroting.

De provinciale beoordeling van het structureel sluitend zijn van de begroting zegt nog weinig in hoeverre de gemeente risico's loopt met grote projecten. Dat hangt af van de inschatting van de financiële risico's. Een aantal door B&W goedgekeurde projecten, waaronder het project Ontwikkeling Kerckebosch, het programma Hart van de Heuvelrug, het project Vierde kwadrant 't Rond (gemeentehuis e.o.), maar ook het stationsgebied Driebergen-Zeist en de mogelijke (snel)tram, verdienen in dit kader aandacht vanwege (financiële) risico's die uit deze projecten voortvloeien.

Deze projecten hebben niet alleen invloed op de kwaliteit van het wonen en de woonomgeving van Zeistenaren, maar beïnvloeden ook direct de gemeentefinanciën. De grootste kostenposten zijn de projecten op het gebied van inrichting, bouw en het onderhoud van de ruimte. Deze projecten hebben een verhoogd risico voor minder-

⁷ Begrotingspositie 2012 van de Utrechtse gemeenten, meerjarenbegroting 2012-2015, GS Utrecht, juni 2012.

opbrengsten als gevolg van de sterk teruggevallen vraag naar woningen en kantoren. Naar verwachting van deskundigen op het gebied van de woningmarkt zal deze vraag voorlopig niet aantrekken maar eerder nog dalen. Zo kan volgens de SNS-bank de prijs van koopwoningen de komende jaren nog dalen met circa 20 procent.

Openbare bronnen die zijn geraadpleegd voor het verkrijgen van een beter inzicht in de gemeentefinanciën zijn de jaarbegrotingen en de jaarrekeningen, de accountantsverslagen van de jaarrekeningen, de voorjaarsnota 2012, het advies van de Auditcommissie van de Raad, een Quick Scan Projecten evenals een Quick Scan specifiek voor het project Kerckebosch, analyses van derden zoals van het bureau Pas BV en schattingen van makelaars en projectontwikkelaars.

Behalve de dienstverlening en de projecten zijn voor de gemeentefinanciën de kosten van de ambtelijke organisatie en huisvesting van belang. Daarnaast worden taken overgedragen van de hogere overheden naar de gemeenten.⁸ De overdracht gaat gepaard met bezuinigingen op het beschikbare budget daarvoor. Waarschijnlijk betekent dit structureel voor Zeist nog een korting tot 1,5 miljoen euro in 2015⁹. In de begroting Zeist 2013 is een schatting opgenomen van de totale Rijksbezuinigingen. Het gaat om taakmutaties en verlaging van de rijksbijdragen uit het gemeentefonds, namelijk in 2013: 1,6 miljoen euro, 2014: 3,5 miljoen en in 2015 e.v.: 4 miljoen. Dit betekent in 2015 een aanzienlijke vermindering van de financiële mogelijkheden van de gemeente Zeist, namelijk een reductie van ongeveer 5 % op een begroting van circa 80 miljoen.

Behalve de verminderde uitkeringen van het Rijk noemde de het Economisch Bureau van de ING Bank¹⁰ de volgende negatieve invloeden op de gemeentelijke mogelijkheden:

- De tegenvallende inkomsten uit grondexploitatie en gemeentelijke heffingen;
- De eerder gedane investeringen om de gevolgen van de recessie te temperen;
- De noodzaak tot budgetverhoging voor sommige taken leidt tot extra bezuinigingen op andere. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om:
- Achterstallig onderhoud van gemeentelijke bezittingen (panden, wegen groen etc.);
- Een toenemend beroep op de bijstand of welzijn en zelfredzaamheid (WMO).

Uiteraard proberen de gemeenten de vermindering van de beschikbare middelen op te vangen door bezuinigingen en door verhoging van inkomsten. Maar in het nieuwe landelijke coalitieakkoord is ook nog een nieuwe bezuiniging opgenomen in het kader van de overdracht van de verantwoordelijkheid naar de gemeenten voor organisatie van de lichamelijke verzorging van (chronisch) zieken). En vermoedelijk zal over enkele jaren de verplichte fusering van gemeenten tot een omvang van boven de 100.000 inwoners gepaard gaan met een opgelegde vermindering per inwoner van de rijksbijdrage. Er is dus stof genoeg om zorgvuldig naar de financiële positie van

⁸ Het gaat om drie taken:

1. *Overdracht uitvoering jeugdzorg per 2013-2016* (zorg voor kinderen, jongeren en opvoeders);
2. *Uitvoeren nieuwe Wet Werken naar Vermogen (Wwnv) per 2013*: in plaats van Wet sociale werkvoorziening (Wsw), Wet werk en arbeidsondersteuning jongeren (wet Wajong) en Wet werk of bijstand (WWB) / Wet investeren in jongeren;
3. *Onderbrengen extramuraal begeleiding* uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) bij Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 2013-2014.

⁹ Voorjaarsnota 2012.

¹⁰ Sectorvisie gemeenten november 2010.

de gemeente Zeist te kijken.

In de volgende twee hoofdstukken worden daarom de belangrijkste risico's geanalyseerd van de gemeentelijke financiën en meer specifiek ook de risico's van een aantal grote ruimtelijke projecten.

3 RISICO'S GEMEENTE FINANCIËN EN ORGANISATIE

In dit hoofdstuk worden de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Zeist geanalyseerd op inzichtelijkheid en risico's. Daarbij wordt ingegaan op de grenswaarden voor de externe financiering, in het bijzonder de kasgeld-limiet en de renterisiconorm. Dat zijn de grenswaarden waaraan de gemeente volgens de wet Financiering Decentrale Overheden (Fido) zou moeten voldoen. Ook wordt het weerstandsvermogen besproken dat vereist is volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

In verband hiermee komen ook externe adviezen aan de orde over het beleid en de organisatie van de gemeente en over de risico's en de optimalisering van projecten.

3.1 Begrotingen en jaarrekeningen

Wanneer we de begrotingen en jaarrekeningen bezien dan vallen ons de volgende punten op:

- In elke jaarrekening wordt de realisatie vooral afgezet tegen de begroting per 1 augustus van het lopende jaar, dus inclusief alle goedgekeurde begrotingswijzigingen tot die peildatum. In de overzichten per programma wordt de oorspronkelijke begroting wel genoemd, maar wordt alleen het verschil weergegeven tussen realisatie en de gewijzigde begroting. Daardoor valt het uiteindelijke verschil tussen realisatie en begroting laag uit. Een voortschrijdende (geactualiseerde) begroting heeft voordelen bij het financieel handelen (besteding en controle), maar voor de evaluatie van de jaarcijfers is deze minder bruikbaar en biedt ze weinig transparantie. Vandaar dat wij als voorbeeld de cijfers van de oorspronkelijke begroting en realisatie voor de jaren 2011 en 2012 naast elkaar hebben gezet (zie [Bijlage 5.3](#)).
- Op basis van CBS-gegevens¹¹ die door de gemeente werden aangeleverd hebben wij van 2005 tot en met 2010 de oorspronkelijke begrotingen met de realisaties vergeleken. Daaruit zijn aanzienlijke verschillen en vooral overschrijdingen af te leiden. Bovendien blijken deze door de jaren heen op bepaalde posten vaak terug te komen. Voor sommige categorieën kan dat wellicht begrijpelijk zijn, zoals sociale voorzieningen, voor andere geldt dat minder. Bij de financiële boekhouding gaat het zelfs om een gemiddeld verschil van circa + 54 %. Ook incidenteel zijn er grote verschillen zoals voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en wel steeds in het laatste jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen: in 2005 (+ 167,9 %) en 2009 (+ 108,3 %). Dat betekent dat de begrotingsopstelling verbetering behoeft.
- CBS-gegevens laten zien dat de gemeente Zeist gemiddeld over de jaren 2005 t/m 2010 per inwoner 17% meer inkomsten uit belastingen en heffingen realiseert dan werd begroot. Zo slaagde gemeente erin in 7 jaar haar vermogen te versterken van 80,1 miljoen eind 2004 tot 112,5 eind 2011. Dat is gemiddeld een jaarlijkse toename van 4,2%, dus ruim meer dan de inflatie.

Over de gehele periode 2005 t/m 2010 is het aan het CBS opgegeven aantal Fte's ambtenaren gelijk gebleven, namelijk 378. Dat is ongeloofwaardig gezien de reorganisatie en mutaties. In een gesprek met Beter Zeist gaven verantwoordelijke ge-

¹¹Bron: C. Rippen, Gemeenteanalyse.com gebaseerd op CBS-gegevens ingestuurd door de gemeente Zeist op basis van de CBS-categorieën. De gegevens over de gemeente Zeist heeft de Stichting Beter Zeist beschikbaar.

meenteambtenaren aan, dat het aantal Fte's thans ligt op 390 (420 medewerkers). Hoe valt dat te rijmen met de omvangrijke gemeentelijke reorganisatie 'Op Weg Naar De kern'? Per 1 juni van 2009 werkt de gemeente Zeist volgens een nieuwe structuur waarbij het aantal voltijds formatieplaatsen (Fte's) zou worden teruggebracht van ca. 416 st. naar ca. 360¹².

Overigens vinden wij bezuiniging op de ambtelijke organisatie geen doel op zich maar één van de middelen om effectiever en efficiënter te werken. Een ander en meer fundamenteel middel is het procedureel verbeteren van het gemeentebeleid. Wij hebben daar op 1 april 2010 in het Raamwerk Burgerparticipatie Zeist al voorstellen voor gedaan (Bijlage 3: Checklist gemeentebeleid). De gedachte gemeente om externe partners uit de Zeister samenleving te betrekken om gemeentelijke processen te verbeteren spreekt ons zeer aan.

- De indelingscategorieën van het CBS zijn anders dan die van de gemeente Zeist in haar begroting en jaarrekening. Elke gemeente gebruikt haar eigen indeling. Zo'n overzicht maakt het mogelijk gemeenten onderling goed te vergelijken. Ook is een vergelijking mogelijk door de jaren heen. Het kan - naar in de praktijk is gebleken - ook voor de burgers veel geld en onduidelijkheid schelen, wanneer de gemeente Zeist in navolging van de gemeente Hilversum (per project) de CBS-indeling gaat aanhouden in plaats van de huidige programma-begroting.
- De weergave per begrotingsjaar van de gepresenteerde saldi van baten en lasten is voor ons onduidelijk. Waarom worden in dit verband de vele (bestemmings)reserves niet samengevoegd tot één algemene reserve? De 'potjes' en het onvermijdelijk schuiven daarmee maakt de Zeister financiën onoverzichtelijk. Ook de onderbouwing van belangrijke cijfers is ons niet duidelijk. Waarom nemen bijvoorbeeld in 2012 de bestemmingsreserves in vergelijking met 2011 toe met 6.7 miljoen euro? Ook blijken veel risico's in 2012 lager geschat dan voor 2011, terwijl de woning- en kantorenmarkt nog steeds verder verslechtert.
- Uit bovenstaande concluderen wij dat de consistentie en transparantie van de begrotingen en jaarrekeningen onvoldoende is. Volgens BBV¹³ artikel 3 moeten de jaarstukken in het bijzonder voor gemeenteraadsleden goed te begrijpen zijn. In het advies van de Auditcommissie van de gemeenteraad wordt dan ook gevraagd de informatiewaarde verder te verbeteren¹⁴.

Voor de gemeenteraad is de jaarrekening een belangrijk document. Hiermee legt het College van B&W aan de Raad rekening en verantwoording af over het gevoerde (financiële) beheer. Verder is de jaarrekening een toetsingsmiddel voor de betrouwbaarheid van de begrotingen. Op basis van deze jaarrekeningen en begrotingen beslist de Raad over de hoogte van de gemeentelijke belastingen en over het wel of niet doorgaan van belangrijke activiteiten.

Daarvoor is het nodig dat de jaarrekening en de begroting betrouwbaar en inzichtelijk zijn. Vergelijkbaarheid van de cijfers met die van andere gemeenten is van groot belang omdat daarmee benchmarking mogelijk wordt. Daardoor worden burgers en Raadsleden beter in staat gesteld keuzen te maken.

¹² Aldus het antwoord van de gemeente op een e-mail d.d. 16-04-2010 van R. van der Gun

¹³ De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat elke gemeente en elke provincie jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor.

¹⁴ Advies Auditcommissie Jaarrekening 2010, kenmerk 11int01710, 23 mei 2011.

3.2 Grenswaarden voor externe financiering

In de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido) wordt het normgevendende kader aangegeven voor het aangaan van externe financiering, namelijk de kasgeldlimiet en de renterisiconorm.

De *kasgeldlimiet* is het maximumbedrag voor de financiering van de gemeentelijke bedrijfsvoering met kortlopende middelen (d.w.z. binnen een jaar). Bij herhaalde overschrijdingen dienen deze te worden omgezet in langlopende leningen, zoals ten aanzien van Kerckebosch¹⁵ is gebeurd. Deze limiet bedraagt 8,5% van het begrotingstotaal aan lasten voor bestemming, dus met uitzondering van stortingen in reserves. In Zeist bedraagt deze limiet in 2012 12,8 miljoen euro, naar verwachting teruglopend naar 10,6 miljoen euro in 2016¹⁶. Deze bedragen moeten worden vermindert met 0,3 miljoen euro als wettelijk verplicht minimum.

De *renterisiconorm* is bedoeld om het risico van renteschokken in de loop der jaren te verminderen. De looptijden van de leningen voor de langere termijn moeten daarom in de tijd worden gespreid. De jaarlijkse verplichte aflossingen en rentevoorzieningen mogen niet meer bedragen dan 20 % van het begrotingstotaal. Voor de gemeente Zeist betekent dit in 2012 een limiet van 29,3 miljoen euro, welke naar verwachting terugzakt naar 25 miljoen euro in 2016. Uit het geciteerde raadsvoorstel blijkt dat de gemeente haar renterisiconorm overschrijdt met 1,9 miljoen euro, ofwel met 6,5%¹⁷. De gemeente Zeist heeft haar grens dus bereikt om meer te lenen.

De belangrijkste verplichtingen zijn de begrote aflossingen (5,3 miljoen euro), leningen (Kerckebosch 10 miljoen euro), investeringen in het stationsgebied (5,1 miljoen euro) en Beukbergen (4 miljoen euro) en negatieve saldi (gewone dienst 5,4 miljoen; grondexploitaties 3 miljoen). Voor andere projecten zijn geen bedragen opgenomen. Bij het saldo van de grondexploitaties wordt daarnaast uitgegaan van de oorspronkelijk verwachte opbrengsten.

3.3 Vermogen en weerstandsvermogen

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt in artikel 11 het vereiste weerstandsvermogen aangegeven. Het is de verhouding tussen de beschikbare middelen voor niet-begrote kosten (teller) en de gewaardeerde risico's waarvoor nog geen maatregelen zijn getroffen (noemer). Hierbij moet wel worden aangetekend dat het vermogen van de gemeente kan variëren met de wijze waarop de waardering ervan tot stand komt. Openbare stukken geven ons onvoldoende inzicht in het huidige vermogen om na te gaan of de waardering marktconform is en voldoende rekening houdt met de beleggings- en waardeeringsrisico's. Het vermogen van de gemeente is de afgelopen 15 jaar toegenomen met een bedrag van 84,2 miljoen euro zodat het per eind 2011 112,5 miljoen euro bedroeg^{18 19}. Over het verkrijgen van meer eigen vermogen kan verschillend worden

¹⁵ Jaarrekening 2011, toelichting Balans pag. 108, omzetting deposito 6 miljoen euro in langlopende financiering (lening) aan WOM.

¹⁶ Raadsvoorstel Uitkomsten scan projecten, pag. 5, 12RAAD0064, mei 2012.

¹⁷ Overigens halen in de praktijk veel overheden deze norm niet. Hoogte en te lopen risico's bij projectfinanciering zijn veel ingrijpender en gevaarlijker dan overschrijding van deze norm.

¹⁸ De jaren 2002 en 2003 zijn hierbij niet meegenomen; in 2011 werd voor het eerst sinds 1997 een tekort geboekt van ongeveer 1,4 miljoen euro.

gedacht. Zo is het opbouwen van vermogen tijdens 'betere tijden' verstandig om slechte tijden beter door te komen. Het kan er wel toe leiden in de verleiding te komen risico's te nemen bij beleggingen, afspraken en projecten.

Het weerstandsvermogen behoort volgens het besluit te liggen tussen de 1,0 en 1,5. In de jaarrekening 2009 bedroeg de ratio 0,29 en in 2010 0,41 bij een totaalbedrag van risico's van circa 63,6 miljoen euro. Bij de jaarrekening 2011 bedroeg de ratio 0,88. In deze ratio waren verbazingwekkend genoeg nog niet alle risico's rondom grondexploitaties opgenomen. Intussen zijn wel nieuwe risico's toegevoegd wat een drukkend effect zal hebben op de ratio²⁰. Voor Zeist schat het bureau Pas BV²¹ eind april 2012 de ratio in op 0,53 als correctie op de ratio van 0,8 in de begroting 2012. In de Begroting Zeist 2013 wordt een getal genoemd van 0,55; dat is ruim onvoldoende. In het coalitieakkoord 2010 is het streven opgenomen de norm te verbeteren naar de classificatie matig ofwel 0,8²².

Het risico-aandeel grondexploitaties bedraagt inmiddels 55 % van het totaal vereiste weerstandsvermogen, terwijl nog lang niet alle projecten zijn nagerekend, waardoor dit aandeel naar verwachting nog verder zal oplopen. De belangrijkste strategische financiële risico's op het gebied van de grondexploitaties die in de Begroting Zeist 2013²³ staan opgenomen zijn de projecten Hart van de Heuvelrug (27,5%), Vogelwijk (9,7%) en de Brandweerkazerne / van Renesselaan (4,6%) en Kerckebosch (8,7 %, inclusief bouw en omvorming Damiaanschool).

Echter, als hierboven aangegeven, zijn niet van alle projecten waarin de gemeente een financiële rol speelt de risico's geschat. Zo ontbreken in het Pas-rapport de grondexploitaties van het project gemeentehuis 't Rond met woningen en parkeerkeerder, project ontwikkeling Kerckebosch, Vliegbasis Soesterberg en het stationsgebied (voor zover van toepassing). De risico's kunnen dan ook niet goed geschat worden zonder een risicoanalyse van ook deze projecten. De in de Begroting Zeist 2013 opgenomen geconsolideerde risico's voor deze projecten zijn niet op het rapport van Pas BV gebaseerd.

De overige risico-aandelen uit de Begroting Zeist 2013 buiten de grondexploitatie zijn het Drieluik Den Dolder (10,5%), verhuurcontracten (5,2%), de aanvullende korting gemeentefonds (3,9%) en de schuldhulpverlening (1,9%).

3.4 Organisatie van projecten

Het geciteerde Pasrapport geeft in haar conclusies adviezen over de prioritering en sturing van projecten. Het blijkt dat de gemeentelijke organisatie nog lang niet goed is toegerust. Dat geldt in het bijzonder voor de zakelijke opstelling in relatie tot samenwerkingspartners (contractmanagement), het projectmanagement en de sturing op cash-flow en risicomanagement. Verder zal een omslag nodig zijn van aanbodsturing (bouwopgave) naar vraagsturing (bouwen voor de markt). Deze omslag heeft effect op de investeringen en grondexploitaties. Dit alles vraagt volgens het bureau

¹⁹ Overigens hebben wij ook na lezing van de balans onvoldoende inzicht in het huidige vermogen om na te gaan of de waardering marktconform is en voldoende rekening houdt met de beleggings- en waarderingsrisico's.

²⁰ Notitie inzake Risicomanagement n.a.v. vragen bij de behandeling van de jaarrekening, 23 mei 2012.

²¹ Quick Scan Projecten gemeente Zeist, pag. 14/15, Pas BV, 25 april 2012.

²² Dit getal houdt in dat de ingeschatte mogelijke tegenvallers slechts voor 80% uit eigen middelen kunnen worden gefinancierd en dat de rest dus extern moet worden aangetrokken.

²³ Begroting Zeist 2013, paragraaf 1.2 Risicopositie.

om een (her)prioritering, risicobeheersing en (financiële) optimalisering (inclusief uitstel en beperking) van projecten.

Al eerder had de gemeentelijke accountant aanbevelingen gedaan²⁴ over onder meer de heroverweging van beleidsdoelstellingen (kerntaken), de keuze van beleidsinstrumenten, het kostenmanagement, het doorlichten van processen, scenarioplaning en risicomangement (programmamanagement).

3.5 Conclusies gemeente financiën

Wanneer we de oorspronkelijke begrotingen met de realisaties vergelijken zijn de verschillen en vooral de overschrijdingen groot. Dat betekent dat de begrotingsopstelling verbetering behoeft. Aan de transparantie van de begrotingen en jaarrekeningen en de communicatie daarover naar de burgers toe ontbreekt nog veel.

De gemeente heeft toegezegd aan de uitvoering ervan te gaan werken²⁵. Dit wordt bevestigd in de Begroting Zeist 2013²⁶, waar toegezegd wordt jaarlijks het risicoprofiel te actualiseren met inzet van nieuwe beheersmaatregelen (met extra aandacht voor projecten) en de controle op de effectiviteit daarvan. Ook zal strakker worden gestuurd op de cash flow van projecten en van de gemeente als geheel.

Wat de financiële grenswaarden betreft zal de gemeente gezien de kortingen op de begrotingen in de toekomst genoeg moeten nemen met lagere waarden. Voor het jaar 2012 is de renterisiconorm al overschreden. Het weerstandsvermogen is al jaren structureel te laag: circa 0,5 tegenover de landelijke norm van 1 - 1,5. Daarbij zijn nog niet van alle projecten de risico's geschat en meegenomen zoals van het gemeentehuis e.o., Project Kerckebosch, Vliegbasis Soesterberg en het Stationsgebied. In het coalitieakkoord van 2010 staat dat Zeist moet doorgroeien naar een waarde van 0,8 (matig). De financiële positie van de gemeente is dan ook niet zo rooskleurig als de provincie suggereert met de vermelding: de relatief gezondste positie van de Utrechtse gemeenten. De financiële situatie van de gemeenten in de provincie Utrecht is kennelijk nog zorgwekkender.

Op basis van de bovengenoemde uitkomsten van de analyses en evaluaties pleit de Stichting Beter Zeist voor het uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek naar een meer transparante presentatie van de jaarbegrotingen en jaarrekeningen en een inschatting van alle in de gemeente aanwezige (project)risico's.

Voor een gespecificeerd overzicht van de conclusies over de gemeente financiën wordt verwezen naar de bijlagen, paragraaf 5.4.1.

²⁴ Accountantsverslag jaarrekening Zeist 2010, Ernst & Young.

²⁵ Voorstel 12RAAD0064, aangenomen op 26 juni 2012.

²⁶ Paragraaf 1.4 Beoordeling van het weerstandsvermogen.

4 ENKELE RISICOVOLLE PROJECTEN

Zoals in het vorige hoofdstuk besproken wordt een groot deel van de financiële risico's in de gemeente bepaald door de (organisatie) van projecten.

Daarom wordt hieronder ingegaan op de volgende risicovolle projecten:

- Project Kerckebosch,
- Programma Hart van de Heuvelrug bestaande uit 25 projecten,
- Vierde kwadrant 'Rond: gemeentehuis met woningen en parkeerkelder,
- Stationsgebied Driebergen-Zeist,
- Centrumplan Zeist (Masterplan),
- Mogelijke (snel)tram.

4.1 Project Kerckebosch

Het project Kerckebosch beoogt herbouw en uitbreiding van een naoorlogse woonwijk, waarbij de woningen worden gebouwd ten koste van het huidige (binnen)bos. In [Bijlage 5.1](#) wordt op de financiële risico's uitgebreid ingegaan. Op basis van de beschikbare financiële stukken blijkt het mogelijk een schatting te maken van de risico's. Wij constateren daaruit dat de grondexploitatie gebaseerd is op risicovolle aannames zoals onderbouwd in de bijlage. Toch is de Wijk OntwikkelingsMaatschappij (WOM), een joint venture tussen de gemeente Zeist en woningbouwcorporatie de Seyster Veste (DSV), met de eerste fase(n) van de bouw begonnen. Volgens onze inschatting zijn de financiële risico's onacceptabel, omdat begonnen is met de bouw zonder dat er - gezien de financiële risico's - voldoende kavels en woningen zijn verkocht en verhuurd.

In de huidige marktsituatie leggen professionele partijen pas de infrastructuur aan en gaan bouwen bij een verkoop- en verhuurpercentage van 80 – 85 %. In dit kader stipt ook Bureau PAS aan dat DSV de grond alleen afneemt van de WOM als er 70% van de projectmatige woningen verkocht is en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw het groene licht geeft voor het project. De gemeente zorgt, ondanks dat nog geen sprake is van voldoende verkoop, voor de voorfinanciering van de eerste fase(n) van het project. Zij is begonnen met de aanleg van de infrastructuur in een groot deel van het totale gebied na de benodigde kap van het bos.

Daar komt bij dat de kavels die moeten zorgen voor voldoende financiële middelen om het bouwproject te dragen veel te hoog geprijsd zijn. Ondanks een forse bijstelling naar beneden is er vanaf het begin van de verkoop medio 2011 slechts één kavel verkocht. Ook is bij de projectbegroting uitgegaan van een 100% verkoop van de kavels. Dat is gezien de ligging in een gemengde wijk, de huidige marktsituatie en de langdurige bouwperiode onrealistisch. Hierdoor kan de door het bureau PAS aanbevolen financieringsruimte voor risico's van tegenvallende kavelverkoop van 8 tot 9 miljoen euro veel te krap blijken. Dat geldt zeker wanneer ook andere woningen slecht worden verkocht of verhuurd. Opmerkelijk genoeg noemt de gemeente in haar Begroting 2013 slechts een geconsolideerd risico voor de grondexploitatie van 954.603 euro. Dat bedrag is waarschijnlijk gebaseerd op de niet realistische verwachting dat de kavels alsnog tegen de oorspronkelijke prijzen worden verkocht.

In [bijlage 5.1](#) wordt onderbouwd dat in de huidige marktsituatie de tekorten kunnen oplopen met circa 25 miljoen euro. Verder is er volgens de jaarrekening 2011 nog geen dekking van maximaal 1,5 miljoen euro voor de omvorming van de nieuw te bouwen Damiaanschool tot een zogenaamde brede school. In de begroting 2013 wordt daarvoor een bedrag genoemd van 2,2 miljoen naast een bedrag van 1,5 miljoen voor de bouw, dus in totaal 3,7 miljoen. Hetzelfde geldt voor de beoogde herstructurering van het winkelcentrum Kerckebosch. In totaal ontstaat dan een risico van omstreeks 35 miljoen euro.

Op 7 februari 2012 schreef de Stichting Beter Zeist een brief naar de Raad en het College, waarin ze voorstelde het project Kerckebosch ter heroverweging. Citaat: *Gezien de veranderde situatie op de woningmarkt en de naar verwachting toenemende financiële tekorten verdient het aanbeveling het project Kerckebosch verder te faseren en (deels) aan te passen door het verrichten van 'groot onderhoud plus' in plaats van fysieke vernieuwing. Ook zou de gemeente moeten heroverwegen in hoeverre zij zich nog moet blijven bezighouden met de uitvoering van woningbouw, zeker in dit grootschalige project.* Einde citaat.

De Auditcommissie van de Raad beoordeelde het project echter als "in control". Daarop besloot de raad het project groen licht te geven en de benodigde kap van het bos door te laten gaan.

Inmiddels meldde de WOM op 26 oktober 2012 dat de ontwikkelingen op de woningmarkt en in de corporatiewereld gevolgen hebben voor het project Kerckebosch: citaat: *"Hierdoor zijn bepaalde koopwoningen lastig te verkopen. Binnen het project gaat het daarbij vooral om de grootschalige appartementencomplexen in het hoge prijssegment. Om het plan haalbaar te houden, zijn opbrengsten van koopwoningen noodzakelijk. Zowel Seyster Veste als de gemeente kijken daarom naar de mogelijkheden om de plannen weer goed te laten aansluiten op de vraag in de woningmarkt. Seyster Veste en de gemeente hebben de Wijkontwikkelingsmaatschappij gevraagd voorstellen te doen tot aanpassing van de planonderdelen die moeilijk verkoopbaar of moeilijk haalbaar zijn. Deze aanpassingen hebben geen betrekking op de 1e fase van Kerckebosch, maar alleen op fase 2 en verder.*

De Seyster Veste c.q. de WOM erkennen hiermee dat de kavelverkoop faalt en het project plan technisch op de helling gaat.

Eind oktober 2012 diende het College de geactualiseerde grondexploitatie (exclusief het winkelcentrum) in bij de Raad samen met het Verslag en advies daarover van de Financiële Commissie Kerckebosch²⁷. Deze stukken zijn gebaseerd op geheim gehouden (risico)analyses van het bureau Twijnstra Gudde. Daarin staan de volgende opmerkelijke punten:

- Bij de opbrengsten wordt rekening gehouden met een meer gespreide afzet en met lagere prijzen van de vrije sectorkavels; dit leidt tot fors minder opbrengsten en hogere rentekosten.
- De planvoorbereidingskosten tot nu toe zorgen voor een belangrijke tegenvaller.
- Op basis van de marktomstandigheden wordt verwacht dat de plannen niet volledig worden gerealiseerd.
- De plannen voor het realiseren van koopwoningen staan onder druk en idem voor de sociale bouw na fase 1 van het project.
- Dit alles vraagt om een herziening van de grondexploitatie en delen van het plan zullen herontwikkeld ('geoptimaliseerd') moeten worden. Daarbij is het denkbaar dat kaders worden gewijzigd (wijziging van het Bestemmingsplan). Herverkave-

²⁷ 12RAAD0088: Raadsvoorstel en Verslag.

ling en wijziging van het bouwprogramma kunnen worden ingezet om de inkomsten veilig te stellen.

- De in het verleden gemaakte afspraken van de oorspronkelijke grondexploitatie (bijlage van de Realisatieovereenkomst) zijn complex en kunnen soms verschillend worden geïnterpreteerd. Er wordt daarom een 'second opinion' uitgevoerd om helderheid te krijgen wat er precies is afgesproken over de (wederzijdse) bijdragen, bijvoorbeeld voor parkeren.

Op korte termijn wordt in het Raadsvoorstel al rekening gehouden met:

- Een gespreide verkoop van de kavels over de gehele planperiode van de grondexploitatie.
- Een verlenging van de projectduur met een jaar.
- Fors minder gebouwde parkeerplaatsen en meer open parkeerplaatsen, ook in fase 2 waardoor het overgebleven bos nog verder zal worden aangetast.
- Een versimpeling en verheldering van de WOM als organisatie. De redenen zijn de niet optimale aansturing van het project, de complexe projectorganisatie en de onderlinge verflechting van de verantwoordelijkheden van beide partijen (gemeente Zeist en Seyster veste).

De Financiële Commissie adviseert een 'position paper' op te stellen. De gemeente zal daarmee haar strategische positie bepalen. Daarin zal staan een analyse van de veranderde omstandigheden, de consequenties ervan, de positie van de gemeente en een schets van de scenario's voor de komende jaren.

De geschetste situatie komt voor de werkgroep niet als een verrassing gezien datgene wat Zeister organisaties, waaronder de Stichting Beter Zeist, daarover de afgelopen jaren naar voren hebben gebracht. Met wat aanpassingen en een aangepaste fasering probeert de WOM het project toch (nog) uit te voeren. Merkwaardig is dat ondanks de veel lagere verwachtingen over de opbrengsten uit verkoop van kavels en woningen toch wordt aangenomen dat op termijn het project niet erg risicovol is. Zo staan in de grondexploitatie 2012 de inkomsten uit verkoop van bouwgrond voor duurdere woningen ongewijzigd opgenomen. In de risicoanalyse van Twijstra Gudde daarentegen is een gereede kansberekening opgenomen dat deze verkoop tot 25% minder inkomsten kan genereren. Dat is een percentage dat dicht in de buurt komt van de schattingen van de werkgroep van Beter Zeist. Wellicht dat het 'position paper' daarover informatie geeft. Zonder een meer ingrijpende beleidswijziging zal het project wel de door de werkgroep verwachte risico's opleveren.

Gezien de tegenvallers en overgebleven risico's adviseren wij een stap verder te gaan, namelijk het stilleggen van de aanleg van de infrastructuur en idem de verdere ontwikkeling van de nieuwbouw en nu een alternatief plan te ontwikkelen. Daarbij dienen de fasering en financiering te worden ingezet volgens in markt gangbare normen. Pas bij *inschrijving op 70%* van de huurwoningen en minimaal 70% verkoop van kavels en woningen, zou gebouwd mogen worden. Een en ander dient in lijn te worden gebracht met de toetsingscriteria van de Seyster Veste. Tevens dient daarbij ook weer de zorgvuldigheid in acht te worden genomen als is bedoeld voor de gecombineerde bouw- en kapvergunning. Dat betekent dat vanaf nu alleen bomen worden gekapt die direct met de uitvoering van de bouw te maken hebben. Ook zal prioriteit moeten worden gegeven aan het zorgen voor een goede huisvesting van de bewoners van de te renoveren of af te breken flats.

4.2 Programma Hart van de Heuvelrug

In Bijlage 5.2 wordt ingegaan op het Programma Hart van de Heuvelrug. Het is een samenstel van 25 projecten vooral op het grondgebied van de gemeenten Zeist en Soest. Dit gebeurt in een samenwerkingsverband van 17 partners: 5 ministeries, 5 gemeenten, 3 zorginstellingen, de regionale Kamer van Koophandel, ProRail, Rijks-waterstaat Utrecht en het Utrechts Landschap. Het programma beoogt het doorvoeren van een rood-groen herverkaveling ten behoeve van zorg, wonen, natuur, recreatie en bedrijvigheid.

De groene ontwikkeling²⁸ loopt volgens planning, maar de rode projecten zijn vertraagd als gevolg van de economische stagnatie en het (voorlopig) niet doorgaan van enkele projecten zoals Wallaerdt Sacré (financiële eisen defensie) en woningontwikkeling op en rond het Saestum-sportterrein (politieke weerstand). De groene projecten zouden echter (deels) moeten worden bekostigd uit de woningbouw.

Er dreigt voor het project een tekort te ontstaan van 10 tot 15 miljoen euro²⁹. Dat is voor de deelnemende gemeenten Zeist en Soest elk een tekort van 5 tot 7,5 miljoen euro. In haar Begroting 2013 neemt de gemeente een geconsolideerd risico op van 10,6 miljoen euro.

Diverse maatregelen worden overwogen om het tekort te dekken zoals een lagere rekenrente, een lager percentage sociale woningbouw, het toch ontwikkelen van de niet meer verwachte woningbouwprojecten zoals Wallaerdt Sacré en Leeuwenhorst, nieuwe rode projecten, Europese subsidies en verrekening met het project Vliegbasis Soesterberg.

Opmerkelijk is dat de opgegeven financiële risico's niet afwijken van die van eind 2009³⁰, terwijl de economische situatie inmiddels erg is verslechterd. De vraag naar (koop)woningen is ingezakt. Dat zal ongetwijfeld een negatief effect hebben op de grondexploitatie en de verkoop van percelen en huizen. Inzicht in de oplopende risico's kunnen de burgers van Zeist niet krijgen als gevolg van de geheim gehouden financiële informatie. Bij een onverkort doorgaan van de woningbouw zal het tekort dus nog fors verder oplopen dan het al geschatte tekort van 10 tot 15 miljoen euro. Volgens een onderzoek van de ABN-AMRO bank zal de huizenmarkt eind 2013 t.o.v. 2011 nog met 12,5% dalen. Als we de helft daarvan (6%) als reëel risicopercentage³¹ aanhouden en uitgaande van 500 tot 750 woningen van gemiddeld 250.000 euro per stuk (prijsniveau 2011) op het Zeister grondgebied van het programma dan levert dit een aanzienlijk extra verlies op. Het extra risico bedraagt in dat geval 7,5 tot 11,25 miljoen euro. Dit risico komt dan bovenop de vanwege het project gemelde risico's voor de grondexploitatie die nog stammen van eind 2009.

In totaal gaat het dan om een risico van 12,5 (5 + 7,5) tot circa 19 (7,5 + 11,25) miljoen euro. Gezien de vraaguitval treedt ook nog kannibalisering op van de resultaten van andere projecten.

De Rekenkamer Zeist en de Auditcommissie van de Raad zagen hun aanbod voor

²⁸ De bouw van ecoducten, aankoop van gronden en natuurontwikkeling.

²⁹ Jaarrapportage programma Hart van de Heuvelrug 2010, par. 4.9.2. pag. 25. Het gaat om 10 mln. voor de projecten en 5 mln. voor de vliegbasis Soesterberg.

³⁰ Tekort masterexploitatie Hart van de Heuvelrug, 30-11-2009.

³¹ Aangenomen wordt dat een aantal projecten niet meer zal worden ondernomen. Het verlies wordt dan minder in vergelijking met het volledig uitvoeren van de oorspronkelijke plannen. Wel is er sprake van een vertragingseffect van enige jaren als gevolg van gemaakte afspraken, gegunde opdrachten en een adequate afronding van activiteiten. En ook zal verlies moeten worden genomen op verkooptransacties, door afkoopsommen en als gevolg van het niet doorgaan van vooraf verwachte en al ingecalculerde opbrengsten van projecten.

een gezamenlijk onderzoek naar het programma Hart van de Heuvelrug afgewezen door de gemeente. Citaat³²: “Voor het College is onder andere de complexe samenwerkingsrelatie binnen het programma een te groot bezwaar om gezamenlijk onderzoek te doen. Voor de accountant gelden een aantal meer praktische bezwaren.”

Juist de complexiteit van Hart van de Heuvelrug zou ons inziens een extra reden moeten zijn voor een dergelijk onderzoek. Het is een gemiste kans om helderheid te krijgen over de risico's die wij gezien de marktsituatie thans veel hoger schatten dan de gemeente. Op 2 mei 2012 schreef de Auditcommissie in haar advies over de Jaarrekening 2011³³, dat zij van mening is dat de informatievoorziening over Hart van de Heuvelrug tot nu toe onvoldoende is geweest. Zij vroeg het College zich er voor in te zetten dat dit het komende jaar verbeterd wordt.

4.3 Project Vierde kwadrant 't Rond: centrale huisvesting gemeentehuis met woningen en parkeerkelder

In het kader van het project 't Rond is de omgeving van het gemeentehuis indertijd al gerenoveerd. Het ging daarbij om kosten voor de gebouwen De Kosmos, de Orange-rie, Beek en Royen (Dorpsstraat 56/58, de Posterij met appartementen, de herinrichting van de Slotlaan tot de Hogeweg, de Dorpsstraten en de Lageweg). De kosten van vervanging van het hoofdriool en de herinrichting van het kruispunt Laan van Beek en Royen vielen hier buiten.

In 2005 is voor het project een voorziening getroffen van 13,71 miljoen euro.

In 2005/2006 is de planontwikkeling gestart voor een nieuw/gerenoveerd gemeentehuis. Het primaire doel was door een concentratie van diensten te komen tot een betere dienstverlening voor burgers en derden en een hogere satisfactie van medewerkers. Daarnaast was het idee dat duurzame nieuwbouw met onder meer warmte- en koude-opslag en renovatie van een deel van de bestaande gebouwen op termijn zouden leiden tot besparingen.

Bij de besluitvorming in december 2006 over de Centrale huisvesting van de gemeente is een bedrag goedgekeurd van 17,1 miljoen euro. Verder was 1,1 miljoen euro gereserveerd voor het behoud (inclusief doorwerking op het project) van het zogenaamde Azijnhuisje. De kosten daarvan drukken volgens de gemeente nu op de gemeentelijke grondexploitatie van het plan Vierde kwadrant 't Rond. De kosten voor het door de gemeente in de oorspronkelijke staat opleveren van het huidige gehuurde kantoor bedragen daarnaast 0,4 miljoen euro.

In 2007 bleek de portefeuillehouder nog 3.1 miljoen extra nodig te hebben voor het project. In de loop van de afgelopen jaren is het oorspronkelijke plan aangepast met een burgerhal, een nieuwe raadszaal en een betere verbinding met de oudbouw. Ook werd het plan voor de parkeerkelder uitgebreid van eerst 114 tot nu 200 parkeerplaatsen. Intussen zijn in 2012 de verwachte netto kosten voor de gemeente opgelopen tot 21,2 miljoen euro.

Het totale plan houdt thans in het bouwen van 100 woningen, het slopen van een deel van de aanbouw van het gemeentehuis uit de jaren 1980, nieuwbouw voor het gemeentehuis (3.450 m²) van vijf lagen, renovatie van het 80 jaar oude gebouw (circa 4.350 m²), de parkeergarage in de kelder en het behoud van het eerder genoemde Azijnhuisje.

³² Brief d.d. 21 mei 2012.

³³ 12RAAD0048.

Mogelijk is er nog een (verborgen) subsidie, namelijk een (groot) deel van het bedrag van 1,3 miljoen euro als gemeentelijke bijdrage voor circa 30 woningen (19 sociale woningen en 11 goedkope koopwoningen) van De Combinatie. Dat is gemiddeld 43.333 euro per woning. Deze bijdrage staat in geen verhouding tot de 885.000 euro van de gemeente voor de 89³⁴ van de 171 woningen van het project De Clomp. Dat is gemiddeld 9.944 euro per woning. In hoeverre dit verschil te maken heeft met de grondexploitatie of het bouwen op eigen gronden van de gemeente of de projectontwikkelaar kunnen wij niet nagaan. Verder weten we niet wat de contractuele afspraken zijn met de bouwondernemer KondorWessels Vastgoed en met De Combinatie (inhoud van de turn-key overeenkomst) ten aanzien van de (verdeling van) de projectrisico's. Het risico kan in de huidige marktsituatie van koopwoningen sterk oplopen.

Het bedrag van 21,2 miljoen is volgens de gemeente exclusief de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie. Daarin zitten enerzijds de investeringskosten van de renovatie van het genoemde Azijnhuisje en van de grondverwerving. In juni 2010 ging de Raad akkoord met een voorziening voor 4.846.000 euro voor verwerving van gronden (Garage Renes e.o.) en 410.000 euro voor planvoorbereiding. Aan de opbrengstenkant zit in de grondexploitatie de contractueel verplichte verkoop van bouwgrond aan de projectontwikkelaar, uiterlijk in 2016 tegen een geïndiceerde verkoopprijs. De totale grondexploitatie van 6 tot 6,5 miljoen euro zou kostenneutraal moeten zijn. Aangezien wij geen inzicht krijgen in de cijfers kunnen wij het realiteitsgehalte van de exploitatie niet beoordelen. Ook de accountant en het bureau Pas BV geven nauwelijks informatie en zeker geen oordeel over het project Nieuwe Aanbouw Gemeentehuis.

Wel is van gemeentewege aangegeven dat KondorWessels Vastgoed in het jaar 2016 ongeveer 2,6 miljoen euro zal betalen voor de aankoop van circa 3.300 m² gemeentegrond. Daarop bouwt de projectontwikkelaar 67 appartementen (de gebouwen C t/m F) met een totaal woonoppervlak van ongeveer 10.000 m².

Het exploitatierisico van de woningverkoop en verhuur ligt bij de projectontwikkelaar voor de 67 koopwoningen (appartementen) en bij De Combinatie voor de overige woningen. Overigens zijn volgens makelaars de koopappartementen thans te duur voor de markt. De exploitatie van de parkeergarage geschiedt allereerst door een afname van 114 parkeerplekken door de gemeente. Verder worden de 64 kopers van de woningen verplicht met een kettingbeding elk een parkeerplek verplicht af te nemen. De overige plekken zijn ter beschikking van passanten. Een parkeerplek kost thans ongeveer 685 euro per jaar. Het exploitatierisico is te verwaarlozen behalve wanneer de nieuwe huizen onvoldoende worden verkocht.

Het uitstelrisico als gevolg van grondvervuiling en archeologische vondsten is inmiddels niet meer van toepassing. Bij de discussie in 2011 over de resultaten van de bezuinigingsdialoog vermeldt de gemeente nog wel een maximaal risico van 2,5 miljoen euro: 1,5 miljoen euro voor hogere inrichtingskosten als gevolg van het nieuwe flexwerken (nieuw meubilair) en 1 miljoen euro meerwerk voor de bouw (investering in extra duurzaamheid)³⁵. Met het genoemde risico erbij komen de netto kosten uit op maximaal 23,5 miljoen euro. Volgens de verantwoordelijke projectleiders van de gemeente blijven deze kosten voor de gemeente echter 21,2 miljoen euro. Ook zijn er geen dubbele huisvestingskosten. Wel wordt in de brief van 10Raad0032 onder 'financiële toelichting' ook nog een bedrag genoemd van 1 miljoen euro als voorberei-

³⁴ Waarvan 71 woningen voor de kernvoorraad en 18 goedkope koopwoningen: totaal 89

³⁵ Zie ook de brief 10RAAD0032, pag. 2 waar gesproken wordt over 0,8 miljoen euro. Dat bedrag wordt gedurende 20 jaar afgeschreven door een jaarlijkse (energie)besparing van ca. 40.000 euro.

dingskrediet naast het uitvoeringskrediet. Daarvan is 0,8 miljoen uitgegeven, waardoor de maximale kosten in feite uitkomen op $23,5 + 0,8 = 24,3$ miljoen euro. Verder staat in de brief over de achtergrondinformatie grondexploitaties 2011 d.d. 18 april 2012³⁶ een stijging van de lasten vermeld van 1.044.331 euro. Deze worden voornamelijk veroorzaakt door rente (450.000 euro), planontwikkeling (330.000 euro) en kosten voor archeologisch onderzoek (125.000 euro). De lasten worden gedekt door de getroffen voorziening van 9.597.007 euro per 31-12-2011.

Oorspronkelijk lag er een aanbod van de verhuurder Ping Properties van het kantoorgebouw Slotlaan 20 om dat gebouw te renoveren met een gelijkblijvende huur van circa 7 ton. Dit heeft de gemeente afgewezen met onder meer als financieel argument op termijn een verwachte vermindering van huisvestingskosten. Gezien de oplopende bouwkosten en de dalende huurprijzen van bestaande panden is het de vraag of het financiële argument nu nog houdbaar is.

Ook bij andere gemeenten bestaan grote problemen bij de bouw van gemeentehuizen zoals bij de fusiegemeente Utrechtse Heuvelrug, terwijl daar met 30 % minder kantoorruimte kan worden volstaan. Dit is het gevolg van flexplekken en het steeds meer uitbesteden van taken aan regionale dienstverleners en instellingen. De situatie op de Utrechtse Heuvelrug is vergelijkbaar met die van Zeist. De gemeente Utrechtse Heuvelrug investeert voor circa 40 miljoen euro in een combinatie van gemeentehuis en cultuurhuis. In Zeist wordt een combinatie uitgevoerd van de bouw van het gemeentehuis, de woningbouw voor 100 woningen en een parkeerkelder.

In verband met de oplopende kosten voor het gemeentehuis, het beslag op de leencapaciteit van de gemeente en de inzakkende markt voor kantoren en woningen adviseren wij het College nogmaals - net als jaren eerder - het project Vierde kwadrant 't Rond te heroverwegen in zijn huidige opzet en indien contractueel mogelijk. Nu een deel van het Lengkeek-gebouw is afgebroken is een volledige heroverweging waarschijnlijk niet meer mogelijk. Wat het afbouwen van het gemeentehuis betekent in het licht van de aangekondigde fusering van gemeenten op langere termijn tot een omvang van boven de 100.000 inwoners³⁷ zal nader moeten worden bezien. Zeist heeft thans 60.824 inwoners en zal dus fuseren en/of intensief samenwerken. Dat is een reden te meer om het project in overleg met beoogde of mogelijke fusie/samenwerkingspartners te heroverwegen.

4.4 Project Stationsgebied Driebergen-Zeist e.o.

Het project behelst een verdubbeling van de treinsporen, een nieuw treinstation, een nieuw busstation, een ongelijkvloerse wegwakruising, de aanpassing van de wegenstructuur en het verder ontwikkelen van het gebied. De oplevering zou moeten geschieden in 2020.

Voor dit project is de gemeente inmiddels voor 5,1 miljoen euro verplichtingen aangegaan. Het totale project was eerder voorlopig geschat op 195 miljoen euro. Begin januari 2012 was de raming verlaagd naar 176,3 miljoen euro³⁸ en in het Ontwerp Bestemmingsplan Station Driebergen-Zeist van oktober 2012 wordt het wordt het bedrag geschat op 172,8 miljoen³⁹. Daarbij zullen marktpartijen ook nog het nodige moeten realiseren, zoals het voorgenomen kantoor van de Triodosbank op het land-

³⁶ 12uit03669.

³⁷ Overigens blijkt uit recente cijfers van het Centrum voor onderzoek van de economie van lagere overheden dat fusie van gemeenten leidt tot gemiddeld hogere kosten per inwoner.

³⁸ 18 januari 2012: Projectnota pag. 31 en Rapport Baseline 3, Arcadis pag. 125.

³⁹ Toelichting ontwerp BP SDZ, 26-1-2012 pag. 118.

goed De Reehorst, de overige kantorenbouw rond het station en mogelijk ook nog een biovergistingscentrale voor snoeiafval. Intussen heeft het College van de naburige gemeente Utrechtse Heuvelrug het stationsgebied aangemeld voor de Crisis- en Herstelwet, zodat ook de bouw van de kantoren en andere bouwwerken versneld kan worden uitgevoerd.

Gezien de omvang van de voorgestelde ontwikkeling van het gebied zal het waarschijnlijk niet blijven bij 172,8 miljoen euro (zie ook de oorspronkelijke schatting van 195 miljoen). Van dit bedrag neemt het rijk 146,5 miljoen euro voor haar rekening en de regio 26,3 miljoen euro. Wat de regio betreft nemen de gemeenten Zeist en de Utrechtse Heuvelrug daaraan elk voor 5,1 miljoen (prijsspeil 2012) euro deel. Voor het restant tekort van het totale project, in eerste instantie 24 miljoen euro en nu 0 euro, zouden de twee gemeenten elk voor maximaal 25 % bijdragen⁴⁰. Bij een dergelijk grootschalig en complex project zijn tegenvallers bij de gebiedsontwikkeling en grondexploitatie waarschijnlijk. Veel van dit soort projecten blijken achteraf veel te laag begroot. Uit internationaal onderzoek blijkt een gemiddelde toename van de kosten van tientallen procenten (zie kader Voorwoord). De totale bijdrage van de gemeente komt bij de huidige begroting uit op 5,1 miljoen euro. Dat is dus exclusief vertragingen, kostenstijgingen, tegenvallers, aanpassingen van het ontwerp en meerwerk. In de projectnota van januari 2012 wordt rekening gehouden met een overschrijdingskans van de kosten van 50 %. Wel wordt in de samenwerkingsovereenkomst afgesproken bij dreigende meerkosten zal worden overgegaan tot versoberingsmaatregelen.

4.5 Centrumplan Zeist

De eventuele realisatie van het geactualiseerde Masterplan Centrumgebied (Centrumplan) vergt ingrepen in de infrastructuur (verkeersroutes, 2 parkeergarage onder het marktplein en autovrije winkelstraten), gebouwen en het winkelgebied van het centrum van Zeist. De transformatie van de bibliotheek annex muziekgebouw "De Klinker" vormt daarin volgens het huidige plan een onderdeel. De ambitie is dat Zeist zou moeten uitgroeien tot een 'up-market winkelstad' (in plaats van een winkeldorp). Er ontbreekt echter een gedegen marktonderzoek als onderbouwing evenals een financiële onderbouwing. De kosten, opbrengsten (waaronder die van 56 appartementen en winkelruimten) en risico's zijn volgens de gemeente thans nog niet te schatten. De gemeente zal gezien de algemene nutsfuncties die hierbij in het geding zijn een aanzienlijk aandeel in de niet geringe kosten en risico's moeten nemen. Het plan zou gereed moeten zijn in 2016.

4.6 Mogelijk project (snel)tram

De Uithoflijn wordt de eerste uitbreiding op weg naar het Tramnet 2025, dat werd vastgesteld door het algemeen bestuur van BRU in december 2009. Dit tramnetwerk staat ook in de concept OV-visie van het BRU. In de Structuurvisie Zeist 2020 wordt een (BRU-)onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden voor het doortrekken van de geprojecteerde Uithoflijn via Zeist naar het Station Driebergen-Zeist met een aftakking naar Dijnselburg⁴¹.

⁴⁰ Bestuursovereenkomst Stationsgebied Driebergen-Zeist, 28 juni 2010.

⁴¹ Op 4 november 2010 heeft de Stichting Beter Zeist tijdens de Ronde Tafel gesproken over de Ontwerp-structuurvisie Zeist 2020. Bij brief van 14 november 2010 is de stichting onder andere ingegaan op de (snel)tramlijn Utrecht-Zeist via De Uithof. Wij zien niets in een dergelijke voorziening, daar deze alleen zin heeft in een sterk verstedelijkt gebied. Bovendien kan-

Vergelijking met andere regio's laat zien dat de kosten voor een dergelijk project de begrotingen standaard fors overschrijden. Uit internationaal onderzoek van Flyvbjerg, Buhl en Holm⁴² van 258 grote infrastructurele projecten in twintig landen blijkt dat ook. Op basis van dat onderzoek blijkt bij spoortrajecten gemiddeld een kostentoe- name van 45% op te treden. Verder bedraagt het feitelijk gebruik van nieuwe spoor- wegtrajecten gemiddeld minder dan de helft van het voorspelde gebruik. Toch laat men dergelijke projecten vaak doorgaan. Zeist zal dus fors in de buidel moeten tas- ten om een dergelijke infrastructuur te realiseren en de exploitatie ervan te subsidië- ren. De omvang van dergelijke risico's zijn hier nog niet geschat. Dat verder ook on- voorzien kostes kunnen optreden laat de (snel)tram naar Nieuwegein zien, waar de rails maandenlang niet zijn te berijden. Dat vergt herstel en ook vervangend vervoer voor. Ook bij de randstadrail tussen Den Haag en Rotterdam waren er in de beginpe- riode grote problemen waardoor gedurende lange tijd niet op het spoor kon worden gereden.

De exploitatie van een complex en kwetsbaar vervoermiddel als een (snel)tram is volgens deskundigen⁴³ alleen zinvol in stedelijke gebieden. Er moet dan een dichte bebouwing zijn in de omgeving van de haltes en verder ook hoge parkeertarieven voor auto's. In kleinere steden zijn bussen (op busstroken) goedkoper. Dit vergt min- der investeringen en de exploitatie leidt tot minder tekorten. De ideeën voor een (snel)tram kunnen dus beter worden ingewisseld voor een project voor vrije busstro- ken.

4.7 Conclusies projectrisico's

Dat ook de woningmarkt in navolging van de kantorenmarkt meebeweegt op de gol- ven van de economie en de daarbij behorende vraagontwikkeling werd in het verle- den min of meer ontkend of te gunstig voorgesteld. Daarbij is het opvallend dat nogal terughoudend voor tegenvallende grondposities en verkoop van woningen wordt ge- reserveerd. Dit lijkt een onderschatting van de problematiek welke tot uitdrukking komt in het niet voldoende afschrijven op de grondposities. Overigens zien we dit ook bij andere gemeenten zoals Deventer en Apeldoorn en op de kantorenmarkt gebeu- ren.

Onlangs nog pleitten enkele partijen in de gemeente Amersfoort voor het terugtreden van de gemeentelijke overheid uit de ontwikkelingsmaatschappij voor de wijk Va- thorst in verband met de risico's van de nieuwbouw.

Zoiets zou ook bij de WOM voor Kerckebosch kunnen worden toegepast. Ook daar komen de risico's nu vooral voor rekening van de gemeente en liggen die maar be- perkt bij de woningbouwcorporatie Seyster Veste.

De schatting van de *bedrijfsmatige* projectrisico's⁴⁴ bij ongewijzigd beleid en bij het voortduren van de economische stagnatie is hierna weergegeven. Hierbij wordt aan- getekend dat er een verschil mogelijk is ten opzichte van de door de gemeente boekhoudkundig verwerkte risico's.

nibaliseert de (snel)tram (eigenlijk spoorlijn) de bestaande kleinmazige busverbindingen. Dat staat nog los van de invloed op leefomgeving en milieu.

⁴² Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition, B. Flyvbjerg, S. Buhl and M. Holm, Cam- bridge University Press, 2003.

⁴³ NRC Handelsblad, 27-09-2012, pagina 6 binnenland: "Als een stad maar groot genoeg is heeft het zin een tramnetwerk aan te leggen".

⁴⁴ Hierbij is uitgegaan van de maximumbedragen.

Projectrisico's in euro's (schatting)	Gemeente Zeist (boekhoudkundig)	Stichting Beter Zeist (bedrijfsmatig)	Vershil
Kerckebosch	4,7 mln. (+ Damiaanschool)	35 mln. (+ Damiaanschool en winkelcentrum)	+ 30,3 mln.
Hart van Heuvelrug	10,6 mln.	19 mln.	+ 8,4 mln.
Gemeentehuis (extra bijdrage)	2,5 mln.	2,5 mln. (excl.grondexploitatie)	0?
Stationsgebied	0 mln.	5,1 mln. (eigen bijdrage)	+ 5,1 mln.
Centrumplan Zeist	p.m.	p.m.	?
(Snel)tram	p.m.	p.m.	?
Totaal	17,8 mln.	61,6 mln.	+ 43,8 mln.

N.B.: Het risico voor de grondexploitatie Kerckebosch zou 954.603 euro bedragen (afgerond 1 miljoen), dat voor de bouw en omvorming van de Damiaanschool in Kerckebosch 3,7 miljoen. Aan het project Stationsgebied Driebergen-Zeist zou geen risico zijn verbonden zijn of dat telt voor 2013 nog niet mee bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

Volgens de Begroting Zeist 2013 bedraagt het totaal van 236 risico's van de gemeente Zeist op dit ogenblik 55 miljoen euro⁴⁵. Samen met de door Beter Zeist geschatte toename van 47,5 miljoen (*bedrijfsmatige*) risico's zou het totaal uitkomen op 102,5 miljoen. Dat is bijna het gehele vermogen van de gemeente rekening houdend met een onttrekking van 7,3 miljoen euro⁴⁶ uit het eigen vermogen van 112,5 miljoen per eind 2011.

Het is ons inziens zaak om professioneel, onafhankelijk onderzoek te doen naar:

- de (verborgen) kosten van projecten,
- het systeem van risicoschatting,
- de vroeger genomen risico's, de thans aangegane risico's en de potentiële (project)risico's, onder meer voor investeringen en verkoop, inclusief de schatting 'worst case' scenario's en uitstapkosten,
- de organisatie van projecten, en
- de alternatieven en prioriteiten voor het huidig ingezette beleid.

Wij stellen voor om in afwachting van de resultaten van het bovengenoemde onderzoek een "pas op de plaats" te maken bij het aangaan van nieuwe verplichtingen voor risicovolle (ruimtelijke) projecten. Pas bij een inschrijving op 70% van de huur-

⁴⁵ Begroting Zeist 2013, paragraaf 1.2 Risicopositie.

⁴⁶ Begroting Zeist 2013, paragraaf 1.3 Beschikbare weerstandscapaciteit, Tabel 3.

woningen en minimaal 70% verkoop van kavels en woningen gebouwd mogen worden. Een en ander dient in lijn te worden gebracht met toetsingscriteria van woningcorporaties zoals DSV⁴⁷ en dient dus ook te gelden voor het kappen van bos, bouwrijp maken en aanleggen van infrastructuur. Ook zal prioriteit moeten worden gegeven aan het zorgen voor een goede huisvesting van de bewoners van de te renoveren of af te breken flats. Aan het onderzoek kunnen deskundigen vanuit Beter Zeist een bijdrage leveren. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

Voor een gespecificeerd overzicht van de conclusies over risico's van enkele projecten wordt verwezen naar de bijlagen, paragraaf 5.4.2.

⁴⁷ De Seyster Veste.

5 BIJLAGEN

In de bijlagen wordt een onderbouwing van enige cijfers en beoordelingen gepresenteerd. Deze heeft betrekking op een tweetal grote projectactiviteiten, namelijk de ontwikkeling van Kerckebosch (bijlage 5.1) en Hart van de Heuvelrug (bijlage 5.2). Verder worden de begrotingen van 2011, 2012 en 2013 vergeleken met de betreffende jaarcijfers (bijlage 5.3). Ten slotte wordt een gespecificeerd overzicht gegeven van de conclusies inclusief vragen en aanbevelingen (bijlage 5.4).

5.1 Bijlage project Kerckebosch

Kritiek op risicobeleid Gemeente Zeist

Achtergrond

Het gebied waar de Gemeente Zeist nieuwbouw wil gaan plegen ligt direct naast een beschermd natuurgebied op de Utrechtse Heuvelrug. Het Kerckebosch was voorheen een onderdeel van het Zeister Bos en andere landgoederen en wordt sinds 1928 door de Gemeente geëxploiteerd, na een gedeeltelijke verkaveling van het bos.

De wijk Kerckebosch werd tussen 1957 en 1965 gebouwd aan de zuidoostkant van Zeist. Als gevolg van het naoorlogse woningtekort moest er zo snel mogelijk een groot aantal goedkope woningen komen.

Onder invloed van nieuwe stedenbouwkundige opvattingen werd de opzet van de toekomstige woonwijken wezenlijk anders dan de wijken van voor de oorlog. De toenmalige stedenbouwkundige vooruitgangsgedachte was gebaseerd op rationele hoogbouw met zo veel mogelijk behoud van bestaand groen. Ook een scheiding tussen functies, zoals wonen, werken, recreëren en verkeer, is kenmerkend voor de stedenbouw uit die tijd. De naoorlogse uitbreiding Kerckebosch is gebaseerd op bovengenoemde principes en op het zogenaamde 'drieslagstelsel'. De drie componenten die daarin onderscheiden worden zijn: het grondstuk (open ruimte), de wooneenheden (woningen) en de voorzieningen (bijzondere gebouwen).

Bij het oorspronkelijke ontwerp van de wijk Kerckebosch stond een buurt van gemengde sociale samenstelling centraal, zodat meer sociale verscheidenheid in dit deel van Zeist zou ontstaan. De structuur van de wijk is gebaseerd op de padenstructuur van het bos. Door zo veel mogelijk hoogbouw te realiseren werd het bestaande bos zo goed mogelijk behouden. Dit resulteerde in een strak carré van woongebouwen dat het (binnen)bos omsluit.

Zowel het binnenterrein als het omliggende gebied bestaat uit bos. Door herhaling en gelijkvormigheid van de drie- en vijf-laagse woongebouwen benadrukt de architectuur de continuïteit van de zogenaamde woonwand. In de geest van het project, waarbij het uitgangspunt was de woningbouw zo direct mogelijk in het bos te situeren, zijn er geen private tuinen. Dit sluit aan bij de visie om zoveel mogelijk bos te sparen⁴⁸.

Achterstallig onderhoud als een oorzaak voor het besluit tot herstructurering

De woningbouwvereniging De Seyster Veste (DSV) stelde in 2003 een onderzoek in naar de woonkwaliteit van haar woningbestand. Hier kwam naar voren dat sloop en nieuwbouw van de woningen de voorkeur verdient boven renovatie. DSV heeft daarna nagelaten deze flats voldoende te onderhouden, met als gevolg verval van een deel van de flats. Op basis hiervan heeft de gemeenteraad besloten om een plan te maken voor de vernieuwing van de gehele (naoorlogse) wijk. In totaal zou er - na af-

⁴⁸ Bestemmingsplan Hoge Dennen - Kerckebosch, maart 2010, Gemeente Zeist.

braak van de bestaande 708 flatwoningen - ruimte moeten komen voor de bouw van maximaal 1.250 nieuwe woningen. De extra nieuwbouw was nodig om herbouw van de bestaande woningen te financieren. Het nieuwe Kerckebosch moest een levensloopbestendige wijk worden met een sfeer van 'wonen in het bos'. Om de grondexploitatie ten uitvoer te brengen hebben de gemeente Zeist en DSV gezamenlijk de Wijk OntwikkelingsMaatschappij Kerckebosch (hierna: WOM) opgericht.

Onzorgvuldigheid bij nieuwbouwplannen

De afgelopen jaren is actie gevoerd om de grootschalige aantasting van het bos tegen te gaan en de nieuwbouw op een veel kleinere schaal te starten vanwege de gevolgen voor het milieu en de financiële risico's voor de gemeente. Ondanks massaal en aanhoudend protest, rechtszaken tot en met de Raad van State en circa 150 bezwaarschriften van buurtbewoners en milieuorganisaties⁴⁹ is hier geen gehoor aan gegeven. Zo ging de voorbereiding van de bouw in de zomer van 2012 toch van start. Om de WOM maximale vrijheid te geven heeft de gemeente zelfs de regelgeving daarvoor speciaal veranderd. Zo is haar Bomenverordening 2005 speciaal aangepast voor het wijkontwikkelingsgebied Kerckebosch. Hierdoor is het mogelijk om een kapvergunning aan te vragen zonder dat er een vergunning moet zijn verleend voor eventueel samenhangende vergunningen (bouw, sloop, aanleg of uitweg)⁵⁰.

Begrotingstekort groeit

Transparantie ver te zoeken

De gemeente Zeist heeft medio 2008 de projectbegroting geheim verklaard. Als reden voerde zij aan dat haar economische / financiële belangen worden geschaad bij openbaarmaking hiervan (uitzonderingsregel op Wet Openbaar Bestuur). Echter, op basis van wel openbare informatie⁵¹ kan toch een goed inzicht worden verkregen in de ontwikkeling van de financiële huishouding van het project. Deze blijkt (voor Stichting Beter Zeist niet geheel verassend) zorgwekkend zoals hierna wordt onderbouwd.

Grondexploitatie gebaseerd op veel te optimistische schatting

De complete herinrichting zal gefaseerd plaatsvinden en circa 15 jaar gaan duren. De Gemeente dacht in 2007 nog dat de grondexploitatie aan het einde van het project een nettoresultaat van 5,7 miljoen euro zou opleveren. Bij de initiële grondexploitatie was de gemeente er daarnaast vanuit gegaan dat de vrije kavels aan het begin van het project verkocht zouden worden. Echter, inmiddels blijken deze moeilijk verkoopbaar; er was in oktober 2012, dus meer dan een jaar na het begin van de verkoop, pas één kavel voor een ons niet bekende (verlaagde) prijs verkocht. De ontbindende voorwaarden kennen wij uiteraard niet. Uit de grondexploitatie van Kerckebosch vastgesteld door de gemeente op 29 oktober 2008 blijkt, dat de totale kosten van het project indertijd circa 68 miljoen euro bedroegen. Verder was de opbrengst van de te verkopen grond verlaagd en werd deze toen geraamd op circa 60,5 miljoen euro. Een begrotingstekort daarom van 7,5 miljoen euro in plaats van een nettoresultaat van 5,7 miljoen euro. Om dit tekort terug te dringen naar 1,4 miljoen euro⁵², zijn bezuinigingsmaatregelen (w.o. parkeren op maaiveld) genomen voor ruim 6 miljoen euro. Daardoor zal de nieuwbouw veel minder duurzaam worden, terwijl het juist de bedoeling was een levensloopbestendige wijk te bouwen.

⁴⁹ Advies bezwaren omgevingsvergunningen / kappen Kerckebosch, kenmerk: BZ.1.11.0165.131/12uit01144, Adviescommissie Bezwaarschriften, 13-2-2012.

⁵⁰ Pleitnotities van Stichting Conservatief Groen Zeist e.a, Hoorzitting bezwarencommissie, 24-1-2012.

⁵¹ Informatie over voortgang Kerckebosch, kenmerk 12uit02009, gemeente Zeist, 23-2-2012.

⁵² Raadsvoorstel Oprichting Wijkontwikkelingsmaatschappij Kerckebosch BV, 7-4-2011.

1^e fase wijkontwikkeling gestart

Na het kappen van de bomen in juni 2012 zal de eerste fase van de bouw starten in het najaar van 2012, met een mix van verschillende typen woningen in huur en koop. De oplevering van de eerste nieuwe huur- en koopwoningen was gepland in 2013. In de 1^e fase was begroot dat de opbrengsten zouden moeten komen uit de verkoop van 7 vrije kavels, de uitgifte van grond voor 195 sociale huurwoningen en 88 (sociale) koopwoningen. Echter, er is nog altijd geen grond of woning verkocht. De kosten voor bouw 1^e fase ad 17,7 miljoen euro zullen daarom moeten worden (voor)gefinancierd door de gemeente. De Gemeente is daarbij uitgegaan van 6,5 miljoen euro maar PAS BV geeft aan dat 8 tot 9 miljoen euro financiering nodig zal zijn, omdat aannemelijk is dat niet alle kavels verkocht zullen worden. Dit laatste zou impliceren dat er toch wordt voorzien dat in 2012 voor circa 9 miljoen euro wordt verkocht. Daar tot nu toe slechts één kavel (waarschijnlijk tegen een verlaagde prijs) werd verkocht valt een oplopend tekort in de begroting te verwachten.

Ons inziens zal een nieuw verzoek aan de Raad tot uitbreiding van de financiering niet uit kunnen blijven. Bijkomend risico is de verkoop van de grond voor de bouw van 88 (sociale) koopwoningen in de 1^e fase. Met DSV is namelijk afgesproken dat de grond alleen afgenomen zal worden bij een verkoop van minimaal 70%. Het lijkt er echter sterk op dat dit voorlopig niet gaat lukken. Expliciet wordt namelijk in het Raadsvoorstel van 6-2-2009 gesproken over het naar voren halen van het afrekenen van de sociale huurkavels. Ook moet volgens het voorstel worden nagegaan of de grond onder twaalf goedkope eengezinswoningen eerder kan worden overgedragen. Deze risico's zijn nog niet meegenomen in financiering van de 1^e fase en zullen ons inziens waarschijnlijk voor extra tegenvallers gaan zorgen.

Ten slotte valt op dat de rente op de financiering verlaagd is van 5% naar 3,5%; een veel te lage rente gezien de risico's van het project. PAS constateert tevens dat de gemeente tegen haar algemene financieringsruimte aanloopt. Daardoor is er mogelijk geen financiering meer mogelijk voor andere investeringen of er zal een opslag op de rente moeten worden doorgevoerd (zie p.4, Second opinion grondexploitatie Kerckebosch, PAS, 24-2-2012).

Financiële risico's onacceptabel hoog

Accountant Ernst & Young noemt het project Kerckebosch in mei 2011 als één van de meest risicovolle projecten in de Gemeente⁵³. Uit het raadsvoorstel betreffende project Kerckebosch van 6-2-2009 blijkt, dat de gemeente ook in 2009 al op de hoogte was van de enorme financiële risico's. Wij citeren: *“de huizenmarkt is op dit moment grillig en het is mogelijk dat zich stijgingen of dalingen voordoen. Indien de feitelijke stijging van de opbrengsten lager blijkt te zijn dan thans gehanteerd, dan wordt de grondexploitatie hiermee negatief beïnvloed. Als deze 1% zou zijn, dan zou de grondexploitatie hiermee 2 miljoen euro netto contant negatief worden beïnvloed.”* Zoals uit een recent onderzoek van de ABN-AMRO⁵⁴ blijkt, zal de huizenmarkt eind 2013 t.o.v. 2011 met 12,5% dalen. Dit zou betekenen dat de opbrengsten ruim € 25 mln. lager uitvallen dan de € 60,5 mln. die eerder is aangegeven.

Dit zou menig bouwbedrijf in de financiële problemen doen belanden en veel financiers zouden de risico's te groot vinden om het project te financieren. Een schrijnend voorbeeld van onprofessioneel risicomangement.

Hoe kan het dat deze partner van de Gemeente in dit project zich wel houdt aan duidelijke spelregels (zgn. toetsingspunten waaronder minimaal 70% voorverkocht, financiering rond en geborgd WSW) voor het een project start en de gemeente niet?

⁵³ Accountantsverslag 2010 (m.b.t. Jaarrekening 2010), Ernst & Young, mei 2011.

⁵⁴ Woningmarktmonitor, ABN-AMRO, 20 juli 2012.

Merkwaardig in dit verband is dat de Auditcommissie van de Raad in februari 2012 herhaaldelijk in de raadsvergadering benadrukte dat het project “*in control is*”. De verkoop van kavels voor projectbouw en vrije kavels brengen een aanzienlijk risico met zich mee⁵⁵. De begroting blijkt dan ook te zijn gebaseerd op ‘foutieve’ uitgangspunten, te weten:

- **Veel te hoog ingeschatte verkoopopbrengst van de kavels**

De doelgroep van de bij de WOM te koop staande kavels zijn de zeer welgestelden⁵⁶. De gemiddelde verwachte opbrengst per kavel bedroeg aanvankelijk € 626.000 voor de 35 grootste (van de in totaal 46), de gemiddelde grootte hiervan bedraagt 903 m², wat de prijs per m² op maar liefst € 693 bracht. Recent zijn prijzen echter fors naar beneden bijgesteld, omdat er toen nog geen kavels waren verkocht. Per begin augustus 2012 werd op de website van de WOM aangegeven dat nog altijd alle 31 vrije kavels te koop waren (4 zijn nog niet in de verkoop). En dit terwijl de prijzen van een 12-tal al is gezakt met gemiddeld 10,8% (ofwel € 810.000) en de prijzen van de overige nog niet zijn gepubliceerd. Ook PAS BV geeft aan dat de bestaande kavelrijzen aan de hoge kant zijn⁵⁷.

- **Te optimistische inschatting van de verkoop van de kavels**

Het is zeer de vraag of de kavels ook tegen de lagere marktwaarde wél verkocht zullen worden. De doelgroep zit niet te wachten op een investering in een wijk in aanbouw, waarvan een groot deel sociale woningbouw betreft en waarbij de duur van het project op 15 jaar is gesteld. PAS BV zegt in haar memo: “*Ook voor de vrije kavels is het risico aanwezig dat niet alle kavels verkocht worden...PAS adviseert een voorzichtige prognose van de afzet van de projectmatige woningen en de vrije kavels*”. Er zijn de laatste jaren tal van voorbeelden van stopgezette woningbouwprojecten vanwege het niet-verkopen van de grond c.q. de woningen.

Ook in de regio zijn deze voorbeelden te vinden. Denk bijvoorbeeld aan Vleuten waar een park werd opgeofferd voor nieuwbouw, bomen werden gekapt, maar waar vervolgens niets werd verkocht en de bouw is stilgelegd. We kunnen gezien de moeilijke markt er vanuit gaan dat de woningprijzen de komende jaren naar verwachting nog verder zullen gaan dalen en dat een groot deel van de kavels niet verkocht zal worden. Volgens dit scenario voorzien wij dat het begrotingstekort op het project Kerckebosch verder zal gaan oplopen.

- **Bouwen zonder verkoop**

De WOM is gaan kappen en infrastructuur gaan aanleggen zonder ook maar één kavel verkocht te hebben en nota bene zonder dat er voorverkoop c.q. voorverhuur van woningen heeft plaatsgevonden. Beleidsuitgangspunt bij de meer professioneel geleide projectontwikkelaars is vandaag de dag een percentage van 70 - 85% voorverkocht alvorens tot bouw c.q. investeringen in infrastructuur wordt overgegaan. In dit kader stipt ook PAS BV aan dat de Seyster Veste de grond alleen afneemt van de WOM als er 70% van de projectmatige woningen verkocht is⁵⁸. Hoe kan het dan dat de WOM wel al vast begint met het kappen van bomen en het aanleggen van de infrastructuur? Het is toch volstrekt niet meer van deze tijd dat de projectontwikkelaar mag kappen naar eigen inzicht om een infrastructuur aan te leggen voor woningbouw, die er naar alle waarschijnlijkheid de ko-

⁵⁵ Toelichting inhoudelijke vragen Kerckebosch, kenmerk 12uit02091, Gemeente Zeist.

⁵⁶ www.droomvillakerckebosch.nl.

⁵⁷ Memo second opinion grondexploitatie Kerckebosch, p.2, PAS BV, 24-2-2012

⁵⁸ Memo second opinion grondexploitatie Kerckebosch, p.3, PAS BV, 24-2-2012.

mende decennia niet of slechts ten dele zal komen en tegen een veel te hoge prijs. Dit is een schrijnend voorbeeld van onprofessioneel risicomanagement.

- **De bewoners van de wijk betalen uiteindelijk de rekening**

PAS BV adviseert in haar memo een financieringsruimte in te ruimen van € 8 tot € 9 mln. om de risico's van tegenvallende kavel verkoop op te vangen⁵⁹. De verliezen kunnen echter verder nog fors oplopen. Wie gaat dit tekort betalen? Naast de bewoners van Zeist door hogere belastingen waarschijnlijk vooral de huidige te herhuisvesten bewoners van de wijk Kerckebosch zelf. Zij zullen te maken gaan krijgen met hogere huurkosten, minder duurzame bouw en andere kostenbesparende maatregelen zoals minder kamers of m3 per flat, waardoor het wooncomfort van de nieuwe (sociale) woningbouw fors aan kwaliteit zal gaan inboeten. Voortekenen hiervan zijn al te zien in de discussie over het verminderd aantal te bouwen vierkamerflats en het voornemen de geplande parkeerplaatsen onder de flats en het nieuwe winkelcentrum op het buitenterrein c.q. maaiveld te situeren⁶⁰. Natuurlijk zal dit ten koste van het bos gaan. Met deze vooruitzichten zullen potentiële kopers ook niet staan te springen om woningen te kopen.

Conclusies en aanbevelingen

Wij pleiten voor een kleinschaliger alternatief, wellicht minder sexy en ambitieus, maar ook veel minder risicovol. Daarbij zou de bouw, infrastructuur en kap gecombineerd en gefaseerd moeten worden uitgerold. De focus moet komen op het aanbieden van betere woningen voor de bewoners van de flats van Kerckebosch, maar wel zonder het buitenmilieu van deze woningen (onnodig) aan te tasten. Dit laatste zou namelijk het woongenot van deze flatbewoners sterk beïnvloeden. En om het welzijn van deze groep is het toch vooral te doen?

Woningcorporatie en projectontwikkelaar DSV omschrijft dit als volgt op haar website: *"Het gaat in ons werk niet alleen om bouwen en verhuren, maar zeker ook over de kwaliteit van leven van de bewoners. Leefbaarheid, welzijn...."*. Het wordt hoog tijd dat zij haar eigen ambitie serieus gaat nemen.

Wij stellen voor de verdere ontwikkeling van de nieuwbouw stil te leggen en een alternatief plan te ontwikkelen en daarbij de fasering en financiering te laten afhangen van in de markt gangbare normen:

1. Vanaf fase 2 alleen kappen van bomen die direct met de concrete bouw te maken hebben. Bouw- en kap(vergunning) dienen weer te worden gecombineerd.
2. *Pas bij inschrijving op 70% van de huurwoningen en minimaal 70% verkoop van kavels en woningen zal gebouwd worden.* Eén en ander dient in lijn te worden gebracht met toetsingscriteria van DSV en zal dus ook moeten gelden voor het kappen van bos, het bouwrijp maken en het aanleggen van infrastructuur. Ook zal prioriteit moeten worden gegeven aan het zorgen voor een goede huisvesting van de bewoners van de te renoveren of af te breken flats.

Het wordt hoog tijd dat de lokale politiek zich bezint. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

⁵⁹ Memo second opinion grondexploitatie Kerckebosch, p.4, PAS BV, 24-2-2012.

⁶⁰ Memo second opinion grondexploitatie Kerckebosch, p.2, PAS BV, 24-2-2012.

5.2 Bijlage Programma Hart van de Heuvelrug

'Hart van de Heuvelrug' is een programma met 25 projecten waarvan er tot nu toe vier zijn gerealiseerd. Van ecoduct tot bedrijventerrein, van nieuwe natuur tot woningbouw. Het gaat om een aanpak waarin zorg, wonen, natuur, recreatie en bedrijvigheid in balans worden ontwikkeld en dat per saldo meer en betere natuur moet opleveren. 17 partners maken het samen mogelijk: 5 ministeries, vijf heuvelruggemeenten, drie zorginstellingen, de Kamer van Koophandel Gooi, Eem- en Flevoland, Rijkswaterstaat Utrecht, ProRail en het Utrechts Landschap. De projecten zijn vrijwel allemaal gelegen binnen de gemeenten Soest en Zeist. Inmiddels is het aantal stuurgroepen van het programma teruggebracht tot één stuurgroep met vier vaste deelnemers: de provincie, de gemeenten Soest en Zeist en het Utrechts Landschap.

Diverse groene projecten waaronder vijf kostbare ecoducten voor twee faunapassages zijn tot nu toe gerealiseerd of zullen in 2012 gereed komen. Veel rode projecten die opbrengsten moeten genereren zijn echter vertraagd als gevolg van economische omstandigheden en de sterk verminderde vraag naar woningen.

Projecten (ook) op Zeister grondgebied:

• Dennendal	Vorbereiding	60* cliëntplaatsen
• Dolderse Hille / Middenas	Uitvoering/wijziging	115 woningen
• Dorrestein	Vorbereiding	
• Ecoduct A28 Huis ter Heide	<i>Gereed in 2012</i>	
• Ecoduct N237 Beukbergen:	<i>Gereed in 2009</i>	
• Ecoduct Op Hees (Spoor DD)	<i>Gereed in 2012</i>	
• Ericaterrein (sleutelgebied)	Uitvoering	
• Fornhese	Vorbereiding	
• Harlanterrein (TNO)	<i>Gereed in 2012</i>	
• Huis ter Heide West	Vorbereiding	80 woningen
• Kamp van Zeist	Vorbereiding	
• Leeuwenhorst / Vierde Kwadrant DD	Vorbereiding?	208 woningen
• Sanatoriumterrein	Vorbereiding	105* woningen
• Sterrenberg	Uitvoering	400* woningen
• Steunpunt/dienstkring Huis ter Heide	<i>Gereed</i>	
• Vliegbasis Soesterberg	Uitvoering/voorber.	275** woningen
• Wallaerdt Sacré	?	80 woningen

* De 565 woningen van de zgn. Zorgcluster (Zeist I) komen in principe voor rekening en risico van de betreffende zorginstellingen. Daar echter tussen clusters van het programma zal worden verevend, zullen eventuele tekorten invloed kunnen hebben op het totaalresultaat.

Voor de overige 758 geplande woningen (inclusief Wallaerdt Sacré en Leeuwenhorst) geldt waarschijnlijk een directer verband met de financiële resultaten voor de gemeente Zeist. Overigens is voor buitenstaanders de verdeling van de uiteindelijke risico's weinig inzichtelijk.

** Van de 440 geplande woningen, d.w.z. Inclusief Soesterberg, is er tot nu toe nog geen enkele verkocht.

De projecten zijn samengebracht in vier clusters (Zeist I-III en Soest-I) en een groep van vier projecten buiten de clusters zoals Vliegbasis Soesterberg en Dorrestein. Volgens de clusterovereenkomsten wordt er eerst (financieel en in de rood-groenbalans) geoptimaliseerd binnen het eigen project c.q. cluster. Vervolgens kan

er verevend worden tussen de clusters. En ten slotte kan er een (rood) project worden aangewezen om de tekorten te dekken.

Zo zou de opbrengst van Leeuwenhorst binnen de cluster Zeist II (3,2 miljoen euro) moeten worden gebruikt voor de vergroening van het Kamp van Zeist (2,8 miljoen euro)⁶¹. De grondexploitatie van de vliegbasis valt thans nog buiten die van Hart van Heuvelrug.

Mastergrondexploitatie

In 2007 is de eerste mastergrondexploitatie opgesteld met een tekort van 8,7 miljoen euro. De ons bekende laatste actualisatie van de mastergrondexploitatie bedraagt per 1 januari 2011 minus 10,2 miljoen euro⁶² (Netto Contante waarde). Dit bedrag is dus gelijk aan het negatief saldo van 10 miljoen euro per 1 januari 2010⁶³. In hoeverre een nieuw onderzoek naar de risico's is uitgevoerd is ons niet bekend. Eind 2009 is ook een risicoanalyse⁶⁴ uitgevoerd waarbij een risico van circa 2,5 miljoen euro werd aangegeven met een bandbreedte van + en - 20 %. Dat wil zeggen dat het totale tekort kan liggen tussen de 10 en 15 miljoen euro, rekening houdend met aangepaste rente en inflatie. *Eventuele tegenvallers of meevallers zijn hierin niet meegenomen.*

Bij het opstellen van de Raamovereenkomst van het programma in 2004 was er een evenwicht voorzien tussen de rode en groene projecten, zowel in euro's als in hectares. In de periode 2004 - 2007 bleken echter enkele rode projecten niet haalbaar, zoals de woningbouw op het sportterrein van Saestum om politieke redenen en Wallaerdt Sacré vanwege de financiële eisen van het Ministerie van defensie. Volgens informatie van de Grontmij uit 2004 zouden de twee projecten samen een positief resultaat opleveren van 18,3 miljoen euro: 12 hectare Saestum (+12,8) en Wallaerdt Sacré (+5,5).

De groene projecten zijn of worden wel uitgevoerd en de rode projecten, die voor de bekostiging moeten zorgen, lopen vertraging op en leveren lagere resultaten op.

Mogelijke maatregelen ter dekking van het tekort

Als maatregelen om het tekort van circa 12,5 miljoen euro te dekken worden de volgende maatregelen overwogen⁶⁵:

- financiering met een lager rentepercentage van de Provincie: geen huidige rekenrente van 6%, maar van 4,5 %;
- Een lager percentage sociale woningbouw, bijvoorbeeld een afname met 6% (van 30 tot 24 %);
- Een woningdifferentiatie met een gunstiger opbrengst;
- Toch ontwikkelen van Saestum (gedeelte), Wallaerdt Sacré, Leeuwenhorst en bedrijventerrein Tankplaats MCW;
- Gebruiken van het project Vliegbasis voor de totale verevening van het resterende tekort van het programma, waarbij versoering van de exploitatie van het ruimtelijk plan Vliegbasis een mogelijkheid is;
- Ontwikkeling van nieuwe rode locaties waaronder die achter Slot Zeist (Hoek Koelaan-Waterigeweg): 35 villa's, prognose resultaat 6 miljoen euro; probleem is

⁶¹ Jaarrapportage Programma Hart van de Heuvelrug 2010, Projectplanning Zeist II, 10-02-2010.

⁶² Jaaroverzicht Hart van de Heuvelrug 2011, pagina 16, d.d. 9-12-2011.

⁶³ Jaarrapportage Programma Hart van de Heuvelrug 2010, pagina 23, d.d. 10-02-2011.

⁶⁴ Tekort masterexploitatie Hart van de Heuvelrug, versie 30-11-2009, pagina 2.

⁶⁵ Idem pag. 3-6.

- de EHS-passage en meer woningen bij de Vliegbasis (op de vroegere aanvliegeroute);
- Europese subsidies.

Risico's voor de gemeente Zeist

Hoe de netto kosten worden verdeeld onder de projectdeelnemers is deels helder. De projecten in de cluster Zeist I zijn in principe voor de betreffende zorginstellingen Reinaerde (Dennendal en Sanatoriumterrein) en Abrona (Sterrenberg). In hoeverre deze deelnemers ook moeten bijdragen aan projecten in andere clusters is ons niet bekend. Voor de overige projecten van de cluster Zeist I en II en die van de groep losse projecten wisselt de financiële verantwoordelijkheid per (groep) deelnemer(s). Wat de netto-tekorten betreft van het programma zouden de gemeenten Zeist en de gemeente Soest de kosten moeten delen, althans dat schijnt de bedoeling te zijn. Wanneer dat zo is en het tekort blijft 10 tot 15 miljoen euro, dan kost dat Zeist 5 tot 7,5 miljoen euro.

Gezien de sterk terugvallende vraag naar woningen en de vertraging van de woningproductie is het niet te verwachten dat de huidige prognoses over de opbrengsten worden gehaald. Dat heeft zowel te maken met de lagere verkoopprijzen van grond en woningen, als met de kosten voor financiering gedurende de langere looptijd om 100% te kunnen verkopen. In geval van niet of slechts gedeeltelijk uitvoeren van projecten, worden veelal geen extra kosten meer gemaakt, maar worden de ingeboekte opbrengsten ook niet gehaald. Het is echter beter om geen extra kosten te maken dan om met onverkoopbare woningen te blijven zitten.

Aangezien wij niet weten wat de thans geprognosticeerde opbrengsten zijn, kunnen wij ook geen schatting maken van de potentiële extra tekorten. Deze zullen echter gezien de marktsituatie aanzienlijk hoger uitvallen. Het tekort van 5 tot 7,5 miljoen euro is niet op te lossen met plannen voor meer woningen. De verkoop van woningen zal juist door de negatieve prijsdruk sinds augustus 2008 van circa 17 % eerder verlies dan winst opleveren. Overigens voorziet de SNS-bank ten opzichte van medio 2008 een nog verdere prijsdaling, mogelijk tot circa 30 tot 35 % zoals in de periode 1979 -1985. Volgens een onderzoek van de ABN-AMRO bank zal de huizenmarkt eind 2013 t.o.v. 2011 nog met 12,5% dalen. Als we de helft daarvan (6%), zoals reeds in hoofdstuk 4.2 aangegeven, als reëel risicopercentage⁶⁶ aanhouden en uitgaande van 500 tot 750 woningen van gemiddeld 250.000 euro per stuk (prijsniveau 2011) op het Zeister grondgebied van het programma dan levert dit een aanzienlijk extra verlies op. Het extra risico bedraagt in dat geval 7,5 tot 11,25 miljoen euro. Dit risico komt dan bovenop de vanwege het project gemelde risico's voor de grondexploitatie die nog stammen van eind 2009. In totaal gaat het dan om een risico van 12,5 (5 + 7,5) tot circa 19 (7,5 + 11,25) miljoen euro. Gezien de vraaguitval treedt ook nog kannibalisering op van de resultaten van andere projecten.

Onvoldoende informatie voor burgers

Burgers worden onvoldoende geïnformeerd over de kosten, opbrengsten en risico's

⁶⁶ Aangenomen wordt dat een aantal projecten niet meer zal worden ondernomen. Het verlies wordt dan minder in vergelijking met het volledig uitvoeren van de oorspronkelijke plannen. Wel is er sprake van een vertragingseffect van enige jaren als gevolg van gemaakte afspraken, gegunde opdrachten en een adequate afronding van activiteiten. En ook zal verlies moeten worden genomen op verkooptransacties, door afkoopsommen en als gevolg van het niet doorgaan van vooraf verwachte en al ingecalculerde opbrengsten van projecten.

van het programma Hart van de Heuvelrug. De beschikbare analyse dateert in feite van eind 2009 en is nadien nauwelijks veranderd. Dat klopt niet met de economische werkelijkheid. Waren in de bijlage van de jaarrapportage d.d. 10-02-2010 over 2009 over de projectplanning nog kosten en opbrengsten per project genoemd, in het jaaroverzicht 2011 d.d. 9-12-2011 staan deze niet meer opgenomen.

Ook het initiatief van de Rekenkamer Zeist, samen met de Auditcommissie van de Raad voor een gezamenlijk onderzoek met de gemeente van het programma Hart van de Heuvelrug werd door de gemeente afgewezen. De Rekenkamer en de Auditcommissie betreurden dit ten eerste, maar laten het onderwerp staan op de agenda van de commissie, mogelijk voor later datum⁶⁷.

Heroverweging van de projecten

Wij zijn van mening dat er een professioneel, onafhankelijk onderzoek moet worden uitgevoerd naar de te verwachten risico's (inclusief worst case scenario's en uitstapkosten) voor de gemeente Zeist. Op basis daarvan kan dan worden besloten in hoeverre de diverse projecten van Hart van de Heuvelrug nog moeten worden uitgevoerd of aangepast.

⁶⁷ Brief Rekenkamer Zeist aan gemeente d.d. 21 mei 2012.

5.4 Bijlage overzicht gespecificeerde conclusies

Hierna worden de constatering, vragen en aanbevelingen uit de vorige hoofdstukken thematisch weergegeven voor de gemeente financiën (5.4.1) en voor enkele risicovolle projecten (5.4.2).

5.4.1. Gespecificeerde conclusies gemeente financiën

Consequenties coalitieakkoord 2010

- De coalitie van D66, VVD, PvdA en GroenLinks belooft in haar akkoord van april 2010 een sluitende meerjarenbegroting en een beperking van risico's. Financiële duurzaamheid werd daarmee een belangrijke pijler van het gemeentebeleid.
- Beter Zeist vindt dat de gemeente allereerst zelf haar huishoudboekje op orde moet houden in plaats van burgers en bedrijven extra te laten betalen. Dat kan de gemeente doen door het beperken van haar uitgaven, een verbeterd risicomanagement, een adequate uitbesteding en contractlegging en samenwerking met andere gemeenten.

CBS-indeling

- Het kan - naar in de praktijk is gebleken - ook voor de burgers veel geld en onduidelijkheid schelen, wanneer de gemeente Zeist in navolging van de gemeente Hilversum (per project) de CBS-indeling gaat aanhouden in plaats van de huidige programma-begroting.

Geheimhouding

- Belangrijke financiële zaken van grote projecten verklaart de gemeente geheim in verband met gemeentebelangen. Standaard worden vele financiële stukken tot 5 jaar na de afloop van projecten geheim gehouden. Waarom de geheimhouding bijvoorbeeld niet beperken tot de projectfase van offreren en contractlegging?

Waarde vermogen

- De gemeente lijkt te beschikken over een comfortabel financieel vermogen. Openbare stukken geven echter onvoldoende inzicht in het huidige vermogen om na te gaan of de waardering marktconform is en voldoende rekening houdt met de beleggings- en waarderingsrisico's. De jaarlijkse balans van de gemeente zou daarover meer informatie moeten geven.

Reserves en afwaarderen

- Waarom worden de vele (bestemmings)reserves niet samengevoegd tot één algemene reserve? De 'potjes' en het noodzakelijkerwijze schuiven daarmee maakt de Zeister financiën onoverzichtelijk.
- Waarom geen verlies nemen op basis van de reële marktwaarden in plaats van problemen vooruit te schuiven door uit te gaan van te optimistische (groei)verwachtingen (zie kader bij inhoudsopgave)?
- Wanneer er onontkoombare tekorten ontstaan gebruikt de gemeente haar reserves om verlies te nemen. Ter aanvulling van de noodzakelijke reserves worden burgers en bedrijven hoger belast en wordt bezuinigd op voorzieningen en dienstverlening. Dat betekent dat Zeist minder aantrekkelijk wordt voor inwoners, bedrijven en bezoekers.

Renterisiconorm en weerstandsvermogen

- De gemeente overschrijdt in 2012 haar renterisiconorm met 1,9 miljoen euro (ofwel met 6,5%) en heeft haar grens bereikt om meer te lenen.

- Externe deskundigen, Beter Zeist en de gemeente zelf vinden de weerstandscapaciteit nu al ruim onvoldoende. Het weerstandsvermogen is al jaren structureel te laag: circa 0,5 tegenover de landelijke norm van 1 tot 1,5. In het coalitieakkoord van 2010 staat dat het weerstandsvermogen van Zeist moet doorgroeien naar een waarde van 0,8 (matig). Wanneer het huidige beleid wordt doorgezet zal de huidige waarde van 0,5 eerder lager dan hoger worden, laat staan dat de landelijke minimumnorm van 1 wordt bereikt.
- De financiële positie van de gemeente is dus niet zo rooskleurig als de provincie suggereert met de vermelding: de relatief gezondste positie van de Utrechtse gemeenten.

Vergelijking begrotingen -realisaties

- In elke jaarrekening wordt de realisatie vooral afgezet tegen de per 1 augustus goedgekeurde begroting van het lopende jaar, dus inclusief alle begrotingswijzigingen tot die peildatum. In de overzichten per programma wordt de oorspronkelijke begroting wel genoemd, maar wordt alleen het verschil weergegeven tussen realisatie en de gewijzigde begroting. Daardoor valt het uiteindelijke verschil tussen realisatie en begroting laag uit.
- Een voortschrijdende (geactualiseerde) begroting heeft voordelen bij het financieel handelen (besteding en controle), maar voor de evaluatie van de jaarcijfers is deze minder bruikbaar en biedt ze weinig transparantie.

Meer inkomsten dan begroot

- Op basis van CBS-gegevens die door de gemeente zelf werden aangeleverd, zijn in dit rapport van 2005 tot en met 2010 de oorspronkelijke begrotingen met de realisaties vergeleken. Daaruit zijn aanzienlijke verschillen en vooral overschrijdingen af te leiden. Bovendien blijken deze door de jaren heen op bepaalde posten vaak terug te komen (3.1 punt 2).
- De CBS-gegevens laten ook zien dat de gemeente Zeist gemiddeld over de jaren 2005 t/m 2010 per inwoner 17% meer inkomsten uit belastingen en heffingen realiseert dan werd begroot. Zo slaagde gemeente erin in 7 jaar haar vermogen te versterken van 80,1 miljoen eind 2004 tot 112,5 eind 2011. Dat is gemiddeld een jaarlijkse toename van 4,2%, dus ruim meer dan inflatie.

Consistentie, transparantie en voorlichting

- Geconcludeerd wordt dat de consistentie en transparantie van de begrotingen en jaarrekeningen onvoldoende is. Volgens BBV artikel 3 moeten de jaarstukken in het bijzonder voor gemeenteraadsleden goed te begrijpen zijn. In het advies van de Auditcommissie van de gemeenteraad wordt dan ook gevraagd de informatiewaarde verder te verbeteren. Een betere voorlichting is nodig. Burgers hebben recht op **valide** en betrouwbare informatie.

Onafhankelijk onderzoek

- De Stichting Beter Zeist pleit voor het uitvoeren van een professioneel, onafhankelijk onderzoek naar een meer transparante presentatie van de jaarbegrotingen en jaarrekeningen en een inschatting van alle in de gemeente aanwezige (project)risico's.

Aantal Fte's

- Over de gehele periode 2005 t/m 2010 is het aan het CBS opgegeven aantal Fte's ambtenaren gelijk gebleven, namelijk 378. Dat is ongeloofwaardig gezien de reorganisatie en mutaties.

In een gesprek met Beter Zeist gaven verantwoordelijke gemeenteambtenaren aan, dat het aantal Fte's thans ligt op 390 (420 medewerkers). Hoe valt dat te rijmen met de omvangrijke gemeentelijke reorganisatie 'Op Weg Naar De kern'? Per 1 juni van 2009 werkt de gemeente Zeist immers volgens deze nieuwe structuur, waarbij het aantal voltijds formatieplaatsen (Fte's) zou worden teruggebracht van ca. 416 st. naar ca. 360.

5.4.1. Gespecificeerde conclusies projectrisico's

Voor enkele belangrijke projecten zijn vooral op basis van marktsituatie de risico's geschat bij ongewijzigd gemeentebeleid. Het gaat om de projecten Ontwikkeling Kerckebosch, Hart van de Heuvelrug, Vierde kwadrant 't Rond (gemeentehuis e.o.) en het Stationsgebied Driebergen-Zeist.

Voor het project Centrumgebied (winkelcentrum Zeist) en voor het eventuele project (snel)tram zijn nog geen schattingen mogelijk.

Risicoanalyse projecten

- Veel risico's worden in 2012 lager geschat dan voor 2011, terwijl de woning- en kantorenmarkt nog steeds verder verslechtert. Voor Zeist schat het bureau Pas BV eind april 2012 (de ratio van) het weerstandsvermogen in op 0,53. In de Begroting Zeist 2013 wordt een getal genoemd van 0,55; dat is ruim onvoldoende.
- In het Pas-rapport wordt niet van alle projecten waarin de gemeente een financiële rol speelt het risico geschat. Zo ontbreken daarin de grondexploitaties van het project gemeentehuis 't Rond met woningen en parkeerkelder, het project ontwikkeling Kerckebosch, de Vliegbasis Soesterberg en het stationsgebied (voor zover van toepassing).
- De totale risico's kunnen dan ook niet goed (extern) worden geschat zonder een risicoanalyse van deze projecten. De in de Begroting Zeist 2013 opgenomen geconsolideerde risico's voor deze projecten zijn niet op het rapport van Pas BV gebaseerd.

Schattingen projectrisico's

- Op basis van de huidige lage, niet markconforme risico-inschatting van de gemeente zit zij nu al klem bij het aangaan van verplichtingen voor toekomstige projecten.
- De gemeente schat *boekhoudkundig* de risico's van de door de werkgroep van Beter Zeist onderzochte projecten in op maximaal 17,8 miljoen euro. Daarentegen schat de werkgroep de *bedrijfsmatige* risico's van de genoemde projecten op mogelijk 61,6 miljoen euro, een verschil van 43,8 miljoen euro. Dat betekent dat de hoogste risico's die de gemeente inschat slechts 29% bedragen van wat de werkgroep op grond van een inschatting van de marktsituatie aangeeft op basis van dezelfde gemeentelijke stukken.
- De gemeente noemt zelf in haar begroting 2013 een boekhoudkundig risico van 55 miljoen euro, zodat volgens de werkgroep bij ongewijzigd beleid het totale risico dan 98,8 miljoen euro zou bedragen. Dat is bijna het gehele vermogen van de gemeente.
- Daarbij zijn dan nog niet inbegrepen de voorgenomen projecten voor het centrum van Zeist en de mogelijke (snel)tram.

Project Kerckebosch

- De door Pas BV in februari 2012 aangegeven financieringsbehoefte van het project als gevolg van de toen al tegenvallende (ontbrekende) kavelverkoop van 8 tot 9 miljoen euro zal in de praktijk veel te krap blijken.

- De gemeente zorgt, ondanks dat geen sprake is van voldoende verkoop van vrije kavel en woningen, voor de voorfinanciering van de eerste fase(n) van het project. Zij is begonnen met de aanleg van de infrastructuur in een groot deel van het totale gebied na de benodigde kap van het bos.
- Volgens de inschatting van de werkgroep zijn de financiële risico's onacceptabel. Opmerkelijk genoeg noemt de gemeente in haar Begroting 2013 slechts een geconsolideerd risico voor de grondexploitatie van 954.603 euro.
- In bijlage 5.1 wordt onderbouwd dat in de huidige marktsituatie en zonder beleidswijziging de tekorten voor Kerckebosch kunnen oplopen met circa 35 miljoen euro. Dat is inclusief de omvorming en bouw van de Damiaanschool en de herstructurering van het winkelcentrum Kerckebosch.
- Gezien de risico's adviseren wij echter een stap verder te gaan, namelijk het stilleggen van de aanleg van de infrastructuur en idem de verdere ontwikkeling van de nieuwbouw en nu een alternatief plan te ontwikkelen. Daarbij dienen de fasering en financiering te worden ingezet volgens in markt gangbare normen. Ook zal prioriteit moeten worden gegeven aan het zorgen voor een goede huisvesting van de bewoners van de te renoveren of af te breken flats.

Hart van de Heuvelrug

- De Rekenkamer Zeist en de Auditcommissie van de Raad zagen hun aanbod voor een gezamenlijk onderzoek naar het programma Hart van de Heuvelrug afgewezen door de gemeente. Als redenen werden opgevoerd de complexe samenwerkingsrelatie binnen het programma en praktische bezwaren van de accountant. Juist de complexiteit van Hart van de Heuvelrug zou ons inziens een extra reden moeten zijn voor een dergelijk onderzoek.
- Opmerkelijk is dat de opgegeven financiële risico's niet afwijken van die van eind 2009, terwijl de economische situatie inmiddels erg is verslechterd. Beter Zeist ziet bij ongewijzigd beleid het risico oplopen tot 19 miljoen euro (zie paragraaf 4.2, 5.2).
- Voor dit samenstel van projecten geldt een soortgelijke heroverweging als voor het project Kerckebosch.

Project Vierde kwadrant 't Rond

- Gezien de oplopende bouwkosten en de dalende huurprijzen van bestaande panden is het de vraag of het financiële argument om te verhuizen en gemeentehuis uit te bouwen nog wel houdbaar is.
- Met de maatregelen voor duurzaamheid en nieuwe inrichting komen de netto uitvoeringskosten volgens de gemeente uit op maximaal 23,5 miljoen euro. De verantwoordelijke projectleiders van de gemeente verzekerden oktober 2012 dat deze kosten voor de gemeente echter beperkt blijven tot 21,2 miljoen euro. Van het voorbereidingskrediet is 0,8 miljoen uitgegeven, waardoor de maximale kosten in feite uitkomen op $23,5 + 0,8 = 24,3$ miljoen euro. Mogelijk is er nog sprake van een (verborgen) subsidie, namelijk een (groot) deel van het bedrag van 1,3 miljoen euro als gemeentelijke bijdrage voor circa 30 sociale woningen.
- Beter Zeist weet niet wat de contractuele afspraken zijn met de bouwondernemer KondorWessels Vastgoed en met De Combinatie (inhoud van de turn-key overeenkomst) ten aanzien van de (verdeling van) de projectrisico's. Het risico kan in de huidige marktsituatie van koopwoningen sterk oplopen. Zonder inzicht in de cijfers kan de werkgroep het realiteitsgehalte van de grondexploitatie niet beoordelen. Ook de accountant en het bureau Pas BV geven nauwelijks informatie en zeker geen oordeel over het project Nieuwe Aanbouw Gemeentehuis.
- In verband met de oplopende kosten, het beslag op de leencapaciteit van de gemeente en de inzakkende markt voor kantoren en woningen adviseert Beter Zeist

het College nogmaals - net als jaren eerder - het project Vierde kwadrant 't Rond te heroverwegen in zijn huidige opzet en indien contractueel mogelijk.

Infrastructurele Projecten: stationsgebied, centrumgebied en (snel)tram

- Bij grote infrastructurele projecten kunnen de kosten sterk oplopen. Veel van dit soort infrastructurele projecten blijken achteraf veel te laag begroot. Internationaal onderzoek laat een gemiddelde toename van de kosten zien van tientallen procenten.
- De ideeën voor een (snel)tram kunnen in een niet sterk verstedelijkt gebied zoals Zeist beter worden ingewisseld voor een project voor vrije busstroken.

Professioneel onafhankelijk onderzoek.

- Verontrustend is dat noch de Auditcommissie van de gemeenteraad, noch de provincie Utrecht signaleren dat de financiële stand van zaken ernstig geflatteerd is en feitelijk zorgwekkend is.
- Beter Zeist bepleit een professioneel, onafhankelijk onderzoek naar de risico's die de gemeente loopt. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de methode "Reference Class Forecasting" van Flyvberg e.a. (zie kader Voorwoord). In feite gaat het om benchmarking van een project met vergelijkbare afgeronde projecten, waarvan we de effecten en reële kosten inmiddels kennen. Bij grote nieuwe projecten zou de professionele, onafhankelijke benchmarking standaard moeten worden toegepast.
- Aanbevolen onderwerpen van onderzoek zijn:
 - de (verborgen) kosten van projecten,
 - het systeem van risicoschatting,
 - de vroeger genomen risico's, de thans aangegane risico's en de potentiële (project)risico's, onder meer voor investeringen en verkoop inclusief de schatting 'worst case' scenario's en uitstapkosten,
 - de organisatie van projecten,
 - en de alternatieven en prioriteiten voor het huidig ingezette beleid.
 Aan het onderzoek kunnen deskundigen vanuit Beter Zeist ook een bijdrage leveren.

Omslag beleid

- Zeist onderneemt te veel risicovolle (ruimtelijke) projecten tegelijkertijd. Dat zorgt bij de huidige marktsituatie tot een stapeling van risico's.
- Nodig is een omslag van aanbodsturing (bouwopgave) naar vraagsturing (bouwen voor de markt). Dit heeft effect op de investeringen en grondexploitaties. Pas bij een inschrijving op 70% van de huurwoningen en minimaal 70% verkoop van kavels en woningen zou gebouwd mogen worden. Een en ander dient in lijn te worden gebracht met toetsingscriteria van woningcorporaties en dient dus ook te gelden voor het kappen van bos, bouwrijp maken en aanleggen van infrastructuur. Ook zal prioriteit moeten worden gegeven aan het zorgen voor een goede huisvesting van de bewoners van de te renoveren of af te breken flats.
- Voorgesteld wordt in afwachting van de resultaten van het onderzoek een pas op de plaats te maken bij het aangaan van nieuwe verplichtingen. Lopende minder urgente en belangrijke projecten moeten worden terug geschaald, vertraagd of uitgesteld om de risico's tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Dat is ook nodig om urgente en belangrijke toekomstige projecten, zoals de verbetering van (spoor)wegkruisingen in den Dolder en bij Driebergen, te kunnen realiseren.

-O-O-O-O-O-O-O-



Postadres
 P.C. Hoofthooflaan 31
 3705 AE Zeist
 tel. 030-6960141
 www.beterzeist.nl

Aan: Het College van B&W van Zeist
Cc: De gemeenteraad
Onderwerp: Rapport "Zorgen om Zeist"
Datum: 5 november 2012

Geacht College,

De Provincie Utrecht stelde onlangs dat Zeist wat financiële positie betreft gunstig afsteekt bij andere Utrechtse gemeenten. Ook de eigen Jaarrapportages van Zeist tonen een geruststellend beeld. Zo heeft de gemeente Zeist in de loop der jaren een aanzienlijk eigen vermogen opgebouwd.

Al enige tijd verschijnen in de media echter alarmerende berichten over veel gemeenten. Die zijn in financiële problemen gekomen als gevolg van ambitieuze bouwplannen, in gang gezette onverantwoorde investeringen en risicovolle beleggingen. Veelal leken de betrokken gemeenten tot voor kort financieel gezond en waren er geen oranje of rode signalen gegeven door B&W en/of de Gemeenteraad. Dergelijke problemen hebben onvermijdelijk hun doorwerking op lasten voor de burgers en het niveau van voorzieningen en dienstverlening in de gemeente.

De Stichting Beter Zeist heeft in dit laatste aanleiding gezien een eigen oordeel te vormen over de situatie in Zeist. Een werkgroep van SBZ met betrokken, deskundige inwoners van Zeist heeft zich verdiept in een aantal projecten en heeft Begrotingen en Jaarrapportages tegen het licht gehouden. Hierbij vielen 2 dingen direct op:

- Begrotingen en Jaarrapportages zijn complex en lastig te begrijpen, zelfs voor ingewijden, laat staan voor niet-ingewijden.
- Cruciale gegevens worden "geheim" verklaard.

Beter Zeist begrijpt de wenselijkheid van geheimhouding van bepaalde gegevens, maar vindt dat hiervan te ruimhartig gebruik wordt gemaakt. Dat geldt zeker voor de fasen na de aanbesteding en gunning van projecten. Nu worden standaard financiële gegevens van projecten geheim verklaard tot 5 jaar na afloop ervan.

De werkgroep heeft op basis van de wel beschikbare openbare informatie en een inschatting van de marktsituatie bijgaand rapport opgesteld. Het bevat - helaas - verontrustende conclusies over grote risico's die de gemeente loopt.

De Stichting Beter Zeist staat open voor op- en aanmerkingen op dit rapport.

Hoogachtend,

Dr. Ir. W.C. Nuijen
 Voorzitter

R. van der Gun
 Voorzitter werkgroep