

Evaluatieonderzoek publiek-private samenwerking Recreatieplas Haarlemmermeer BV



Rapport
Evaluatieonderzoek publiek-private samenwerking
Recreatieplas Haarlemmermeer BV

**Ir. W. van der Toorn Vrijthoff
Mr. F.A.M. Hobma
Dr. E. Louw
S.A. van Loon**

**Delft, november 2004
Faculteit Bouwkunde, TU Delft**

Voorwoord

Dit rapport is het definitieve verslag van het onderzoeksteam dat de publiek-private samenwerking Recreatieplas Haarlemmermeer B.V. evalueert.

Lezers die met name geïnteresseerd zijn in de projectorganisatie worden doorverwezen naar hoofdstuk 3. De succes- en faalfactoren volgens de betrokkenen en volgens de onderzoekers worden besproken in respectievelijk paragraaf 6.1 en paragraaf 6.2. Tot slot wordt de meerwaarde van PPS-constructies uiteengezet in paragraaf 6.3.

Een woord van dank gaat uit naar Dhr. A. Jansen van de gemeente Haarlemmermeer en Dhr. J.

Keizer van Dura Vermeer voor het ter beschikking stellen van de benodigde archiefstukken.

Daarnaast bedankt het onderzoeksteam de geïnterviewde betrokkenen voor hun tijd en waardevolle informatie.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Voorwoord | iii |
| Inhoudsopgave | iv |
| 1 INLEIDING | 1 |
| 2 HISTORIE | 4 |
| 2.1 PUBLIEKE PLANVORMING | 4 |
| 2.2 VERWERVING VAN DE LOCATIE | 5 |
| 2.3 WAAROM PPS? | 7 |
| 3 PROJECTORGANISATIE | 10 |
| 3.1 JURIDISCHE VORMGEVING VAN DE SAMENWERKING | 10 |
| 3.2 KEUZE VAN DE SAMENWERKINGSPARTNER | 11 |
| 3.3 AANBESTEDINGSRECHT | 12 |
| 3.4 HET SCALA-ARREST | 13 |
| 3.5 DE SAMENWERKINGSOVEREENKOMST | 14 |
| 3.6 DE RECREATIEPLAS HAARLEMMERMEER BV | 15 |
| 3.7 DE GEMENGDE OVEREENKOMST | 16 |
| 3.8 RAMINGEN, PRIJSAFSPRAKEN EN RESULTATEN | 17 |
| 4 KNELPUNTEN | 20 |
| 4.1 DUBBELE PETTEN | 20 |
| 4.2 BETROKKENHEID VAN DE GEMEENTERAAD | 21 |
| 4.3 FINANCIËLE RISICO'S | 22 |
| 5 TOETSING AAN DE OORSPRONKELIJKE DOELSTELLINGEN..... | 24 |
| 5.1 INITIËLE DOELSTELLINGEN VAN DEELNEMENDE PARTIJEN | 24 |
| 5.2 DOELSTELLING VAN DE BV | 24 |
| 5.3 REALISERING DOELSTELLINGEN | 25 |
| 6 SUCCES- EN FAALFACTOREN | 28 |
| 6.1 SUCCES- EN FAALFACTOREN VOLGENS DE BETROKKENEN | 28 |
| 6.2 SUCCES- EN FAALFACTOREN VOLGENS DE ONDERZOEKERS | 29 |
| 6.3 MEERWAARDE | 30 |
| 7 SAMENVATTING EN CONCLUSIES | 32 |
| LITERATUURLIJST | 36 |
| BIJLAGEN..... | 37 |
| BIJLAGE 1: KAARTMATERIAAL..... | 38 |
| BIJLAGE 2: ORGANOGRAM RECREATIEPLAS HAARLEMMERMEER BV (2003)..... | 40 |
| BIJLAGE 3: CHRONOLOGIE RECREATIEPLAS HAARLEMMERMEER BV | 41 |
| BIJLAGE 4: GEÏNTERVIEWDE BETROKKENEN..... | 43 |
| BIJLAGE 5: OVERZICHT ARCHIEFSTUKKEN..... | 44 |

1 Inleiding

Aanleiding en doelstelling

Het project Recreatieplas Toolenburg, gelegen in de gemeente Haarlemmermeer, heeft betrekking op een samenwerking tussen gemeente Haarlemmermeer en Dura Vermeer. Die samenwerking is geconcretiseerd in de vorm van de Recreatieplas Haarlemmermeer BV. In het kader van het project Recreatieplas Toolenburg is zand afgegraven t.b.v. de aanleg van een recreatieplas. Het zand is verkocht aan diverse afnemers voor onder meer de aanleg van weginfrastructuur en woningbouwterreinen. Dura Vermeer en de gemeente zijn ook (potentieel) klant/afnemer van zand.

De gemeente en Dura Vermeer hebben ongeveer tien jaar samengewerkt in het kader van het project Recreatieplas Toolenburg. Daarmee is inhoud gegeven aan een langdurige publiek private samenwerking in een BV-structuur. Beide participerende partijen hadden behoefte aan een evaluatieonderzoek van het Toolenburg project, enerzijds om verantwoording af te leggen en anderzijds om leerervaringen binnen de eigen organisaties te verspreiden. Ook is de verwachting dat, niet bij dit project betrokken partijen, lering kunnen trekken uit de ervaringen.

Vraagstelling / inhoud van het evaluatieonderzoek

Het evaluatieonderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen:

- Was, binnen de kaders van de toenmalige wet- en regelgeving, de gekozen samenwerkingsvorm voor het project Toolenburg de meest adequate?
 - was de keuze voor een pps-aanpak een goede keuze (afgezet tegen een aanpak waarin niet voor pps zou zijn gekozen)?
 - Was de keuze voor de pps-vorm (gezamenlijke BV) een goede keuze (afgezet tegen andere mogelijke pps-vormen, zoals contractuele afspraken of BV/CV-constructie etc.)?
- Heeft de samenwerkingsconstructie 'Recreatieplas Haarlemmermeer BV' goed gefunctioneerd uitgaande van de oorspronkelijke doelstellingen?
 - welke knelpunten is men tegengekomen c.q. welke elementen hebben niet goed gewerkt (faalfactoren)?
 - welke elementen hebben wel goed gewerkt (succesfactoren)?
- Was het, gezien tegen de achtergrond van de nu opgedane ervaring, mogelijk en/of wenselijk geweest om de samenwerking tussen de Gemeente en Dura Vermeer anders in te richten en te formaliseren?
 - Welke aanbevelingen voor verbetering kunnen worden gedaan?
- Is de PPS constructie zoals die is toegepast voor het project Toolenburg voor toekomstige vergelijkbare projecten, ook in andere gemeenten, aan te bevelen?

Specifieke aandachtspunten in het onderzoek zijn:

- Organisatorische vormgeving van de besluitvorming:
 - transparantie, openheid en controleerbaarheid van de besluitvorming (driedubbele pet van Dura Vermeer – medeopdrachtgever, opdrachtnemer en klant/afnemer - en dubbele pet van de gemeente – publiekrechtelijke instantie/medeopdrachtgever en private aandeelhouder);
 - verdeling van zeggenschap.
- Financiële aspecten (was dit wel de meest voordelige constructie?):
 - afspraken tussen BV en Dura Vermeer als afnemer (over prijs en afnamegaranties etc.) en tussen gemeente en Dura Vermeer als aandeelhouders;
 - verdeling van risico's (met name de bedrijfsmatige en marktrisico's voor de gemeente).
 - waar mogelijk enige beschouwingen over fiscale aspecten, voor zover deze bepalend waren voor de gemaakte keuzes (NB: op dit punt kon en behoefde geen gedegen evaluatie worden gedaan).

- Juridische aspecten: met name t.a.v. selectie van samenwerkingspartners (aanbestedingsrecht, mededingingsrecht etc., rekening houdend met de toenmalige wet- en regelgeving).
- Procedurele aspecten: de totstandkoming van de samenwerking en de daarbij gemaakte afspraken, onder te verdelen in voorbereidingsfase, planvormingfase en realisatiefase.

Aanpak evaluatieonderzoek

De hiervoor uitgewerkte vraagstelling was leidraad voor het onderzoek, dat is opgebouwd uit de volgende stappen:

a) Vergaren van informatie

De benodigde informatie is geput worden uit de volgende bronnen:

- Desk research: dossiers over het doel van het project, de redenen voor pps, de totstandkoming van de structuur, de financiële afspraken en de besluitvormingsprocessen etc. van het project Toolenburg (vergaderverslagen, contractstukken, beleidsstukken e.d. van de BV, de gemeente en Dura Vermeer).
- Algemene informatie over publiekprivate samenwerkingsvormen en de financiële, juridische, organisatorische en procedurele aspecten daarvan.
- Interviews met betrokkenen:

Recreatieplas Haarlemmermeer BV:

D.M. Smit, directeur.

Aandeelhouders van de BV:

Dura Vermeer: A. Vermeer, divisiedirecteur.

Gemeente Haarlemmermeer, College van B&W:

wethouder mw. M. Steffens - v.d. Water (vanaf 2002) samen met wethouder R. v.d. Riet (1998-2002 vertegenwoordiger van aandeelhouder geweest).

Raad van Commissarissen van de BV:

H. v.d. Lit, president commissaris (voorgedragen door Dura Vermeer).

G. Stokman, commissaris (voorgedragen door de gemeente); voormalig raadslid.

P. Siekman, commissaris (voorgedragen door de gemeente).

Gemeente Haarlemmermeer, Gemeenteraad:

Mw. P. Noorduyn- Van Rooijen (raadslid, was enige tijd commissaris en daarvoor ook raadslid).

Gemeente Haarlemmermeer, Dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur:

A. Jansen, seniorbeleidsmedewerker Recreatie (betrokken vanaf het allereerste begin).

Vermeer Infrastructuur:

H.J. Kloosterman, directeur.

- b) Analyse van de informatie: knelpunten en best practices.
- c) Formuleren van conclusies en aanbevelingen ter verbetering.
- d) Toetsen van de conclusies en aanbevelingen in gesprek met de direct betrokkenen.
- e) Opleveren van het eindrapport.

Voor evaluatieonderzoek benodigde informatiebronnen

Mede naar aanleiding van het overleg dat heeft plaats gevonden op 27 juni 2003 tussen het kenniscentrum PPS (mr. J.P. Schaay en mr. P. Oussoren), Recreatieplas Haarlemmermeer BV (drs. D.M. Smit en dhr. H.J.Kloosterman) en de TU Delft (ir. W. van der Toorn Vrijthoff en mr. F. Hobma) worden bij voorbereiding en uitvoering van het onderzoek de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De dossiers van de Recreatieplas Haarlemmermeer BV zijn vrij toegankelijk voor de onderzoekers.
- De gemeente Haarlemmermeer en Dura Vermeer zullen zich inspannen om in aanvulling daarop benodigde informatie in hun bezit te traceren en vrij te geven aan de onderzoekers.

Opdrachtgever en opdrachtnemer

Opdrachtgever voor dit evaluatieonderzoek was de Recreatieplas Haarlemmermeer BV. Namens opdrachtgever was drs. D.M. Smit contactpersoon voor de opdrachtnemers. Belanghebbenden van het onderzoek zijn naast de BV ook haar aandeelhouders: de gemeente Haarlemmermeer en Dura Vermeer.

Opdrachtnemers van het evaluatieonderzoek zijn de TU Delft en het Kenniscentrum PPS. Namens opdrachtnemers was ir. W. van der Toorn Vrijthoff (TU Delft) dagelijks projectleider en contactpersoon voor de opdrachtgever. Prof. Ir H. de Jonge van de TU Delft en mr. J.P. Schaay van het Kenniscentrum PPS dragen gezamenlijk de eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek.

De dagelijkse werkzaamheden zullen worden uitgevoerd door het onderzoeksteam.

De samenstelling van het onderzoeksteam was als volgt:

- ir. W. van der Toorn Vrijthoff (projectleider)
- mr. F.A.M. Hobma
- dr. E. Louw
- S.A. van Loon

Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep bestaande uit:

- Prof. Ir H. de Jonge (TU Delft), voorzitter
- Mr J.P. Schaay (KC PPS)
- Mr P. Oussoren (KC PPS)
- Drs D.M. Smit (RPH BV)

2 Historie

Projecten in de sfeer van ruimtelijke investeringen hebben altijd een lange geschiedenis. Zo ook de Recreatieplas Toolenburg. In het kader van het onderzoek is het niet noodzakelijk tot in detail tot de 'roots' door te dringen. Een korte historische schets is voldoende om het project in een context te plaatsen, om daaruit de aanleiding tot de aanleg van de plas te kunnen afleiden.

2.1 Publieke planvorming

In 1984 heeft de gemeente Haarlemmermeer de door het Rijk voorgestelde "Groeikernstatus" aanvaard (taakstelling bouw van 10.000 woningen in periode tot 1995). Vanwege de verwachte bevolkingsgroei stelt de gemeenteraad in 1985 onder meer de Nota hoofdlijnen Openluchtrecreatie vast. Hierin is de aanleg van een recreatieplas bij de geplande woonwijk Toolenburg opgenomen. De plas maakt deel uit van een groter openluchtrecreatiegebied dat bekend stond onder de naam Staatsboswachterijen Hoofddorp-Vijfhuizen. Voor dit gebied werd in 1987 door de Dienst Onderzoek en Ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Haarlemmermeer een programma van eisen samengesteld (pve). Het gaat feitelijk om twee afzonderlijke locaties. Eén daarvan is gelegen ten noordwesten van de woonkern Hoofddorp en is het huidige gebied Groene Weelde (gelegen naast het Haarlemmermeerse Bos). De andere locatie is gelegen ten zuidwesten van deze kern. In deze laatste locatie zal uiteindelijk de Recreatieplas Toolenburg worden ontwikkeld.

In het pve wordt gesproken van een plangebied van circa 110 hectare, bestaande uit een stadsdeelpark (ca. 25 ha.), een recreatieplas (ca. 25 ha.) en een staatsbosdeel (60 ha.). In een actualisering van het pve in 1988 werd het oppervlak van het bos verhoogd tot 122 ha (raadsbesluit). In de loop van de tijd veranderde het oppervlak van de diverse plandelen diverse keren. Uiteindelijk wordt alleen de realisatie van het recreatieplasgebied ter hand genomen. Het staatsbos van ca. 112 ha. aansluitend/ten westen van de plas werd niet aangelegd in verband met het realiseren van de VINEX-wijk IJwijk/Floriande. In 1993 was het plangebied voor de recreatieplas 85 hectare groot. Daar inbegrepen was ruimte voor het stadsdeelpark.

In februari 1992 neemt B&W het besluit om de recreatieplas budgetneutraal te willen realiseren d.m.v. de winning en verkoop van zand. In dat jaar speelde ook een kerntakendiscussie bij de gemeente, waarbij het standpunt "bestuur en apparaat dienen minder belast te worden met uitvoeringszaken" een belangrijke rol speelde. Deze gedachte heeft er toe geleid dat in de contacten tussen de gemeente en de firma Vermeer de publiekprivate samenwerkingsvorm aan de orde is gesteld. Andere argumenten die vanuit de gemeente hiervoor naar werden gebracht, zijn: het optimale gebruik van deskundigheid ("bundeling van gezamenlijke deskundigheid bij een dergelijk complex project als zandwinning en verkoop gericht op een optimale opbrengst") en werkoptimalisatie ("integrale samenwerking levert een beter resultaat op dan modulaire contractuele overeenkomsten").

Op 21 oktober 1993 stemt de gemeenteraad in met het voorstel van B&W om een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met Vermeer Grond en Wegen BV. Op 30 november 1993 wordt de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Vermeer getekend. In maart 1994 komt er een aanvulling op deze overeenkomst, waarin o.a. de uitvoering van de werkzaamheden (door Vermeer) en de aanstelling van de directeur (een ambtenaar van de gemeente) worden geregeld. In de samenwerkingsovereenkomst staat over de rol van de gemeente:

"De Gemeente zal naar vermogen meewerken aan al datgene wat nodig is om de doeleinden, [.....] te verwezenlijken, zoals procedures, die doorlopen moeten worden – onder andere om de bestemming op het terrein te wijzigen – en om de nodige vergunningen te verkrijgen."

De Gemeente heeft dus een inspanningsverplichting ten aanzien van het regelen van publiekrechtelijke aangelegenheden in verband met de realisatie van de recreatieplas.

Op 20 juli 1994 wordt de Recreatieplas Haarlemmermeer BV opgericht. De totale zandwinning, -afzet en aanlegperiode wordt geraamd op 8 jaar (dus t/m ca. 2002). In maart 1995 wordt begonnen met de zandwinning. De verkoop van zand verloopt voorspoedig en begin 1996 is de BV feitelijke regionale marktleider. In 2002 stagneert de afzet van zand door teruglopende bouwactiviteiten in de regio. In het zelfde jaar wordt ook de zandwinning beëindigd. In totaal is er ruim 4,5 miljoen m³ zand gewonnen¹. Daarvan lag eind 2002 nog 340.000 m³ in het depot.

¹ Gemeten in zogenaamd losse m³.

De aanleg van de recreatieplas en de daarbij behorende voorzieningen hebben op de aanvankelijke planning achtergelopen. Ten tijde van de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst maakte het plangebied voor 8 hectare deel uit van het bestemmingsplan "Hoofddorp-Toolenburg" en voor 77 hectare van het ontwerp bestemmingsplan "Bos- en Recreatiegebied bij Hoofddorp". In beide bestemmingsplannen heeft het terrein de bestemming 'recreatieve doeleinden'. In 1997 kon met de geplande werkzaamheden niet worden gestart door vertraging bij het doorlopen van planologische (bezwaren-)procedures voor de recreatieve afwerking van de rand van de plas². In 1998 werd de eerste recreatieve voorziening (een fietspad) aangelegd. Pas in 2001 wordt er gestart met omvangrijke inrichtingswerkzaamheden en in 2002 wordt het noordelijke (en grootste) gedeelte van het gebied, vooruitlopend op de formele oplevering aan de gemeente van het totale project, geopend voor publiek. In de zomer van 2003 werd dit deel druk bezocht. De volledige afwerking van het project wordt thans (begin 2004) voorzien voor eind 2004/begin 2005.

2.2 Verwerving van de locatie

In de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw was gemeentelijke locatieontwikkeling een normale zaak. Gemeenten kochten zonder tussenkomst van particulieren grond en ontwikkelden deze tot bouwlocatie, recreatiegebied e.d. Gemeenten voerden een actief grondbeleid en kochten op pro-actieve wijze agrarische gronden.

Gelet op de eigendomsverhouding van de gronden werd in 1987 verwacht dat de huidige locatie Groen Weelde het eerst zou worden ontwikkeld. Daar waren de gronden in belangrijke mate al in handen van de gemeente. In de locatie Hoofddorp waren in 1987 de gronden vrijwel geheel in eigendom van particulieren. Onder invloed van de grondeigendomsverhoudingen is de locatie Vijfhuizen dan ook eerder ontwikkeld, hoewel er aanvankelijk naar werd gestreefd beide boslocaties gelijktijdig te ontwikkelen.

Het uitgangspunt was destijds om de gronden in minnelijk overleg te verwerven en pachtvrij te maken. De opstellers van het pve merken wel op dat dit jaren kan duren en dat zich hierbij complicaties kunnen voordoen. Met name wordt er gewezen op de wisselwerking tussen grondverwerving, planvorming en realisatie. Voor de realisatie dient er zekerheid te bestaan met betrekking tot de totale aanleg (lees gronden in eigendom hebben), terwijl de planvorming kan bijdragen aan een gerichter overleg met betrokken grondeigenaren.

Begin jaren negentig was circa 18 hectare in het plangebied in economisch eigendom van P. Vermeer Verenigde Bedrijven BV³. Dit bedrijf had de grond aangekocht om strategische reden. Men wilde er zand winnen, zoals dat ook bij de eerste recreatieplas in het Haarlemmermeerse Bos (1973-1977) was gebeurd. De gemeente was eigenaresse van de overige gronden.

Aanvankelijk wilde Vermeer de zandwinning en de ontwikkeling van de recreatieplas zelf ter hand nemen. Nadat de gemeente begin 1992 besluit met de aanleg van de plas te willen beginnen, worden de onderhandelingen met Vermeer gestart. De gemeente stelt zich daarbij op het standpunt dat de samenwerking met Vermeer niet afhankelijk van de grondoverdracht kan worden gesteld. Nadat bij Vermeer de indruk is ontstaan dat zij een goede kans maakt bij het project te worden betrokken, toonde zij zich bereid de grond tegen kostprijs aan de gemeente over te willen dragen. Vermeer doet in mei 1992 de toezegging dat ze haar kavel onvoorwaardelijk aan de gemeente zal overdragen. Dit vormt het startpunt voor verdere onderhandelingen tussen de gemeente en Vermeer over de samenwerking. De gemeente was formeel vrij van verplichtingen tegenover Vermeer, maar er ontstond tegelijk bestuurlijk vertrouwen in een mogelijke gunstige samenwerking. Bovendien was Vermeer de regionale marktleider, stond het bij de gemeente bekend als een kundig bedrijf en was (en is) de relatie met het bedrijf goed⁴.

Onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst uit 1993 was dat Vermeer haar grond tegen kostprijs zal overdragen aan de gemeente. De gemeente zal vervolgens de grond aan de op te richten Vennootschap verhuren. De huur zal voortduren totdat de aanleg van de recreatieplas met voorzieningen is voltooid.

² Het ging om procedures betreffende art. 11 en art. 19 van de WRO.

³ Het betrof de zuidelijkste kavel van het plangebied, grenzend aan de Bennebroekerweg.

⁴ De gemeente heeft Vermeer Grond en Wegen beoordeeld op de regionale deskundigheid; op solvabiliteit (het moederconcern Vermeer heeft zich garant gesteld voor de onderhavige dochteronderneming) en er is vooraf onderhandeld over de prijsstelling met de mogelijkheid van afscheid (afstandsverklaring).

2.3 Waarom PPS?

In deze paragraaf wordt ingegaan op de redenen die hebben geleid tot publiekprivate samenwerking (PPS) voor de realisatie van het project Toolenburg. Het doel van de gemeente, aanleg van een recreatiegebied na zandwinning, kan immers op verschillende wijzen worden bereikt. Kortom, de vraag is: waarom PPS?

Voor PPS bestaan verschillende definities. Een veelgebruikte definitie is:

Bij publiekprivate samenwerking werken gemeente en private partijen samen onder gebruikmaking van ieders specifieke deskundigheid en inbreng (Akro Consult, 1999; 2001; Wolting, 2001)

Een andere definitie is die van het Kenniscentrum PPS (<http://pps.minfin.nl>):

PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

PPS is met name aangewezen als partijen door samenwerking eerder, beter en/of goedkoper hun doelen kunnen bereiken. Aan publiekprivate samenwerking kunnen in de praktijk verschillende overwegingen ten grondslag liggen (vgl. Kenniscentrum PPS, 2004: 7 e.v.). De meest voorkomende zijn (Wigmans, 2004):

- verbreding van de financiële basis (bundeling van financiële middelen van publieke en private partijen);
- spreiding van risico's;
- bundeling van knowhow (zoals procedurekennis van de overheid met marktkennis van private partijen);
- combineren van projecten met hoog rendement met projecten met laag rendement;
- de grondeigendomsverhoudingen.

Welke waren bij het project Toolenburg de doelstellingen van de partijen voorafgaand aan de start? Waren partijen voor de verwezenlijking van de doelen van elkaar afhankelijk?

Doelstellingen en voorwaarden van de gemeente Haarlemmermeer

- Aanleg, inrichting en exploitatie van een grootschalig recreatiegebied aan de rand van de in ontwikkeling zijnde woonwijk Toolenburg en aanvullende recreatieve voorzieningen in de bosgebieden, na zandwinning ter plaatse;
- Budgettaire neutrale aanleg van het recreatiegebied en aanvullende voorzieningen. Optimale opbrengst voor het zand in de aan de gemeente toebehorende gronden. Bekostiging van aanleg en tien jaar onderhoud en beheer van het gebied uit de opbrengst van het zand;
- Zicht op de geldstromen die door de zandwinning en –afzet worden gegenereerd;
- Beperking van ambtelijke en bestuurlijke belasting door het project.

Doelstellingen en voorwaarden van Vermeer

- Continuïteit in de bedrijfsvoering op de middellange termijn;
- Bestendiging van het marktleiderschap in de regio;
- Inschakeling bij de winning en afzet van het zand in het gebied;
- Inschakeling bij de aanleg van het recreatiegebied.



Samenwerking

Uit de omschrijving van de doelstellingen en belangen hierboven blijkt dat zowel de gemeente als de private partij niet een eenmalige actie (bijv. ontgronding) voor ogen stond, maar een *langduriger betrokkenheid* bij het project. Samenwerking ligt dan meer voor de hand dan een traditionele aanbesteding.

Een zekere afhankelijkheid tussen partijen bestond op drie punten. In de eerste plaats was de *grondeigendom* tussen beide partijen verdeeld. De gemeente had circa 67 ha. van het geplande gebied in eigendom en Vermeer had het economisch eigendom van circa 18 ha. In de tweede plaats had Vermeer als marktleider in de regio *deskundigheid* en ervaring op het gebied van zandwinning en –afzet. In de derde plaats zou Vermeer ter plaatse zonder *medewerking* van de gemeente geen project kunnen starten.

Samengevat zijn er drie factoren die niet noodzakelijkerwijs, maar wel logischerwijs hebben geleid tot publiekprivate samenwerking:

1. de wens tot langdurige betrokkenheid bij het project van zowel publieke als private partij;
2. de grondposities van de publieke en private partij;
3. specifieke knowhow (productkennis en marktkennis) van de private partij in deze regio.

Kortom, PPS was in dit geval een logische organisatievorm voor het project, te meer nu het beoogde eindresultaat was het creëren van meerwaarde in de vorm van een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld.

Zoals opgemerkt is de keuze voor PPS wel logisch, maar in casu niet noodzakelijk. Ten tijde van de keuze met betrekking tot verschillende werkrelaties tussen de gemeente en Vermeer (1992), waren er twee alternatieven in beeld:

- De conventionele aanbesteding.
Deze wordt gekenmerkt door een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Hierbij hoort een traditionele aannemingsovereenkomst.
- Publiekprivate samenwerking.
Hierbij gaat het om een samenwerkingsproject tussen overheid en een private partij waarbij beide partijen vanuit de eigen doelstellingen werken aan een gezamenlijk project.

De gemeente Haarlemmermeer onderkende dat aan beide alternatieven voor- en nadelen zijn verbonden. Deze zijn ook genoemd in een brief aan het College van burgemeester en wethouders (Gemeente Haarlemmermeer, 1992):

De voordelen van de conventionele aanbesteding:

- De gemeente is goed thuis in deze werkrelatievorm;
- Vooraf vastgelegde zekerheid over de financiële consequenties en werkresultaat voor de gemeente;
- De gemeente draagt geen financieel risico voor 'de zandhandel'.

De nadelen van de conventionele aanbesteding voor het project Toolenburg zijn:

- De gemeente heeft geen zicht op de door de zandhandel gegenereerde opbrengsten en profiteert niet mee van eventuele meevallers;
- Aanzienlijke ambtelijke en bestuurlijke inspanningen met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomst;
- Indien de contractspartij van de gemeente tijdens de duur van de samenwerking onverhoopt faillieert, raakt het reeds ten behoeve van de aanleg en exploitatie van het recreatieproject behaalde deel van de zandopbrengsten buiten het bereik van de gemeente.

De voordelen van een PPS-constructie zijn:

- De gemeente verkrijgt inzicht in de door de zandhandel gegenereerde opbrengsten en kan hiervan evenredig mee profiteren;
- Afhankelijk van de vorm van de PPS-constructie kan een beperking van de ambtelijke en bestuurlijke inspanning worden bereikt (terugtrekkende overheid);
- Bundeling van enerzijds specifieke bedrijfsdeskundigheid met anderzijds overheidsdeskundigheid binnen één organisatieverband met gezamenlijke doelstellingen van de partners binnen dit organisatieverband leidt tot werkoptimalisatie;
- Snellere besluitvorming, waardoor goed kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden.

De nadelen van een PPS-constructie zijn:

- De gemeente heeft nauwelijks ervaring met deze samenwerkingsvorm;
- De gemeente wordt mederisicodragend met betrekking tot de zandwinning en –afzet.

De voor- en nadelen van beide alternatieven zijn door de gemeente gewogen. Gekozen is voor publiekprivate samenwerking op basis van de volgende overwegingen (Gemeente Haarlemmermeer, 1992):

- Beperking van de ambtelijke en bestuurlijke belasting vanwege de realisering van het project (terugtrekkende overheid);
- Zicht creëren en behouden op de geldstromen die door de zandwinning en de zandafzet worden gegenereerd;
- Een zo groot mogelijke waarborg dat de eventuele meeropbrengsten van het zand naar evenredigheid ten gunste komen van gemeentelijke doelen.

3 Projectorganisatie

3.1 Juridische vormgeving van de samenwerking

Als eenmaal door partijen is gekozen voor publiekprivate samenwerking als organisatievorm, komen ze voor de vraag te staan hoe ze hun samenwerking juridisch vorm willen geven. Er kan dan worden gekozen uit twee verschillende juridische vormen. De eerste is die van samenwerking op louter *contractuele basis*. Voor elke fase van het project worden dan afzonderlijk contracten tussen partijen gesloten die de wederzijdse rechten en plichten weergeven. Achtereenvolgens worden dan bijvoorbeeld gesloten een intentieovereenkomst, realisatieovereenkomst en exploitatieovereenkomst. Voordeel van deze werkwijze is dat partijen, vergeleken met samenwerking in een gezamenlijke rechtspersoon, flexibeler zijn. (Het werken met contracten vergt overigens wel van partijen dat zij voor vele mogelijke gebeurtenissen een contractuele oplossing formuleren.) Nadeel van het werken op contractuele basis is dat er bij elke contractfase weer tussen partijen onderhandeld moet worden. De tweede juridische vorm is die van samenwerking in een *gezamenlijke vennootschap*. Ook hier worden een of meer contracten tussen partijen afgesloten, maar deze hebben de oprichting van een gezamenlijke onderneming tot doel. Voordeel van deze werkwijze is dat er een stabielere samenwerkingsverband tot stand komt. Nadeel voor de overheidspartij is dat zij mederisicodragend wordt voor de activiteiten van de onderneming. In het geval van Toolenburg wordt de gemeente mederisicodragend voor de zandwinning en –afzet.

In zijn advies aan de gemeente Haarlemmermeer uit 1992 schetst Advocatenkantoor Trenité Van Doorne de nadelen van een puur contractuele samenwerking (Trenité Van Doorne, 1992):

- Indien de contractspartij van de gemeente tijdens de duur van de samenwerking faillieert, raakt het reeds ten behoeve van aanleg en exploitatie van het recreatiegebied behaalde deel van de zandopbrengsten buiten bereik van de gemeente;
- De gemeente verliest het zicht op de geldstromen die door zandwinning en –afzet worden gegenereerd en daarmee het zicht op de opbrengst van het zand;
- Hoe meer financiële risico's de gemeente in een contractuele relatie afgedekt wil zien, hoe lager de opbrengst van het zand zal zijn.

Trenité Van Doorne geeft aan dat voor deze problemen op zich ook wel weer contractuele oplossingen te bedenken zijn, maar dat het samenwerken in een gezamenlijke rechtspersoon meer voor de hand ligt om de opbrengsten van het zand overeenkomstig de doelstellingen van de gemeente te besteden.

Bovendien heeft een rechtspersoon andere voordelen: afgescheiden vermogen, zelfstandige deelname aan het rechtsverkeer, beperking van aansprakelijkheid van deelnemende partijen en duidelijk kader voor gezamenlijke besluitvorming.

In algemene zin (dus los van de case Recreatieplas Toolenburg) wordt bij de juridische vormgeving van de samenwerking in de vorm van een gezamenlijke vennootschap vaak een keuze gemaakt tussen een BV (Besloten Vennootschap) en een CV (Commanditaire Vennootschap). Een variant van de CV is de CV/BV-constructie, waarbij de behorend vennoot van de CV bestaat uit een BV. In de praktijk blijkt dat van geval tot geval wordt gewogen welke van deze juridische samenwerkingsvormen het meest geschikt is. Doorslaggevend in dit afwegingsproces zijn meestal overwegingen die betrekking hebben op aansprakelijkheid en fiscaliteit. In het algemeen kan men zeggen dat de CV is fiscaal opzicht aantrekkelijk is. Een mogelijk nadeel is echter dat onder omstandigheden de 'stille vennoot' (doorgaans de overheid) door derden aansprakelijk kan worden gesteld. Dat kan bijvoorbeeld wanneer een wethouder uitspraken doet vanuit zijn publieke functie, terwijl de gemeente tegelijkertijd stille vennoot in de CV is. De uitspraken van de wethouder kunnen dan uitgelegd worden als uitspraken en activiteiten van de CV (vgl. Wigmans, 2004).

Uit de onderzochte documenten blijkt dat in het geval van Toolenburg voor de gemeente de volgende redenen doorslaggevend waren om te besluiten voor publiekprivate samenwerking in de vorm van een Besloten Vennootschap (B.V.) (Gemeenteraad Haarlemmermeer, 1993):

- Door deelname aan de PPS creëert en behoudt de gemeente via de vennootschap zicht op het geheel van de geldstromen die door de zandwinning en afzet daarvan worden gegenereerd en kan de gemeente haar positie benutten om de gelden voor gemeentelijke doeleinden aan te wenden;
- Beperking van ambtelijke en bestuurlijke inspanningen door uitvoering door de BV 'op afstand' van de gemeente. Dit paste goed in de destijds gevoerde *kerntakendiscussie* in de gemeente, oftewel de 'terugtrekkende overheid'. Leidend motief voor de kerntakendiscussie was de wens het bestuur en het apparaat van de gemeente minder te belasten met uitvoeringstaken;
- Bundeling van wederzijdse belangen en doeleinden in de BV;
- Mogelijkheden tot integrale BTW-af trek op het gehele project.

Niet gebleken is dat fiscale aspecten bepalend zijn geweest voor de gekozen vorm van samenwerking. Schriftelijke documenten en interviews hebben op dit punt geen relevante informatie opgeleverd.

Samenvattend moet worden geconcludeerd dat het voor partijen niet dwingend was om hun samenwerking juridisch vorm te geven door oprichting van een gezamenlijke vennootschap, maar dat het wel logisch was.

De keuze voor publiekprivate samenwerking in de vorm van een joint-venture is in geval van de Recreatieplas Toolenburg niet gemaakt op basis van een uitgebreide inventarisatie en weging van alle mogelijke vormen van PPS, zoals wellicht heden ten dage wel gebruikelijk is. De insteek van de gemeente was vooral pragmatisch. Niettemin is (ook achteraf) de keuze voor deze joint-venture (BV) heel wel verdedigbaar, omdat ze goed tegemoet komt aan de kerndoelen van de gemeente met betrekking tot de recreatieplas: (1) terugtrekkende overheid, (2) zicht op geldstromen en (3) zo groot mogelijke waarborg dat meeropbrengsten ten gunste komen van gemeentelijke doelen.

Overigens was een *concessie* ook een passend alternatief geweest. Argument daarvoor is dat in de BV-constructie het de BV is die besluit wat er met de winst gaat gebeuren, en niet de gemeente. Bij een concessie is de gemeente geheel vrij om de opbrengsten naar eigen inzicht te besteden. Aan de andere kant scoort een concessie minder goed op flexibiliteit (bijvoorbeeld inspelen op veranderde omstandigheden), aangezien de afspraken van het concessiecontract maatgevend zijn. Concessies worden vaker toegepast bij projecten met een overzichtelijke omvang en complexiteit, zoals de Recreatieplas Toolenburg.

3.2 Keuze van de samenwerkingspartner

In principe moet een gemeente bij PPS-projecten een keuze maken uit verschillende mogelijke samenwerkingspartners. Bij het project Toolenburg is een samenwerking aangegaan met Vermeer. Waarom Vermeer?

Er zijn drie redenen geweest die hebben geleid tot de keuze van Vermeer als samenwerkingspartner: grondpositie, deskundigheid en bekendheid.

Grondpositie

In het gebied waar de gemeente een grootschalig recreatiegebied wenste aan te leggen had niet alleen zichzelf gronden in eigendom (67 ha.), maar had ook Vermeer rechten op 18 ha. Hoewel grondeigendom (of economisch eigendom van gronden) op zichzelf een gemeente niet dwingen tot het aangaan van een samenwerkingsverband, is de eigenaar voor een gemeente wel de logische partij om mee te verkennen of samenwerking mogelijk is. In het geval van Recreatieplas Toolenburg bleek samenwerking inderdaad mogelijk.

Deskundigheid

Vermeer beschikte over specifieke ervaring en deskundigheid op het gebied van zandwinning en zandafzet. Daarnaast gold dat Vermeer in de regio marktleider was op het gebied van afzet van zand en aanleg van grote infrastructurele werken. De veronderstelling was dat daardoor de afzetmogelijkheden van het zand beter beheersbaar zouden zijn.

Bekendheid

Vermeer is een bedrijf dat een lange historie kent in de gemeente Haarlemmermeer. Het bedrijf heeft er vele werken uitgevoerd – ook voor de gemeente. Daardoor was Vermeer geen onbekende voor de gemeente.

3.3 Aanbestedingsrecht

In deze paragraaf wordt om te beginnen ingegaan op de juridische situatie op het vlak van het aanbestedingsrecht die gold ten tijde van de oprichting van de joint-venture Recreatieplas Toolenburg. In het tweede deel van deze paragraaf wordt ingegaan op de, daarvan verschillende, huidige juridische situatie.

Het aanbestedingsrecht ziet op de normering van het gedrag van opdrachtgevers. Het aanbestedingsrecht heeft ten doel mededinging tussen potentiële aanbieders van goederen en diensten te creëren. Overigens heeft het aanbestedingsrecht ook ten doel potentiële aanbieders te beschermen tegen favoritisme en machtsmisbruik door aanbestedende overheden (Pijnacker Hordijk, 2003: 80). Kort gezegd: de overheid mag op grond van het aanbestedingsrecht een opdracht niet zomaar gunnen aan één bepaalde aanbieder, maar dient een zekere mate van concurrentie tussen aanbieders te organiseren.

Deze plicht geldt op grond van het Europese aanbestedingsrecht onder meer voor gemeenten. In het geval van Toolenburg is het echter niet de gemeente die bepaalde activiteiten (bouwrijp maken, zandwinning en recreatieve inrichting) heeft aanbesteed, maar de Recreatieplas Haarlemmermeer BV.

Het zijn echter niet alleen gemeenten die vallen onder de werkingssfeer van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, maar ook de zogeheten publiekrechtelijke instellingen. Een publiekrechtelijke instelling is een instelling die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang andere dan die van industriële of commerciële aard, rechtspersoonlijkheid bezit en *waarop de overheid in overwegende mate (voor meer dan de helft) invloed uitoefent op financieel, bestuurlijk of toezichhoudend gebied* (Hebly, 2003: 96).

Bezien we juridische constructie van de Recreatieplas Haarlemmermeer BV, dan wordt duidelijk dat zij niet valt onder de definitie van publiekrechtelijke instelling. De juridische constructie van de BV heeft namelijk de volgende kenmerken:

- De gemeente houdt in de BV minder dan de helft van het totale aantal aandelen (49%);
- De gemeente heeft geen overwegende invloed op het bestuur en toezicht van de BV aangezien twee van de vier commissarissen op voordracht van de gemeente worden benoemd en de president-commissaris (die een van de vier is) op voordracht van Vermeer wordt benoemd.

Als de Recreatieplas Haarlemmermeer BV had voldaan aan de definitie van publiekrechtelijke instelling (wat dus niet zo is), dan zou ze zijn gevallen onder het bereik van de Europese aanbestedingsrichtlijn. In die omstandigheid zou de BV niet rechtstreeks met de beoogde deskundige marktleider Vermeer in onderhandeling hebben kunnen gaan voor het aangaan van overeenkomsten voor bouwrijp maken, zandwinning en recreatieve inrichting. Daarmee zou de samenwerking voor Vermeer veel minder aantrekkelijk zijn geworden. Het ligt daarom voor de hand te veronderstellen dat de juridische constructie van de BV is opgezet met het doel de Europese aanbestedingsregels niet van toepassing te laten zijn.

De samenwerkende partijen zijn van uit gegaan dat de 'richtlijn betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken' niet van toepassing is. Voor het geval deze aanname onjuist mocht zijn, bevat de *Aanvulling samenwerkingsovereenkomst* (Burgemeester en wethouders Haarlemmermeer, 1994) een voorziening. Vermeer zal dan de gemeente en de Recreatieplas Haarlemmermeer BV vrijwaren tegen aanspraken en schade die voortvloeit uit toepasselijkheid van de richtlijn. Dit is een nuttige bepaling. Het is voor andere gemeenten aanbevelenswaardig om te overwegen een gelijkkluidende bepaling in hun overeenkomst met een private partij op te nemen.

3.4 Het Scala-arrest

Het is de vraag of een constructie, zoals toegepast bij de recreatieplas, anno 2004 nog wel de aanbestedingsrechtelijke toets kan doorstaan. Belangrijk is dit verband het zogeheten *Scala-arrest*. Dit is een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in een zaak over werkzaamheden aan het Scalatheater in Milaan. Het betreft de uitspraak HvJ EG 12 juli 2001, zaak C-399/98, *Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi*, gepubliceerd in Nederlandse Jurisprudentie 2002, 22. Zie over dit arrest Bregman (2002a en 2002b), Meulenbelt (2002) en Klinge-van Rooij (2003: 73).

Zonder hier op allerlei juridische details van dit arrest in te gaan moet wel de belangrijkste consequentie voor samenwerking in PPS-verband worden vermeld. Dat is: de aanleg van openbare en infrastructurele voorzieningen kan, indien de drempelwaarde van de Richtlijn Werken wordt overschreden, niet door de private partner in een PPS-joint venture worden uitgevoerd zonder toepassing van de Europese aanbestedingsprocedure, ook al is de onderneming zo ingericht dat ze niet als aanbestedende dienst in de zin van de Richtlijn Werken kan worden gekwalificeerd.

Het Scala-arrest heeft belangrijke gevolgen voor PPS-samenwerkingsverbanden waarbij het (mede) gaat om de aanleg van openbare voorzieningen. Afspraken in een PPS-samenwerkingsverband over de aanleg van openbare werken met een geschatte aanneemsom die hoger is dan het drempelbedrag, zonder dat er sprake is van daadwerkelijke mededinging zoals in de Richtlijn Werken is voorgeschreven, zijn in strijd met Europees recht.

Bregman (2002a) geeft aan dat de PPS-praktijk door het Scala-arrest is gecompliceerd. Hij geeft echter ook aan dat de gevolgen kunnen meevallen:

'Omdat de werken waarover het gaat doorgaans deel uitmaken van een breder samenwerkingsproject, zal de private partner van de overheid vanwege efficiëncievoordelen en andere baten uit het project vrijwel steeds met een zodanig scherpe prijs kunnen inschrijven dat de concurrentie het nakijken heeft. Maar dan ligt er wel een scherpe prijs en dan is er wel concurrentie. En daar ging het het Hof nu net om.'

Een andere mogelijkheid om in de PPS-praktijk met de implicaties van het Scala-arrest om te gaan is om het selectieproces van private partijen naar voren te halen. Dat wil zeggen dat de overheid rondom de keuze van haar private PPS-partner, die (onder andere) de openbare voorzieningen gaat realiseren, mededinging organiseert. Er is dan concurrentie tussen potentiële PPS-partners die elk (onder andere) hun prijs voor uitvoering van de openbare voorzieningen aan de overheid kenbaar maken.

3.5 De samenwerkingsovereenkomst

Voor iedere vorm van samenwerking is een contractueel kader nodig, los van de vraag of partijen daarnaast een rechtspersoon oprichten. Voorafgaand aan het oprichten van de PPS-BV hebben de gemeente Haarlemmermeer en Vermeer daarom een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Deze is ondertekend op 29 november 1993 (namens de gemeente) en 30 november 1993 (namens Vermeer).

De hoofdlijnen van de samenwerkingsovereenkomst zijn als volgt.

- De gemeente en Vermeer gaan een samenwerkingsverband aan teneinde:
 - het in de bodem van het plangebied aanwezige zand (circa 4 miljoen m³) te winnen en te verkopen;
 - in de na zandwinning ontstane put deels overtollige (schone) grond te storten;
 - een recreatieplas met voorzieningen te realiseren;
 - uit de verkoop van het zand en de exploitatie van de grondstortplaats een opbrengst te bewerkstelligen die voorziet in de dekking van de kosten van (a) zandwinning en – verkoop, (b) grondstort, (c) aanleg van de recreatieplas en (d) onderhoud van de recreatieplas door de gemeente gedurende 10 jaar na de ingebruikname ervan.
- Het samenwerkingsverband zal gestalte krijgen in de vorm van een door de gemeente en Vermeer op te richten Besloten Vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.
- Vermeer draagt haar eigendom in het plangebied met een oppervlakte van circa 18 hectare over aan de gemeente tegen de door haar betaalde kostprijs.
- De gemeente verhuurt vervolgens het gehele terrein aan de opgerichte vennootschap voor een huursom van 1,68 miljoen euro voor de totale planperiode.
- De vennootschap zal de zandwinning, zandverkoop, stort van schone grond en realisatie van de recreatieplas met voorzieningen realiseren.
- De gemeente zal geruime tijd voor de voltooiing van de recreatieplas overleg plegen met Vermeer over de door de gemeente gewenste instandhouding van het recreatiegebied. De vennootschap zal ten behoeve van dit overleg een voorstel doen met betrekking tot de mogelijkheden voor een commerciële en voor een non-profit exploitatie van (elementen van) het recreatiegebied.

De samenwerkingsovereenkomst kent verder bepalingen over:

- De inrichting en het functioneren van de vennootschap.
- De levering van zand aan zowel de gemeente als Vermeer voor marktconforme prijzen.
- Het einde van de samenwerking. De onderlinge samenwerking eindigt wanneer de winning van het zand, de verkoop ervan en de aanleg van de recreatieplas zijn voltooid.

Aanvulling

In maart 1994 is in aanvulling op de samenwerkingsovereenkomst een aantal nadere afspraken gemaakt. De belangrijkste afspraak gaat over de werkzaamheden van de B.V. (bouwrijp maken, zandwinning, aanleg recreatieplas, grondstort):

Recreatieplas Haarlemmermeer B.V. zal verplicht worden de uitvoering van deze werkzaamheden op te dragen aan Vermeer Grond en Wegen B.V., mits Vermeer voldoet aan de navolgende punten 2 tot en met 5 van deze brief.

De belangrijkste voorwaarde is dat Vermeer zijn werkzaamheden zal uitvoeren op basis van een *open begroting*. Dit houdt in dat inzage wordt gegeven in de prijsopbouw van de begroting. Hierdoor is de begroting toetsbaar voor de opdrachtgever. Bij een openbare aanbesteding is dat niet het geval. Verder is bepaald dat in de open begroting voor algemene kosten een percentage van maximaal 7% en voor winst en risico een percentage van maximaal 2% is opgenomen. Voorts zullen de begrotingsposten zijn gebaseerd op de in de regio geldende reële kostprijzen voor werkzaamheden in deze branche.

3.6 De Recreatieplas Haarlemmermeer BV

Zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Vermeer is een besloten vennootschap opgericht om de activiteiten te verrichten. Dit is de Recreatieplas Haarlemmermeer BV. Deze is bij notariële akte van 20 juli 1994 opgericht.

De statutaire doelstelling van de vennootschap is:

- het winnen van zand, de voorbereidende werkzaamheden daaronder begrepen,
- de verkoop van het gewonnen zand en
- het aanleggen van – voor het publiek vrij toegankelijke – recreatieve voorzieningen in de open lucht en eventueel het beheer daarvan.

De aandelenverhouding is als volgt: gemeente houdt 49% en Vermeer houdt 51% van de aandelen.

Leiding

De leiding van de vennootschap ligt in handen van één directeur. De directeur wordt door de algemene vergadering van aandeelhouders benoemd op bindende voordracht van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haarlemmermeer. Gezien de aandelenverhouding is instemming van Vermeer vereist.

Toezicht

Het toezicht op de directeur geschiedt door een Raad van Commissarissen van vier personen. Behalve toezicht houden, adviseert de Raad de directie en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

Ingevolge het Burgerlijk Wetboek dienen commissarissen zich bij de vervulling van hun taak te richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming (art. 2: 140 lid 2 BW). Zij richten zich dus niet primair op een deelbelang.

De commissarissen worden bij de Recreatieplas Haarlemmermeer BV benoemd door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Twee leden worden benoemd op bindende voordracht van de gemeente en twee leden op bindende voordracht van Vermeer.

De commissarissen benoemen uit de twee door Vermeer aangewezen commissarissen de voorzitter. Bij het staken van stemmen in de Raad van Commissarissen zal de voorzitter de doorslaggevende stem hebben.

De Raad van Commissarissen moet volgens de statuten goedkeuring geven aan rechtshandelingen over zand met aandeelhouders of daarmee gelieerde rechtspersonen. Met andere woorden: als gewonnen zand wordt verkocht aan (een werkmaatschappij van) Vermeer of de gemeente, dan is daarvoor toestemming van de RvC vereist.

Winst

De winst staat ter beschikking van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Deze kan de winst geheel of gedeeltelijk bestemmen tot vorming van een algemeen reservefonds.

Aandeelhouders krijgen pas een eventuele dividenduitkering, wanneer de vennootschap haar doeleinden heeft verwezenlijkt. Dat is als het winnen van zand, de verkoop daarvan en de recreatieve voorzieningen zijn voltooid naar de mening van de algemene vergadering van aandeelhouders (met algemene stemmen).

Hieraan moet een belangrijke toevoeging worden gedaan. Uit een interview dat voor het onderzoek is gehouden, is naar voren gekomen dat de Raad van Commissarissen heeft besloten om de aandeelhouders voor te stellen extra kwaliteit aan het project toe te voegen. Met andere woorden: de eventuele winst die wordt gemaakt, gaat terug naar het project en wordt geïnvesteerd in een hoger kwaliteitsniveau van de recreatieve voorzieningen rond de plas.

Buitencommissaris

In de Recreatieplas Haarlemmermeer BV worden de commissarissen benoemd op voordracht van de aandeelhouders. Dat is ingevuld door commissarissen te benoemen die banden hadden met Vermeer of de gemeentepolitiek. Dat is zinvol omdat aldus bewerkstelligd wordt dat er commissarissen worden benoemd met feeling voor de materie. Het verdient niettemin aanbeveling te onderzoeken of een commissaris die op wat meer afstand van de aandeelhouders staat een toegevoegde waarde zou hebben. De toegevoegde waarde zou kunnen liggen in het verschaffen van een neutraler imago aan de BV. De buitencommissaris kán zo te zeggen geen dubbele pet op hebben, omdat hij er maar één heeft.

Bij andere PPS-BV's wordt reeds met regelmaat met een buitencommissaris wordt gewerkt.

3.7 De gemengde overeenkomst

In juni 1995 is de zogeheten gemengde overeenkomst gesloten tussen de gemeente Haarlemmermeer en de Recreatieplas Haarlemmermeer BV. Kernpunten van deze overeenkomst zijn: (1) binding van de BV aan de Samenwerkingsovereenkomst en (2) de verhuur van het terrein door de gemeente aan de BV.

De huur eindigt als de recreatieplas met recreatieve voorzieningen naar genoegen van de gemeente zijn voltooid.

Op de dag van de beëindiging van de overeenkomst, moet de vennootschap de recreatieplas met daartoe behorende voorzieningen in goede staat van onderhoud overdragen aan de gemeente. De gemeente is de BV dan geen betaling verschuldigd voor aangebrachte voorzieningen.

De huurprijs door de vennootschap te betalen bedraagt 1.680.000,- euro.

De huurconstructie van het terrein had als enig feitelijk doel een fonds te vormen bij de gemeente ten behoeve van tenminste tien jaar onderhoud en beheer van het gebied (na oplevering).

Er is gekozen voor een huurconstructie, omdat de activiteiten van de BV (in principe) van tijdelijke aard zouden zijn.

Verkoop van gehuurde grond?

PriceWaterhouseCoopers wijzen in hun beoordeling van een aantal contracten van de BV op een juridische vraag (PriceWaterhouseCoopers, 2000). Hoe kan de BV als huurder zand verkopen? De gemengde overeenkomst (tussen de gemeente en de BV) bindt de BV aan (o.a.) de (eerder gesloten) samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en Vermeer. In de gemengde overeenkomst wordt de BV onder andere de verplichting opgelegd om zand te winnen en verkopen. Dit staat echter los van de vraag wiens zand wordt verkocht: is het zand van de BV of van de gemeente? Op dit punt bestaat juridische onduidelijkheid. De ene mogelijkheid is dat het zand door onttrekking aan de onroerende zaak roerend is geworden en de BV daarmee eigenaar is. De andere mogelijkheid is dat de BV vertegenwoordiger is van de gemeente. Het zand is dan van de gemeente.

In de praktijk hebben zich op dit punt geen problemen voorgedaan, omdat de verkoop plaats vond met volledige instemming van de gemeente en het voor diegene aan wie wordt verkocht niet uitmaakt.

Niettemin is het aanbevelenswaardig om in toekomstige gelijkende situaties duidelijker te regelen op welke titel de BV over het zand c.q. de eigendom kan beschikken.

Marktconformiteit huurprijs grond

Aandacht verdient de vraag of de huurprijs voor de grond, die de PPS-vennootschap betaalt aan de gemeente, wel marktconform is. Deze vraag heeft zowel juridische betekenis (in verband met de mogelijkheid van verboden staatssteun) als financiële betekenis (sluitende begroting).

In het geval van de recreatieplas kon marktconformiteit van de huurprijs geen goed uitgangspunt zijn, omdat er destijds geen vergelijkbare projecten in de markt waren.

Het verdient aanbeveling om bij toekomstige gevallen de marktconformiteit van de huurprijs voor de grond te waarborgen, om mogelijke juridische en financiële problemen te voorkomen.

3.8 Ramingen, prijsafspraken en resultaten

De ramingen en prijsafspraken zijn te verdelen in de volgende drie categorieën:

- Ramingen van de kosten en opbrengsten die gemaakt zijn in de voorbereidingsfase. Daarbij gaat het over budgetramingen, die in het kader van de beleidsvoorbereiding en besluitvorming binnen de gemeente zijn opgesteld.
- Prijsafspraken die in de contractuele fase worden gemaakt. Daarbij zijn de gemeente en Dura Vermeer betrokken.
- Prijsafspraken die gemaakt worden gedurende de uitvoeringsfase. Hierbij gaat het om afspraken waarbij Recreatieplas Haarlemmermeer BV, Dura Vermeer en met name afnemers van het zand betrokken zijn.

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen toegelicht welke financiële kaderstelling als uitgangspunt diende bij aanvang van het project. Vervolgens wordt toegelicht hoe de resultaten tot nu toe en nog te verwachten resultaten zich verhouden met die oorspronkelijke uitgangspunten. De cijfers waarmee de eindresultaten gekwantificeerd zijn in deze paragraaf moeten nadrukkelijk als een indicatie beschouwd worden. Het project is nog niet afgerond en bij de cijferopstelling is gebruik gemaakt van bronnen van verschillende datum.

De pre contractuele fase en contractuele fase

In oktober 1993 is aan de gemeenteraad van Haarlemmermeer het voorstel voorgelegd om een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met Vermeer Grond en Wegen BV. Doel van de samenwerking was zandwinning en de aanleg van een recreatieplas (voorstelnummer 342, 12 oktober 1993). In het voorstel zijn de volgende budgettaire kaders omschreven, die in de planvoorbereiding en onderhandelingen tussen gemeente en Vermeer bepaald zijn.

Kosten

| | |
|--|------|
| <u>realisering zandwinning en afwerking plas</u> | 14.0 |
| <u>huurvergoeding gebruik terrein</u> | 1.7 |
| | 15.7 |

Opbrengsten

| | |
|---|------|
| <u>verkoop zand en stort schone grond</u> | 15.9 |
|---|------|

Bedragen in mln €

Figuur 3.1 Budgettaire kaders, oktober 1993

De nadere specificatie van kosten en opbrengsten is opgenomen in vertrouwelijke stukken die ter inzage beschikbaar waren voor raadsleden. Voor de hierna volgende toelichting op enkele onderdelen hebben wij ons gebaseerd op een kasstroomoverzicht dd. 9 juni 1994 er daarbij van uitgaande dat de inhoud van het kasstroomoverzicht, opgemaakt en verstrekt door de gemeente, inhoudelijk overeenkomt met de eerder genoemde vertrouwelijke stukken. In de exploitatieopzet is voor de inrichting van de recreatieplas een bedrag opgenomen van ruim € 3.2 mln.

Budgettering recreatieve inrichting

| | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Totaal |
| 0.132 | 0.668 | 0.800 | 0.796 | 0.848 | 3.245 |

Bedragen in mln €

Figuur 3.2 Budgettering recreatieve inrichting

Het budget voor de recreatieve inrichting maakt deel uit van de beïnvloedbare uitgaven waarop eventueel, bij tegenvallende opbrengsten, taakstellend bezuinigd had kunnen worden. Aan de opbrengstenkant is rekening gehouden met een bedrag van € 1.36 mln. voor de stort van schone grond. De opbrengsten uit verhuur van het terrein aan de BV leveren met daaraan toegevoegde rentebaten een fonds op bij de start van de beheerfase, dat voldoende wordt geacht om gedurende 10 jaar de onderhoud- en toezichtskosten van het recreatiegebied te financieren.

De samenwerking tussen de gemeente en Dura Vermeer is geconcretiseerd door de oprichting van de Recreatieplas Haarlemmermeer BV. Deze BV is vervolgens opgetreden als opdrachtgever voor:

- Het bouwrijp maken van het gebied;
- De zandwinning en zandverkoop;
- De inrichting van het gebied ten behoeve van recreatieve doelen.

Voor elk van deze drie projectonderdelen zijn bestekken opgesteld en zijn prijsonderhandelingen gevoerd. De opdrachtnemer bij alle bestekken was Dura Vermeer die in het kader van een eenvoudige aanbesteding een aanbieding deed met een open begroting. Dat er met open begrotingen gewerkt zou worden was bij de aanvang van het totale proces overeengekomen. Bij het beoordelen van de prijsaanbiedingen van de verschillende opdrachten heeft de directeur van de BV zich laten adviseren door de gemeente. Die heeft de prijsstelling beoordeeld aan de hand van de actuele marktprijzen op onderdelen. Naar aanleiding daarvan zijn de door Dura Vermeer gedane aanbiedingen naar beneden bijgesteld.

De uitvoeringsfase

De hoeveelheid te winnen zand en de prijs van het zand waren en zijn in hoge mate bepalend voor het financiële resultaat van het project. Daarop heeft zich de aandacht van de BV sterk geconcentreerd. Daarover is afgesproken en vastgelegd dat voor de verkoop marktconforme prijzen worden gehanteerd. Op de marktconformiteit van de prijsstelling werd toegezien door de Raad van Commissarissen. Jaarlijks, en soms meerdere keren per jaar, werd de prijs waartegen het gewonnen zand verkocht zou worden bijgesteld en vastgesteld. De prijzen hebben zich gedurende de periode van uitvoering ontwikkeld zoals aangegeven in figuur 3.3. Dat heeft in relatie met de verkochte hoeveelheid zand geleid tot de cumulatieve opbrengst van ruim € 17.5 mln. Dura Vermeer is één van de vele afnemers van zand geweest en heeft ten opzichte van andere afnemers geen prijsvoordeel gehad. Er is momenteel (december 2003) nog ongeveer 400.000 m³ zand in depot. Dat depot vertegenwoordigt een waarde, uitgaande van de verkoopprijs per m³ van € 6.25 (de verkoopprijs die gold voor 2002, van € 2.5 mln). Van het recreatiegebied dient nog ca. ¼ deel te worden ingericht. De inname en stort van schone grond is marginaal (€ 136.000) geweest. Schone grond is in Nederland in korte tijd een zeldzaam artikel geworden. Voor de stort van schone grond werd in 1993 een substantieel bedrag geraamd. De werkelijk gerealiseerde opbrengst is, ten opzichte daarvan, marginaal.

De totale opbrengsten uit de zandwinning en grondinname zullen zich bevinden tussen ruim € 17.5 mln. en ruim € 20 mln., afhankelijk van de verkoop van het zand in depot. In 1993 was een opbrengst geraamd van bijna € 16 mln.

Overzicht zandverkoop

| | losse m ³ (x 1000) | vaste m ³ (x 1000) | prijs per m ³ los in euro | prijsst. | opbrengst euro (x1000) |
|---------------|----------------------------------|----------------------------------|--|----------|---------------------------|
| 1995 | 460 | 383 | 3.38 | | 1,555 |
| 1996 | 419 | 349 | 3.61 | 6.80% | 1,513 |
| 1997 | 422 | 351 | 3.71 | 2.77% | 1,566 |
| 1998 | 525 | 437 | 4.00 | 7.82% | 2,100 |
| 1999 | 858 | 715 | 4.15 | 3.75% | 3,561 |
| 2000 | 1,233 | 1,028 | 4.56 | 9.88% | 5,622 |
| 2001 | 282 | 235 | 5.42 | 18.86% | 1,528 |
| 2002 | 37 | 31 | 6.25 | 15.31% | 231 |
| Totaal | 4,236 | 3,529 | | | 17,676 |

bron: financieel jaarverslag Recreatieplas Haarlemmermeer BV 2002

Zand in depot

| | | mogelijke opbrengst |
|------|-----|---------------------|
| 2003 | 400 | 6.25 2,500 |

Figuur 3.3 Overzicht zandverkoop

Van het verkochte zand is circa 35% geleverd aan Dura Vermeer en circa 5% aan de gemeente.

Aan de kosten kant, in de raming uit 1993 totaal geraamd op 15.7 mln. euro, werd 90% bepaald door de volgende drie posten:

- Bouwrijp maken en zandwinning bijna 60%
- Recreatieve inrichting 20%
- Huur terrein 10%

Het voor de huur in rekening gebrachte bedrag komt overeen (vast huurbedrag) met het begrote bedrag. Volgens de toelichting op de begroting van de Recreatieplas Haarlemmermeer BV is de aanneemsom voor de recreatieve basisinrichting vastgesteld op € 3.226.000. Daarnaast zijn er, uit de te realiseren meeropbrengst, budgetten beschikbaar voor specifieke voorzieningen als toiletgebouwen, bruggen, speelattributen en aanschaf beplantingen (dikkere bomen) .

Volgens de meerjarenbegroting opgesteld in 2001 komen de totale kosten ruim 2 mln. hoger uit dan oorspronkelijk geraamd in 1993. De kostenstijging is grotendeels veroorzaakt door de kosten van de zandwinkel, loon- en prijsontwikkelingen en kosten van vergunningen.

Er is bij de voorbereiding onvoldoende stil gestaan bij de mogelijke consequenties van loon- en prijsindexatie. Genoemde kostenstijgingen heeft de BV voor haar rekening genomen en zijn dus niet doorberekend aan de gemeente of Dura Vermeer.

Het wekt enige verbazing dat in de stukken nauwelijks melding gemaakt wordt van deze omvangrijke financiële tegenvaller, als gevolg daarvan, de dekkingsmogelijkheden.

In eerste instantie was gekozen voor het meten van het zand in een depot, toen duidelijk werd dat dit voor onvoldoende transparantie zorgde, is gekozen voor het toevoegen van een weegbrug. Bij aanvang van de zandwinning was daarom niet voorzien in een weegbrug en een adequate administratieve registratie van de zandverkoop. Dat is vervolgens, na afsluiting van het contract over de zandwinning, aanvullend geregeld.

Tegenover de hogere kosten van ruim 2 mln. staan hogere opbrengsten die liggen tussen 1.5 en 4 mln. Indien het nog bestaande zanddepot van 400.000 m³ te gelde wordt gemaakt is er sprake van een overschot. Daarin zijn de bovengenoemde financiële tegenvallers verdisconteerd. Indien er een overschot optreedt dan zal dat besteedt worden aan kwaliteitsverbetering van de inrichting van het recreatiegebied.

4 Knelpunten

Bij het opzetten van iedere samenwerkingsvorm zijn vooraf potentiële knelpunten te benoemen. In dit hoofdstuk gaan we na hoe met dergelijke knelpunten is omgegaan. We doen dit aan de hand van drie bij PPS-constructies vaak genoemde knelpunten, te weten:

1. Belangenverstrengeling waarbij één persoon of één organisatie meerdere belangen moet dienen. Dit knelpunt wordt ook wel aangeduid als het probleem met de dubbele petten. Het gaat daarbij om het risico van functievermengingen waarbij publiekrechtelijke bevoegdheden (verstrekken van vergunning, verlenen van goedkeuring, ontheffing, etc.) worden beïnvloed door marktactiviteiten.
2. De betrokkenheid van de gemeenteraad. Door het aangaan van een joint venture in de vorm van een zelfstandige vennootschap worden de mogelijkheden van de gemeenteraad om gedurende het project bij te sturen beperkt. Zeker in het tijdperk voor het huidige dualisme was dit een knelpunt omdat de gemeenteraad het hoogste orgaan in de gemeente was.
3. De manier waarop wordt omgegaan met financiële risico's.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt op deze drie potentiële knelpunten ingegaan.

4.1 Dubbele petten

De Recreatieplas Haarlemmermeer BV kan gezien worden als een hybride organisatie, waarin zowel private als publieke belangen worden gediend. Dit stelt hoge eisen aan de afbakening van verantwoordelijkheden van bestuurders, waarbij veelal het dienen van het gemeentebelang in combinatie met het dienen van het vennootschapsbelang in het geding is. Dura Vermeer heeft drie petten namelijk, aandeelhouder, aannemer en afnemer van zand. De gemeente heeft twee petten namelijk, aandeelhouder en bevoegd gezag voor vergunningen e.d.. Beide zijn ook kopers van het door de BV gewonnen zand. Daarnaast kunnen in personen verschillende functies worden verenigd die potentieel strijdig met elkaar zijn. Dit speelt vooral wanneer één van de functies onderdeel uitmaakt van het publieke domein.

Dura Vermeer

Er is een gescheiden structuur tussen Dura Vermeer en de Recreatieplas Haarlemmermeer BV. De BV treedt op als opdrachtgever en het werk wordt door de BV traditioneel gegund. In de exploitatieopzet voor de oprichting van de BV zijn de eenheidsprijzen voor het bouwrijp maken, het zandzuigen en het inrichten van het gebied door de partijen vastgesteld. De definitieve bestekken werden aan de hand van de vastgestelde eenheidsprijzen en de marktconformiteit gecontroleerd. Dura Vermeer heeft als aannemer bij drie bestekken de prijs moeten laten zakken om het werk te krijgen.

Wanneer Dura Vermeer zand kocht, dan was dat tegen dezelfde prijs als andere afnemers⁵. De weegbrug speelde daarbij een duidelijke rol, omdat daarmee preciezer per ton in plaats van per kubieke meter kon worden afgerekend. De prijs van het zand werd soms drie à vier maal per jaar door de BV aangepast aan marktontwikkelingen. Om tot een marktconforme prijsstelling te komen werden ook medewerkers van de Dienst Openbare Werken van de gemeente ingezet. De prijzen van het zand behoeften aanvankelijk goedkeuring van de Raad van Commissarissen. Later is de directeur gemandateerd om tegen marktprijzen te verkopen. Verkopen aan de aandeelhouders werden altijd achteraf aan de Raad van Commissarissen gemeld.

De gemeente

Ten aanzien van de gemeente heeft de dubbele petten problematiek zich twee keer in de persoonlijke sfeer voorgedaan. In beide gevallen is het probleem tijdig gesignaleerd en opgeheven. Het eerst voorval betrof het commissariaat bij de BV van Mw. Noorduyt – Van Rooijen (sinds de oprichting in 1994). Zij werd in 1998 ook raadslid. In 1997 was er binnen de gemeente een reglement ter voorkoming van bestuurlijke belangenverstrengeling opgesteld, waaruit kon worden afgeleid dat de combinatie raadslid en commissaris niet wenselijk was. Mw. Noorduyt – Van Rooijen trad daarop in 1999 af als commissaris bij de BV.

⁵ De facto is Dura Vermeer de grootste afnemer van zand geweest.

Een potentieel tweede dubbele petten probleem betrof de positie van de directeur van de BV die tevens ambtenaar was bij de Gemeente Haarlemmermeer. Hieraan kwam een eind nadat de directeur in 1997 de gemeentelijke dienst van Haarlemmermeer verliet.

4.2 Betrokkenheid van de gemeenteraad

Met de instemming over de samenwerkingsovereenkomst in 1993 verloor de gemeenteraad haar directe betrokkenheid met de uitvoering van de aanleg van de recreatieplas. Dit moet gezien worden als een rechtstreeks gevolg van de uitslag van de gemeentelijke kerntakendiscussie. Als gevolg hiervan werden formeel alle uitvoerende taken uit de gemeentelijke organisatie verwijderd maar ook de mogelijke risico's tot de BV beperkt.

De gemeenteraad kwam hierdoor als het ware op afstand te staan en machtigde B&W de gemeentelijke belangen in de BV te (doen) behartigen. In de samenwerkingsovereenkomst noch in de statuten van de BV zijn over het toezicht van de Raad specifieke spelregels opgenomen. Wel staat in het voorstel aan de raad over het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst de volgende zinsnede:

“In het verloop hiervan [het ontwikkelingsproces van de recreatieplas] zullen wij [B&W] via de periodieke managementsrapportages uw raad zowel in beleidsmatige als financiële zin gedurende de gehele uitvoeringsperiode op de hoogte stellen.”

Dit betekende dat in de zogenaamde PPC-rapportages van de dienst WOC aan B&W en van B&W aan de Raad in vaste frequentie de voortgang van het recreatieproject werd opgenomen inclusief een vermelding van een risicoparagraaf⁶. Voorts stelt B&W ieder jaar de jaarrekening van de BV vast welke tevens door de gemeentelijke accountant wordt gecontroleerd.

Eén keer per jaar werd de situatie van de BV aan de raadscommissie toegelicht. De raadscommissie S+R wilde echter ook openbaarheid van/inzicht in de bedrijfseconomische cijfers. Hierover is een discussie ontstaan met als uitkomst dat stukken hierover, gezien de marktgevoelige inhoud ervan, vertrouwelijk bij de wethouder konden worden ingezien. Daarnaast heeft de BV in de begin jaren periodieke contacten met de raadscommissies onderhouden, waardoor het werk van de BV transparanter werd. Ook werden werkbezoeken aan het project georganiseerd. Mede door deze activiteiten nam volgens een aantal geïnterviewden het 'informatieprobleem' bij de raad in de loop van de tijd af. Mede omdat de BV daarnaast actief met de omwonenden in contact trad en actief inspeelde op eventuele problemen, waren er nauwelijks nog klachten.

De raadscommissie wilde op een gegeven moment een vergroting van de gebiedsomvang. Dit ter voorkoming dat er een "kale recreatieplas" zou ontstaan, zonder noemenswaardige randen. Dit discussiepunt was onder andere ontstaan omdat het oorspronkelijk geplande bos uit de plannen was geschrap⁷. Hoewel deze ontwikkeling zich buiten het plangebied van de BV voordeed, was de bemoeienis van de gemeenteraad begrijpelijk en tot op zekere hoogte terecht, omdat de plannen over de inrichting van het plangebied zelf in de loop van de tijd zijn veranderd en er twee bestemmingsplan procedures zijn gevoerd. In de samenwerkingsovereenkomst staat dat de BV een recreatieplas met voorzieningen moet realiseren zoals was vastgelegd in het Programma van Eisen (1987), het ontwerp-inrichtingsplan (1991) en het raambestek (1992) inclusief de Nota van inrichtingen en wijzigingen (1993). Gedetailleerd kunnen deze plannen echter niet worden genoemd. De in de jaren 1997-1999 gevoerde planologische procedures, het overleg met het provinciebestuur over het uitwerkingsplan 'Hoofddorp-Toolenburg-Recreatieplas' en inspraakprocedures hebben er bovendien toe geleid dat de er wijzigingen werden doorgevoerd. Hierdoor veranderde niet alleen de plannen, maar liep ook de uitvoering vertraging op. Ook in de vergaderingen van de Raad van Commissarissen en de Aandeelhoudersvergadering van de BV zijn hierover diverse malen zorgen geuit.

⁶ PCC staat voor Planning en Control Cyclus. WOC staat voor Welzijn, Onderwijs en Cultuur.

⁷ De realisatie van het bos maakte geen deel uit van de taken van de BV.

4.3 Financiële risico's

Voorafgaande aan de daadwerkelijke samenwerking tussen Dura Vermeer en de gemeente hebben beide partijen gezamenlijk een globale haalbaarheidsstudie gedaan. De opbrengsten werden in overleg met Vermeer geraamd en gecontroleerd door het Bureau Ontgrondingen van de provinciale dienst Ruimte en Groen. Deze dienst bevestigde de ramingen. De totale begroting ging uit van fl. 34,5 miljoen aan uitgaven voor de BV en fl. 35 miljoen aan inkomsten.

In het voorstel aan de raad in 1993 hebben B&W gewezen op de risico's die ontegenzeggelijk aan het meerjarige project, waarbij een grondstof uit 'Moeder Natuur' gewonnen wordt, verbonden zijn maar tegelijk zijn de bijsturing- en compensatiemogelijkheden binnen en buiten het project aangegeven. Dit waren:

1. Vermindering van uitgaven. Ten minste een bedrag van fl. 8 miljoen werd als "beïnvloedbare uitgaven" gekenmerkt.
2. Extra inkomsten waarbij woningbouw aan de rand van het plangebied met name werd genoemd. De mogelijkheid voor woningbouw in het plangebied is contractueel in de gemengde overeenkomst vastgelegd.
3. Versnelde zandwinning en -verkoop waardoor besparingen mogelijk zijn op rentelasten en kosten van loon- en prijsstijgingen.

Door de gekozen vorm van samenwerking is de gemeente mede risicodragend met betrekking tot het financiële resultaat van de BV. In de oorspronkelijke exploitatieopzet uit begin 1993 was aan de opbrengstenkant 3 miljoen gulden geboekt, te verkrijgen via het storten van schone grond in de ontstane zandgaten. In de loop van 1996 werd bekend dat door de ingrijpend gewijzigde milieuwetgeving schone grond geen overtollig product meer was waarvoor derden wilden betalen om het kwijt te raken; integendeel, schone grond werd een relatief schaarse, waardevolle grondstof. Daarenboven bleek onder de nieuwe wetgeving de stort van licht verontreinigde grond in water, voorheen volstrekt legitiem en acceptabel, niet meer mogelijk (te zware categorie).

In 1997 werd door de BV een 'officiële' risicoanalyse uitgevoerd. Aan externe deskundigen (Schouls project- en risicomanagement) werd door de BV opdracht verstrekt tot het uitvoeren van de analyse. Hieruit kwamen, mede gebaseerd op de praktijkervaringen van de eerste 2 projectjaren, vijf risicofactoren voor een goed eindresultaat naar voren namelijk:

1. De te winnen hoeveelheid zand.
2. Het slibpercentage.
3. De loon- en prijsstijgingen.
4. De prijsontwikkeling van het zand
5. De overige inkomsten zoals uit de te storten grond.

Uit deze analyse kwam naar voren dat de hoeveelheid te winnen zand verreweg de grootste invloedsfactor was op de einduitkomst. De andere factoren waren dat veel minder, maar zijn ook veel minder te beïnvloeden. Potentieel was dit een groot risico omdat dit risico niet voor de aanvang van het project kon worden onderzocht. Het betrof immers het verschijnsel dat het onderwatertalud van de zandwininput in de tweede fase van de zandwinning door natuurlijke oorzaak (bodemsamenstelling, korrelgrootte) zich minder steil 'zette' waardoor per saldo minder zand gewonnen kon worden.

Eenzijds was dit een financieel risico, maar anderzijds ook een planologisch risico omdat door verschillende wijzigingen in de plannen het geplande bosgebied aan de westzijde al was verdwenen en de plas aan twee zijden direct aan woonwijken grenst. Voor 'omgevingsgroen' om de zandwinplas heen was hierdoor steeds minder ruimte en dreigde er een 'kale plas' te ontstaan. Het zandvolume-risico werd geneutraliseerd door aan de zuidoostkant van de plas extra zandwinning uit te voeren. Opvallend is dat deze mogelijkheid om tegenvallers te op te vangen in de gemeentelijke stukken uit 1993 niet wordt genoemd. Anno 2000 waren twee van de wel genoemde mogelijkheden niet meer uitvoerbaar, namelijk de versnelde zandwinning, c.q. zandverkoop en de het verkrijgen van extra inkomsten via woningbouw aan de rand van het gebied. In 2000 was het grootste deel van de beoogde hoeveelheid te winnen zand al gewonnen en het plannen van (toen) niet meer voorziene woningbouw onrealistisch vanwege het naderende gereedkomen van de wijk Toolenburg (de aangepaste bestemmingsplannen voorzagen niet meer in woningbouw in het plangebied). De derde mogelijkheid, namelijk om de uitgaven te verminderen was niet aantrekkelijk omdat dit zou betekenen dat kwaliteit van de inrichting van het gebied moet worden geknot. Vanwege de toch al lopende discussie in een raadscommissie over een dreigende 'kale plas' was dit eveneens geen optie.

Afgezien van de nog niet verkochte hoeveelheid zand, heeft het project financieel aan de verwachtingen voldaan. De financiële tegen- en meevallers (gestegen zandprijs) waren achteraf gezien groter dan waar aanvankelijk rekening mee werd gehouden. De tegenvallers waren echter groter dan de meevaller waardoor er uiteindelijk toe moest worden besloten meer zand te winnen om extra inkomsten te krijgen.

4.4 Conclusie

Het dubbele petten probleem was in potentie aanwezig, maar is in korte tijd geëlimineerd. Hier deden zich dus geen spanningen voor tussen publiek en privaat belang. Een knelpunt deed zich wel voor bij de realisatie van de recreatieplas. Doordat het omliggende gebied anders werd ingericht dan voorzien, de plannen voor het gebied ten tijde van de stichting van de BV slechts globaal waren vastgelegd en er nog planologische procedures gevoerd moesten worden, stond de realisatie lange tijd onder druk en had de BV geen duidelijkheid over door de gemeente gewenste definitieve inrichting. Het is dan ook terecht dat de gemeenteraad aandacht vroeg voor de inrichting van het gebied.

Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de gemeente het moeilijk had met het invullen van haar inspanningsverplichting ten aanzien van de publiekrechtelijke taken. Het duurde lang voordat de BV duidelijkheid verkreeg over de juridische basis voor de definitieve inrichtingen van het plangebied. Geconcludeerd moet worden dat voorafgaande aan de stichting van de BV slechts een globale haalbaarheidsstudie en risicoanalyse zijn uitgevoerd. Het risico dat de gemeente liep was niet gekwantificeerd, wel werden mogelijkheden geschetst om eventuele tegenvallers te compenseren. Eén van deze alternatieven (het verminderen van de uitgaven) zou neerkomen op de downgrading van het publieke doel in de vorm van een kwalitatief mindere recreatieplas. Uit het volgende hoofdstuk zal blijken dat het daartoe uiteindelijk niet is gekomen.



5 Toetsing aan de oorspronkelijke doelstellingen

We gaan uit van getrapte doelstellingen. Enerzijds hadden zowel de Gemeente Haarlemmermeer als Dura Vermeer een bepaald doel voor ogen, alvorens zij tot oprichting van de BV overgingen. Anderzijds heeft ook de BV doelstellingen. Logischerwijs zijn de doelstellingen van de BV samengesteld uit de doelstellingen van de deelnemende partijen in de BV en zullen uiteindelijk zichtbaar / meetbaar aanwezig moeten zijn in het eindproduct. Er zijn dus drie toetsingsmomenten:

1. In hoeverre zijn de doelstellingen van de deelnemende partijen terug te vinden in de doelstellingen van de BV.
2. In hoeverre is het resultaat dat de BV heeft opgeleverd in overeenstemming met haar eigen doelstellingen.
3. In hoeverre is het resultaat dat de BV heeft opgeleverd in overeenstemming met de doelstellingen van de deelnemende partijen.

Omdat de BV voor beide partijen een middel is voor het realiseren van hun doelstellingen, zijn met name de toetsingsmomenten 1 en 3 van belang.

Geconstateerd moet worden dat het project nog niet is afgerond zodat een definitief oordeel nog niet is uit te spreken. De zandwinning uit de plas is in 2002 beëindigd. Van het recreatiegebied is inmiddels het noordelijke, oostelijk en westelijk deel (nagenoeg) gereed gekomen. Dit is ongeveer 90% van het gebied. In het zuidelijke gedeelte is nog een zanddepot aanwezig. Alvorens met de inrichting te kunnen beginnen, moet een deel van het zand worden afgezet.

Bij de beoordeling van bereikte doelstelling wordt uitgegaan van de situatie medio oktober/november 2003.

5.1 Initiële doelstellingen van deelnemende partijen

De gemeente

Het primaire belang van de gemeente was gelegen in het ontwikkelen van een vrij toegankelijke recreatieplas bij de in aanbouw zijnde wijk Toolenburg. Deze doelstelling komt voort uit de in 1985 door de raad vastgestelde nota Openluchtrecreatiebeleid. Op 4 februari 1992 neemt B&W een principebesluit tot:

“het realiseren in het gebied Hoofddorp/Toolenburg, op een voor de gemeente budgettair-neutrale wijze, van een vrij toegankelijk recreatiegebied inclusief een recreatieplas; een en ander conform het inmiddels opgestelde programma van eisen met behorende bestekken, inclusief een fonds van waaruit aanvullende recreatieve voorzieningen in/naar de staatsbossen kunnen worden gedekt en waaruit na voltooiing van het gebied tenminste tien jaar de exploitatie kan worden gefinancierd”

In dat jaar 1992 vindt er tevens een wijziging in het gemeentelijke beleid plaats. Er vindt in de gemeente een zogenaamde kerntakendiscussie plaats, waarbij het motief “bestuur en apparaat dienen minder belast te zijn met uitvoeringszaken” een belangrijk uitgangspunt is. In de samenwerkingsovereenkomst uit 1993 is dit als volgt verwoord, “...wenst de Gemeente zicht te houden op de geldstromen die door de zandwinning en de afzet daarvan worden gegenereerd zonder dat het project bestuurlijk en ambtelijk te zwaar zal worden belast.”

Dura Vermeer

Het primaire belang van Dura Vermeer is gelegen in de rentabiliteit en continuïteit van het bedrijf en bestendiging van haar vooraanstaande regionale marktpositie als ondernemer in de aanleg van infrastructuur. Daarnaast was het voor Dura Vermeer van groot belang haar goede relatie met de gemeente Haarlemmermeer te bestendigen.

5.2 Doelstelling van de BV

In de samenwerkingsovereenkomst uit 1993 staan de volgende doelen van het samenwerkingsverband:

- Het aanwezige zand winnen en verkopen.
- Het realiseren van een recreatieplas met voorzieningen.

- Een uit de verkoop van zand bekostigen van:
 - de kosten van winning en verkoop van het zand;
 - de kosten van de aanleg van de recreatieplas en voorzieningen;
 - de dekking van de kosten van het beheer van de recreatieplas gedurende tien jaar op basis van een in overleg met de partijen op te stellen beheerplan.
- Het verwerven van inkomsten door één of meer gedeelten van de plas, binnen één jaar na de beëindiging van de zandwinning te gebruiken als stortplaats voor (schone) grond.

In de oprichtingsakte van de BV van 20 juli 1994 staan de doelen van de BV als volgt verwoord:

“De vennootschap heeft ten doel het winnen van zand, de voorbereidende werkzaamheden daaronder begrepen, de verkoop van het gewonnen zand en het aanleggen van – voor het publiek vrij toegankelijke – recreatieve voorzieningen in de open lucht en, eventueel, later het beheer daarvan.

Onder het doel van de vennootschap is mede-begrepen het oprichten en verwerven van, het deelnemen in, het samenwerken met en het voeren van de directie over andere ondernemingen, alsmede het (doen) financieren, ook door middel van het stellen van zekerheden, van derden en van andere ondernemingen, net name van die waarmee de vennootschap in een groep is verbonden.

Binnen haar doel kan de vennootschap al datgene verrichten wat met dit doel in de ruimste zin verband houdt zowel voor eigen rekening, als voor rekening van derden.”

5.3 Realisering doelstellingen

De gemeente

De realisatie van het “vrij toegankelijke recreatiegebied inclusief een recreatieplas” is nog niet afgerond. In 1993 werd uitgegaan van een uitvoeringstermijn voor de zandwinning van 8 jaar. Daarnaast werd rekening gehouden met een periode van één jaar voor de afronding van de inrichting. In de begroting van de BV van 1996 werd echter al impliciet rekening gehouden met 9 jaar. Uitgaande van het begin van de zandwinning in maart 1995 kan dus gesteld worden dat anno 2003/2004 het gehele project moet worden afgerond. Aangezien in oktober/november 2003 nog een zanddepot met onverkocht zand aanwezig was, moet worden betwijfeld of de volledige realisatie binnen de beoogde termijn kan worden afgerond. Anderzijds is het terrein al voor ca. $\frac{3}{4}$ ingericht en voor het publiek toegankelijk.

De doelstelling van het totale recreatieve programma uit eind 80-er jaren inclusief het staatsbosgebied van 112 ha aan de westzijde van het recreatieplasgebied is niet gehaald. Een enkele geïnterviewde nam de term ‘kale plas’ in de mond. Hierdoor werd de inrichting van de randen van de recreatieplas echter belangrijker. Doordat de zandprijs hoger lag dan aanvankelijk geraamd, kon hieraan gevolg worden gegeven. Een poging van de BV om een groenzone in te richten tussen de zuidelijke grens van het recreatieplasgebied en de verlegde Bennebroekerweg (welke oorspronkelijk de zuidelijke grens van het gebied markeerde) heeft geen doorgang gevonden. Wanneer we echter kijken naar de plas zelf, dus het gebied waarop de PPS-constructie betrekking heeft, kan gesteld worden dat naar alle waarschijnlijkheid het doel wel wordt gehaald.

In 2000 bleek dat er minder winbaar zand binnen de grenzen van de ontgrondingvergunning aanwezig was, dan aanvankelijk begroot. Hierdoor dreigde de BV op een negatief eindresultaat af te stevenen. Door aanpassing van de vergunning kon echter 300.000 m³ extra zand worden gewonnen en werd het dreigende negatieve resultaat afgewend. Met het huidige inzicht (eind 2003) wordt verwacht dat de financiële doelstelling van de gemeente (budgetneutrale realisatie) wordt gehaald. De bedrijfsrisico’s voor de BV zijn beperkt tot de verkoop van het zand. De kosten voor de zandwinning zijn grotendeels geactiveerd en de verkoopprijs zal eerder stijgen dan dalen (zand is relatief schaars).

Het stichten van een fonds ter dekking van het onderhoud en beheer van het recreatiegebied is geslaagd. In het raadsbesluit uit 1993 werd uitgegaan van een fonds dat uiteindelijk circa fl. 5 miljoen (€ 2.268.900,-) zou worden gevormd⁸. Het fonds werd gefinancierd uit de verhuuropbrengsten van de grond aan de BV.

⁸ Inclusief rentebaten.

Per 1 januari 2002 was in het fonds € 2.696.000,- aanwezig⁹. De gemeenteraad nam over deze reserve op 6 maart 2003 het volgende besluit:

“In te stemmen met het evalueren van de Reserve recreatieplas binnen 2 jaar door het opstellen van een onderhoudsplan na afronding van de recreatieplas.”

Dura Vermeer

Door het aangaan van de samenwerking met de gemeente heeft Dura Vermeer de werken die in opdracht van de BV moesten worden uitgevoerd toegewezen gekregen (bouwrijp maken, zandwinning en inrichting van het recreatiegebied). In de aanvullende samenwerkingsovereenkomst uit 1994 werd de BV opgedragen de werken die voortvloeien uit haar doelstelling te gunnen aan Vermeer Grond en Wegen BV. Hierdoor is de continuïteitsdoelstelling van Dura Vermeer gerealiseerd. In hoeverre de rentabiliteit van de onderneming Dura Vermeer conform de doelstelling is bevorderd is niet bekend. Wel is de goede relatie met de gemeente Haarlemmermeer bestendig.

De Recreatieplas Haarlemmermeer BV

Hoewel er nog een depot met zand aanwezig is lijkt de realisatie van de voornaamste doelstelling, namelijk het realiseren van de recreatieplas, binnen handbereik. De doelstelling om inkomsten te verkrijgen uit het storten van schone grond in de ontstane plas, is niet gerealiseerd. Er is tot en met 1998 slechts een zeer kleine hoeveelheid grond gestort. Daarna werd schone grond een ‘schaars’ goed.

Ondergeschikte doelen

Een aantal doelstellingen is minder duidelijk in de documenten terug te vinden. Eén daarvan is de zogenaamde werkoptimalisatie en het optimaal gebruik maken van deskundigheid. Deze ondergeschikte doelen komen beide partijen ten goede. Bij de werkoptimalisatie gaat het om de integrale samenwerking die een beter resultaat zou kunnen opleveren dan modulaire contractuele overeenkomsten¹⁰.

Op een belangrijk moment heeft werkoptimalisatie en gebruikmaking van deskundigheid zijn vruchten afgeworpen. Dat was toen in 2000-2001 bleek dat er volgens de bestaande vergunning minder zand kon worden gewonnen dan aanvankelijk was begroot. Dit zou het financiële resultaat van de BV negatief kunnen beïnvloeden. Intensief overleg tussen de BV, Dura Vermeer en de gemeente enerzijds en de provincie anderzijds heeft binnen een korte termijn, geleid tot een aangepaste ontgrondingsvergunning waardoor er meer zand kon worden gewonnen¹¹. Dit snel bereikte resultaat, waarbij betrokken partijen gezamenlijk zoeken naar een oplossing voor een onvoorzien probleem, wordt aangemerkt als een belangrijk positief effect van de publiek private samenwerking.

Van werkoptimalisatie was echter in een aantal andere gevallen geen sprake:

- In 1997 kon met de geplande werkzaamheden voor de aanleg van de recreatieve voorzieningen niet worden gestart omdat de gemeente de benodigde procedures nog niet had opgestart. Ook in de aandeelhoudersvergadering van de BV in 1998 werden zorgen geuit over de voortgang van de door de gemeente te doorlopen (gemeentelijke) planologische procedures waarbij overigens sprake was van ingediende bezwaren. In de aandeelhoudersvergadering van de BV in 1999 werden wederom zorgen geuit. Door het traag handelen van de overheid (vooral provincie in het kader van herziening streekplan) wordt de “optimalisatie van werk-met-werk” in de mogelijke uitbreidingszone bemoeilijkt. Van werkoptimalisatie lijkt hier geen sprake, al hebben deze voorvallen geen noemenswaardige invloed gehad op het realisatietijdstip van de recreatieplas. De beperkte opschuiving in de tijd van de recreatieve investeringen had anderzijds een rentevoordeel in zich. De recente stagnatie in de zandverkoop bemoeilijkt wel de werkoptimalisatie, maar dit kan geen van de deelnemende partijen worden verweten.
- Zand verkocht voor de woonwijk Floriande kon niet direct op de meest geschikte locatie worden opgeslagen, waardoor extra transportkosten en beschadiging aan wegen ontstond. Volgens enkele betrokkenen was dit te wijten aan miscommunicatie binnen de gemeentelijke organisatie.
- In een weegbrug voor het af te voeren zand was aanvankelijk niet voorzien. Deze weegbrug was voor de gemeente echter een manier om de transparantie te waarborgen.

⁹ Bron: Bestedingsplan reserves en voorzieningen van de Bestuursdienst. Behandeld in openbare raadsvergadering dd. 6 maart 2003.

¹⁰ Brief van Dienst welzijn, onderwijs en cultuur aan B&W van 23 september 1992.

¹¹ De provincie moest een nieuwe ontgrondingsvergunning afgeven.

5.4 Conclusie

Hoewel het project niet binnen de beoogde termijn is afgerond, kan worden gesteld dat naar alle waarschijnlijkheid de andere doelstellingen van de gemeente worden gehaald. Er is een recreatieplas aangelegd op een budgetneutrale manier en er is een fonds gevormd ter dekking van de exploitatie van het gebied. De directe omgeving van de plas is echter geheel anders geworden (grote woonwijken en busbaan) dan de gemeente begin jaren negentig voor ogen stond. Dit lag echter buiten de invloedssfeer van de PPS. Ook de doelen van Dura Vermeer en de Recreatieplas Haarlemmermeer BV zijn gehaald.



6 Succes- en faalfactoren

Uit het hoofdstuk 5 blijkt dat de doelstellingen van de verschillende deelnemende partijen in grote lijnen zijn gerealiseerd. Voor de gemeente geldt echter dat het project niet binnen de gestelde termijn is gerealiseerd en het recreatieve programma dat men aanvankelijk voor ogen stond niet is gerealiseerd. De voornaamste oorzaak daarvan was dat de geplande recreatieve voorzieningen direct grenzend aan het plangebied van de recreatieplas niet zijn gerealiseerd¹². Hierdoor wekt het gebied toch de indruk van een grote plas met een relatief smalle strook land. Het doembeeld van wat enkele geïnterviewden een “kale plas” noemden, kon echter door hogere inkomsten uit de zandverkoop worden bestreden door een relatief hoogwaardige inrichting.

In grote lijnen kan van een geslaagd project worden gesproken. Wat de factoren zijn die aan dit succes hebben bijgedragen, wordt in dit hoofdstuk behandeld. Daarbij kijken we tevens naar de factoren die zijn aan te duiden als faalfactoren. Dit zijn factoren die in potentie het succes in de weg hadden kunnen staan.

Succes- en faalfactoren worden in twee stappen omschreven. In de eerste stap kijken we naar de succes- en faalfactoren zoals die door de respondenten in de interviews naar voren kwamen. Het gaat daarbij veelal om specifieke en op het project betrekking hebbende factoren. In de tweede stap voegen we daar de bevindingen van de onderzoekers aan toe. Deze factoren zijn meer algemeen toepasbaar van aard.

6.1 Succes- en faalfactoren volgens de betrokkenen

De geïnterviewden waren unaniem van oordeel dat de PPS-constructie een succes is. Tijdens de interviews zijn zij ondervraagd naar de factoren die daaraan hebben bijgedragen, of factoren die het succes hebben bedreigd. Om de diversiteit aan antwoorden te groeperen zijn de antwoorden in een zestal onderwerpen onderverdeeld¹³. Het overzicht van succes- en faalfactoren staat in tabel 1.

Kern van het succes volgens de geïnterviewden was de eendrachtige samenwerking binnen de BV enerzijds en de samenwerking tussen de BV en de gemeente en Dura Vermeer anderzijds. Voor een belangrijk deel werd dit op conto van de goede persoonlijke verhoudingen geschreven. Al voor het begin van de officiële samenwerking bestond er een grote mate van onderling vertrouwen tussen de gemeente en Dura Vermeer. Als belangrijkste faalfactor werd de te winnen hoeveelheid zand aangemerkt. Hoewel deze faalfactor in 1993 vooraf werd beschreven en in 1997 in het lopende project werd geïdentificeerd, werd deze factor pas in 2000 actueel toen uit de feitelijke zandwinning bleek dat er minder zand te winnen viel dan aanvankelijk begroot.

Opvallend is dat er zeer verschillend wordt gedacht over de risico's van het project. Perceptie lijkt hierbij een belangrijke rol te spelen. In aantal waren er relatief weinig risico's. Voor de opvang daarvan waren bovendien alternatieven voorhanden. Het risico concentreerde zich op één onderdeel namelijk de hoeveelheid te winnen zand. Dit was de kurk waarop het project dreef.

¹² Op de oorzaken hiervan valt buiten deze studie.

¹³ Deze indeling is ontleend aan het rapport *Inventarisatie van faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten* van Ernst & Young Consulting uit 2000.

Tabel 1: Overzicht van succes- en faalfactoren volgens de geïnterviewden

| | Vorbereiding en organisatie | Project afbakening | Selectie van partijen | Samenwerking | Risico's | Externe ondersteuning |
|-----------------------|--|--|---|--|--|---|
| Succesfactoren | - Heldere afspraken. - Weten met wie er wordt samengewerkt. - Gezamenlijke doelstelling. | - Specifieke locatie. - Beperkt gebied. | - Met een vertrouwde partner in zee gegaan. | -Mensen zijn succesfactor. -Sterke marktpositie Dura Vermeer. - Goede verstandhouding BV met omwonenden. - BV opereerde niet vanuit winstoogmerk. | - Risico's waren beperkt. | - Deskundige juristen van 3-tal gespecialiseerde bureaus ingeschakeld. |
| Faalfactoren | | -Tussentijdse wijziging afbakening gebied en inrichting. | | - Zelfstandige entiteit van BV onvoldoende erkend bij gemeente en Dura Vermeer (mede) wegens samenstelling RvC. | - Hoeveelheid winbaar zand. - Situatie op zandmarkt. - Risico met betrekking tot inkomsten stort schone grond. - Risico analyse te laat uitgevoerd. | - Geen ondersteuning of kennis aanwezig bij voorbereiding en aanvang project v.w.b. het PPS- aspect |

6.2 Succes- en faalfactoren volgens de onderzoekers

In meer algemene termen kan het succes worden toegeschreven aan de volgende factoren:

- Het betrof een relatief eenvoudig project met één opbrengstenbron en één uitgiftepost. Hierdoor deden zich weinig problemen voor met periodisering en prioritering van verschillende planonderdelen.
- Qua onderwerp en doelstelling was de samenwerking eenduidig. Hierdoor was het voor zowel de gemeente als Dura Vermeer relatief eenvoudig de eigen doelstellingen te realiseren.
- De financiële constructie was zeer eenvoudig en overzichtelijk. Al het met de zandwinning verdiende geld kwam ten goede aan de realisatie en het toekomstige onderhoud van de recreatieplas.
- Er was een minimaal aantal partijen bij de samenwerking betrokken. Hierdoor zijn de onderlinge afstemmingsproblemen beperkt en overzichtelijk. Een probleem bij één van de deelnemende partijen wordt zodoende al snel ook het probleem van de ander, waardoor er automatisch gezamenlijk aan een oplossing moet worden gewerkt.
- Er was slechts één grote risico factor, namelijk de hoeveelheid te winnen zand. Dit maakt het risico goed te overzien.

Als faalfactoren kunnen worden genoemd:

Het betreft factoren die in potentie een bedreiging voor het eindresultaat inhouden.

- Vooraf is geen goede business case, haalbaarheidsstudie noch risico analyse uitgevoerd. Hierdoor was niet bekend hoe groot het risico ten aanzien van de zandwinning was.
- De naar huidige maatstaven wankelende juridische basis in het bijzonder ten aanzien van de Europese aanbesteding. Binnen de huidige situatie lijkt de in 1993 gekozen en toen legale constructie niet meer haalbaar (zie jurisprudentie 2001 inzake Scala).
- De gemeente heeft de partner in de PPS-constructie niet kunnen en/of willen kiezen. Omdat de gemeente een goede verstandhouding had en heeft met Dura Vermeer heeft dit niet tot moeilijkheden geleid, maar in potentie kan een niet vrije partner keuze daar wel aanleiding toe geven. Anderzijds heeft de gemeente wel degelijk de mogelijke partner Vermeer Grond en Wegen beoordeeld op deskundigheid met name in de regio; op solvabiliteit (het moederconcern Vermeer heeft zich garant gesteld voor de onderhavige dochteronderneming) en is vooraf onderhandeld over de prijsstelling met de mogelijkheid van afscheid (afstandsverklaring).
- Wegvallen van inkomsten uit de stort van schone grond.
- De gemeente startte de planologische procedures relatief laat, waardoor de BV later met de inrichting van het gebied kon beginnen.
- Door de komst van het de VINEX-locatie is het geplande bosgebied van 112 ha. niet gerealiseerd en is er sprake van een 'kale' recreatieplas.

6.3 Meerwaarde

'Meerwaarde' is een veelbesproken begrip bij publiekprivate samenwerking. In algemene zin is de meerwaarde van PPS bij zowel infrastructurele projecten als stedelijke projecten gelegen in het vroegtijdig samenbrengen van kennis, kunde en ervaring en in een verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding.

Meerwaarde kent – nog steeds in algemene zin – vier verschijningsvormen (Bult-Spiering, 2003):

1. *Inhoudelijke meerwaarde* op het niveau van het project door een integrale benadering van de problematiek en de realisatie van verschillende, elkaar versterkende functies;
2. *Financiële meerwaarde* door verdeling van risico's en vereveningsmogelijkheden, waardoor een betere prijs/kwaliteitsverhouding ontstaat;
3. *Procesmatige meerwaarde* door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen: de samenwerking vindt plaats op basis van wederzijdse kwaliteiten;
4. *Externe meerwaarde* door de afstemming van verschillende projecten of projectinitiatieven.

Meerwaarde Toolenburg

Waarin ligt nu de meerwaarde van de gekozen vorm van samenwerking in het project Toolenburg, vergeleken met een traditionele werkwijze? In een traditionele werkwijze zou de gemeente de grond hebben verworven en zouden aannemingsovereenkomsten zijn gesloten met Vermeer voor zandwinning en inrichting van de recreatieplas.

Ons inziens ligt de belangrijkste meerwaarde in de *gezamenlijkheid van het doel*; de samenwerkingsvorm creëerde een gezamenlijk doel voor beide partijen. Daarmee is een situatie geschapen waarin voorkomende problemen ook *gezamenlijke* problemen werden en niet meer een probleem voor slechts één van de partijen. Een voorbeeld is het opgetreden probleem van te weinig zandopbrengst om de voor ogen staande inrichting te kunnen betalen. Dit was nu geen probleem van alleen de gemeente, maar van partijen gezamenlijk. Ter oplossing van het probleem kon nu in dialoog de creativiteit en de deskundigheid van Vermeer worden ingezet.

De meerwaarde ligt (dus) met name in het creëren van oplossingen voor problemen door de deskundigheid van partijen. Gezamenlijke problemen geven betere oplossingen. Er lag geen spanningsveld van tegengestelde doelen en belangen.

Andere vormen van meerwaarde zijn:

- De aanleg van het recreatiegebied wordt gefinancierd met de zandopbrengst. Deze was (door marktontwikkelingen) hoger dan verwacht. Door de hoger uitgevallen zandprijs komt er meer geld vrij dan verwacht. Dat is gebruikt voor verhoging van het inrichtingsniveau die beter aansluit bij de kwaliteitsnorm anno 2003/4. In de traditionele situatie had dit niet gekund;
- Partijen kunnen gemakkelijker afspraken bijschaven en reageren op veranderende wetgeving;
- Flexibiliteit vanuit beide partijen voor wat betreft de kwaliteit van de inrichting;
- Tijdwinst door snelheid van handelen (slagvaardigheid en besluitkracht);
- Lage kosten voor de ambtelijke organisatie;
- Inbreng van deskundigheid van de private partij op het vlak van de technische en financiële haalbaarheid van de zandwinning en –afzet en de inrichting van de recreatieplas;
- Op een wat abstracter niveau is er meerwaarde doordat de gemeente inzicht krijgt in het denken en handelen van een marktpartij. Andersom krijgt de marktpartij inzicht in prioriteiten van de (gemeentelijke) overheid. Met andere woorden: partijen krijgen meer ‘gevoel’ voor elkaar. Er ontstaan nieuwe denkwijzen.

Voorwaarden meerwaarde

‘Meerwaarde’ is er niet zomaar. Wat waren, bij het project Toolenburg, de *voorwaarden* om de meerwaarde te bereiken?

De belangrijkste voorwaarden op de meerwaarde te bereiken zijn volgens de geïnterviewden:

- Onderling vertrouwen tussen de partijen. Dit wordt overigens vergemakkelijkt als wordt gewerkt met een partij waarvan de werkwijze bekend is en waarmee een goede relatie wordt onderhouden;
- Duidelijke afspraken maken (ook over winst), resulterend in een gemeenschappelijke doelstelling, die prevaleert boven de eigen doelstellingen;
- Openheid: toestaan dat in elkaars keuken wordt gekeken;
- Het ontbreken van dominantie bij één van de partijen. Er moet een balans zijn in de inbreng van partijen;
- Tot op zekere hoogte moeten partijen tot elkaar veroordeeld zijn. Dat kan door grondpositie, deskundigheid of iets anders;
- Wederzijds inlevingsvermogen;
- Zekere technische complexiteit van het project. Naarmate een project technische complex is, is de potentiële meerwaarde van PPS groter.

Samenvattend: meerwaarde kan alleen ontstaan onder zekere condities. Daaronder zijn: vertrouwen, transparantie, duidelijke afspraken, het ontbreken van dominantie en - tot op zekere hoogte – het tot elkaar veroordeeld zijn.

7 Samenvatting en conclusies

Dit evaluatierapport dient twee doelen. In de eerste plaats is het een evaluatie voor de direct betrokkenen bij de Recreatieplas Toolenburg. Zij krijgen een onafhankelijke visie op een proces en project dat de voltooiing nadert. Zij kunnen dat gebruiken om verantwoording af te leggen en om leerervaringen binnen hun eigen organisaties te verspreiden.

In de tweede plaats dient de evaluatie om informatie en leerervaringen vast te leggen voor anderen, die voor soortgelijke vraagstukken komen te staan als de partijen bij de recreatieplas. In dat verband moet er op worden gewezen dat de PPS Recreatieplas Toolenburg in zeker opzicht een bijzondere PPS is. Waar normaliter de grond vaak een kostenpost is (vgl. bijvoorbeeld bodemverontreiniging) is hier de grond juist een opbrengstenpost. Het zand was als olie in de grond. Op dit punt is de 'transferability' van de conclusies naar andere cases beperkt. Niettemin valt ook voor anderen op vele vlakken te leren van de ervaringen die met de Recreatieplas Toolenburg zijn opgedaan. We kiezen in dit hoofdstuk voor een thematische aanpak: de conclusies zijn naar thema geordend.

De keuze voor PPS

Samengevat zijn er drie factoren die niet noodzakelijkerwijs, maar wel logischerwijs hebben geleid tot publiekprivate samenwerking:

1. de wens tot langdurige betrokkenheid bij het project van zowel publieke als private partij;
2. de grondposities van de publieke en private partij;
3. specifieke knowhow (productkennis en marktkennis) van de private partij in deze regio.

Kortom, PPS was in dit geval een logische organisatievorm voor het project, te meer nu het beoogde eindresultaat was het creëren van meerwaarde in de vorm van een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld.

Samenvattend moet worden geconcludeerd dat het voor partijen niet dwingend was om hun samenwerking juridisch vorm te geven door oprichting van een gezamenlijke vennootschap, maar dat het wel logisch was.

De keuze voor publiekprivate samenwerking in de vorm van een joint-venture is in geval van de Recreatieplas Toolenburg niet gemaakt op basis van een uitgebreide inventarisatie en weging van alle mogelijke vormen van PPS, zoals wellicht heden ten dage wel gebruikelijk is. De insteek van de gemeente was vooral pragmatisch. Niettemin is (ook achteraf) de keuze voor deze joint-venture (BV) heel wel verdedigbaar, omdat ze goed tegemoet komt aan de kerndoelen van de gemeente met betrekking tot de recreatieplas: (1) terugtrekkende overheid, (2) zicht op geldstromen en (3) zo groot mogelijke waarborg dat meeropbrengsten ten gunste komen van gemeentelijke doelen.

Overigens was een *concessie* ook een passend alternatief geweest. Argument daarvoor is dat in de BV-constructie het de BV is die besluit wat er met de winst gaat gebeuren, en niet de gemeente. Bij een concessie is de gemeente geheel vrij om de opbrengsten naar eigen inzicht te besteden. Aan de andere kant scoort een concessie minder goed op flexibiliteit (bijvoorbeeld inspelen op veranderde omstandigheden), aangezien de afspraken van het concessiecontract maatgevend zijn. Concessies worden vaker toegepast bij projecten met een overzichtelijke omvang en complexiteit, zoals de Recreatieplas Toolenburg.

Keuze van de samenwerkingspartner

Er zijn drie redenen geweest die hebben geleid tot de keuze van Vermeer als samenwerkingspartner: grondpositie, deskundigheid en bekendheid.

Haalbaarheid en risico

Geconcludeerd moet worden dat voorafgaande aan de stichting van de BV wel een haalbaarheidsstudie en risico analyse is verricht, maar in zeer globale zin. Het risico dat de gemeente liep was niet gekwantificeerd, wel werden mogelijkheden geschetst om eventuele tegenvallers te compenseren. Eén van deze alternatieven (het verminderen van de uitgaven) zou neerkomen op de downgrading van het publieke doel in de vorm van een kwalitatief mindere recreatieplas.

Aanbeveling: Het verdient aanbeveling om in andere toekomstige gevallen een grondiger analyse van haalbaarheid en risico te maken.

Aanbestedingsrecht

Als de Recreatieplas Haarlemmermeer BV had voldaan aan de definitie van publiekrechtelijke instelling (wat dus niet zo is), dan zou ze zijn gevallen onder het bereik van de Europese aanbestedingsrichtlijn. In die omstandigheid zou de BV niet rechtstreeks met de beoogde deskundige marktleider Vermeer in onderhandeling hebben kunnen gaan voor het aangaan van overeenkomsten voor bouwrijp maken, zandwinning en recreatieve inrichting. Daarmee zou de samenwerking voor Vermeer veel minder aantrekkelijk zijn geworden. Het ligt daarom voor de hand te veronderstellen dat de juridische constructie van de BV is opgezet met het doel de Europese aanbestedingsregels niet van toepassing te laten zijn.

De samenwerkende partijen zijn er van uit gegaan dat de 'richtlijn betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken' niet van toepassing is. Voor het geval deze aannames onjuist mocht zijn, bevat de *Aanvulling samenwerkingsovereenkomst* (Burgemeester en wethouders Haarlemmermeer, 1994) een voorziening. Vermeer zal dan de gemeente en de Recreatieplas Haarlemmermeer BV vrijwaren tegen aanspraken en schade die voortvloeit uit toepasselijkheid van de richtlijn.

Aanbeveling: Dit is een nuttige bepaling. Het is voor andere gemeenten aanbevelenswaardig om te overwegen een gelijkkluidende bepaling in hun overeenkomst met een private partij op te nemen.

Het Scala-arrest heeft belangrijke gevolgen voor PPS-samenwerkingsverbanden waarbij het (mede) gaat om de aanleg van openbare voorzieningen. Afspraken in een PPS-samenwerkingsverband over de aanleg van openbare werken met een geschatte aanneemsom die hoger is dan het drempelbedrag, zonder dat er sprake is van daadwerkelijke mededinging zoals in de Richtlijn Werken is voorgeschreven, zijn in strijd met Europees recht.

Buitencommissaris

In de Recreatieplas Haarlemmermeer BV worden de commissarissen benoemd op voordracht van de aandeelhouders. Dat is ingevuld door commissarissen te benoemen die banden hadden met Vermeer of de gemeentepolitiek. Dat is zinvol omdat aldus bewerkstelligd wordt dat er commissarissen worden

Aanbeveling: benoemd met feeling voor de materie. Het verdient niettemin aanbeveling te onderzoeken of een commissaris die op wat meer afstand van de aandeelhouders staat een toegevoegde waarde zou hebben. De toegevoegde waarde zou kunnen liggen in het verschaffen van een neutraler imago aan de BV. De buitencommissaris kán zo te zeggen geen dubbele pet op hebben, omdat hij er maar één heeft. Bij andere PPS-BV's wordt reeds met regelmaat met een buitencommissaris wordt gewerkt.

Dubbele petten

Het dubbele petten probleem was in potentie aanwezig, maar is in korte tijd geëlimineerd. Hier deden zich dus geen spanningen voor tussen publiek en privaat belang. Een knelpunt deed zich wel voor bij de realisatie van de recreatieplas. Doordat het omliggende gebied anders werd ingericht dan voorzien, de plannen voor het gebied ten tijde van de stichting van de BV slechts globaal waren vastgelegd en er nog planologische procedures gevoerd moesten worden, stond de realisatie lange tijd onder druk en had de BV geen duidelijkheid over door de gemeente gewenste definitieve inrichting. Het is dan ook terecht dat de gemeenteraad aandacht vroeg voor de inrichting van het gebied.

Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de gemeente het moeilijk had met het invullen van haar inspanningsverplichting ten aanzien van de publiekrechtelijke taken. Het duurde lang voordat de BV duidelijkheid verkreeg over de juridische basis voor de definitieve inrichtingen van het plangebied. Geconcludeerd moet worden dat voorafgaande aan de stichting van de BV slechts een globale haalbaarheidsstudie en risicoanalyse zijn uitgevoerd. Het risico dat de gemeente liep was niet gekwantificeerd, wel werden mogelijkheden geschetst om eventuele tegenvallers te compenseren. Eén van deze alternatieven (het verminderen van de uitgaven) zou neerkomen op de downgrading van het publieke doel in de vorm van een kwalitatief mindere recreatieplas.

Verkoop van gehuurde grond?

PriceWaterhouseCoopers wijzen in hun beoordeling van een aantal contracten van de BV op een juridische vraag (PriceWaterhouseCoopers, 2000). Hoe kan de BV als huurder zand verkopen? De gemengde overeenkomst (tussen de gemeente en de BV) bindt de BV aan (o.a.) de (eerder gesloten) samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en Vermeer. In de gemengde overeenkomst wordt de BV onder andere de verplichting opgelegd om zand te winnen en verkopen. Dit staat echter los van de vraag wiens zand wordt verkocht: is het zand van de BV of van de gemeente? Op dit punt bestaat

juridische onduidelijkheid. De ene mogelijkheid is dat het zand door onttrekking aan de onroerende zaak roerend is geworden en de BV daarmee eigenaar is. De andere mogelijkheid is dat de BV vertegenwoordiger is van de gemeente. Het zand is dan van de gemeente.

In de praktijk hebben zich op dit punt geen problemen voorgedaan, omdat de verkoop plaats vond met volledige instemming van de gemeente en het voor diegene aan wie wordt verkocht niet uitmaakt.

Aanbeveling: Niettemin is het aanbevelenswaardig om in toekomstige gelijkende situaties duidelijker te regelen op welke titel de BV over het zand c.q. de eigendom kan beschikken.

Marktconformiteit huurprijs grond

Aandacht verdient de vraag of de huurprijs voor de grond, die de PPS-vennootschap betaalt aan de gemeente, wel marktconform is. Deze vraag heeft zowel juridische betekenis (in verband met de mogelijkheid van verboden staatssteun) als financiële betekenis (sluitende begroting).

In het geval van de recreatieplas kon marktconformiteit van de huurprijs geen goed uitgangspunt zijn, omdat er destijds geen vergelijkbare projecten in de markt waren.

Aanbeveling: Het verdient aanbeveling om bij toekomstige gevallen de marktconformiteit van de huurprijs voor de grond te waarborgen, om mogelijke juridische en financiële problemen te voorkomen.

Ramingen, prijsafspraken en resultaten

De directe verkoopkosten zijn sterk bepalend voor de kostenoverschrijding die heeft plaats gevonden ten opzichte van de oorspronkelijke raming. Voor het grootste deel is dat toe te schrijven aan de loon- en prijsstijgingen die in beginsel te laag zijn ingeschat.

Tegenover de hogere kosten van ruim 2 mln. staan hogere opbrengsten die liggen tussen 1.5 en 4 mln. Die hogere opbrengsten zijn een gevolg van de, sterkere dan geraamde, prijsontwikkelingen van zand. Indien het nog bestaande zanddepot van 400.000 m³ te gelde wordt gemaakt is er sprake van een overschot. Daarin zijn de bovengenoemde financiële tegenvallers verdisconteerd. Indien er een overschot optreedt dan zal dat besteedt worden aan kwaliteitsverbetering van de inrichting van het recreatiegebied.

Gemeente op afstand

Hoewel de gemeenteraad heeft ingestemd met de PPS-constructie en daarmee feitelijk instemde met een zekere invloedsvermindering heeft dit niet tot noemenswaardige problemen geleid.

Financiële risico's

De financiële risico's van het project waren achteraf gezien groter dan waar aanvankelijk rekening mee werd gehouden. Min of meer bewust is de opbrengst van 3 miljoen gulden uit het storten van schone grond niet als risicovol bestempeld en pas in 1997 (dus na de start van de BV) werd in opdracht van de BV een risico analyse uitgevoerd. Het is daarom aannemelijk dat de deelnemende partijen in de BV voorafgaande op de instelling van de BV zich onvoldoend bewust waren van deze risico's (met name de opbrengsten uit het de te storten schone grond en de hoeveelheid te winnen zand).

Inrichting recreatieplas

Een knelpunt deed zich voor bij de realisatie van de recreatieplas. Doordat het omliggende gebied anders werd ingericht dan voorzien, de plannen voor het gebied ten tijde van de stichting van de BV slechts globaal waren vastgelegd en er nog planologische procedures gevoerd moesten worden, stond de realisatie lange tijd onder druk en had de BV geen duidelijkheid over door de gemeente gewenste definitieve inrichting. Het is dan ook terecht dat de gemeenteraad daar aandacht voor vroeg voor de inrichting van het gebied. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de gemeente het moeilijk had met het invullen van haar inspanningsverplichting ten aanzien van de publiekrechtelijke taken. Het duurde lang voor dat de BV duidelijkheid verkreeg over de juridische basis voor de definitieve inrichtingen van het plangebied.

Realisering doelstellingen

Hoewel het project nog niet is afgerond, kan worden gesteld dat naar alle waarschijnlijkheid de doelstellingen van de gemeente worden gehaald. Er is een recreatieplas aangelegd op een budgetneutrale manier en er is een fonds gevormd ter dekking van de exploitatie van het gebied. De directe omgeving van de plas is echter geheel anders geworden (grote woonwijken en busbaan) dan de gemeente begin jaren negentig voor ogen stond. Dit lag echter buiten de invloedsfeer van de PPS. Ook de doelen van Dura Vermeer en de Recreatieplas Haarlemmermeer BV zijn gehaald.

Meerwaarde

Ons inziens ligt de belangrijkste meerwaarde in de *gezamenlijkheid van het doel*; de samenwerkingsvorm creëerde een gezamenlijk doel voor beide partijen. Daarmee is een situatie geschapen waarin voorkomende problemen ook *gezamenlijke* problemen werden en niet meer een probleem voor slechts één van de partijen. Een voorbeeld is het opgetreden probleem van te weinig zandopbrengst om de voor ogen staande inrichting te kunnen betalen. Dit was nu geen probleem van alleen de gemeente, maar van partijen gezamenlijk. Ter oplossing van het probleem kon nu in dialoog de creativiteit en de deskundigheid van Vermeer worden ingezet.

De meerwaarde ligt (dus) met name in het creëren van oplossingen voor problemen door de deskundigheid van partijen. Gezamenlijke problemen geven betere oplossingen. Er lag geen spanningsveld van tegengestelde doelen en belangen.

Meerwaarde kan alleen ontstaan onder zekere condities. Daaronder zijn: vertrouwen, transparantie, duidelijke afspraken, het ontbreken van dominantie en - tot op zekere hoogte – het tot elkaar veroordeeld zijn.

Markconformiteit

Het bouw- en infrabedrijf Dura Vermeer is in drie hoedanigheden betrokken bij de recreatieplas. In de eerste plaats is ze (meerderheids)aandeelhouder van de PPS-BV. In de tweede plaats is het bedrijf (a) de uitvoerder van het bouwrijp maken van het terrein, (b) zandwinnende en (c) uitvoerder van de recreatieve inrichting. Een aanvulling op de samenwerkingsovereenkomst bepaalt namelijk dat de BV verplicht is de uitvoering van deze werkzaamheden op te dragen aan Vermeer (1994). In de derde plaats is Vermeer een van de afnemers van het zand.

Deze dubbele pettenproblematiek vraagt om bijzondere aandacht voor de marktconformiteit van het handelen van de BV. Dit heeft op de volgende wijze vorm gekregen. Wat betreft de werkzaamheden, die de BV verplicht aan Vermeer opdraagt, kent de aanvullende overeenkomst een aantal voorwaarden. De belangrijkste is dat Vermeer zijn werkzaamheden zal uitvoeren op basis van een *open begroting*. Dit houdt in dat inzage wordt gegeven in de prijsopbouw van de begroting. Hierdoor is de begroting toetsbaar voor de opdrachtgever. Bij een openbare aanbesteding is dat niet het geval. Verder is bepaald dat in de open begroting voor algemene kosten een percentage van maximaal 7% en voor winst en risico een percentage van maximaal 2% is opgenomen. Voorts zullen de begrotingsposten zijn gebaseerd op de in de regio geldende reële kostprijzen voor werkzaamheden in deze branche. De gemeente adviseerde de directeur van de BV ten aanzien van de marktconformiteit van de door Dura Vermeer opgestelde prijsaanbiedingen. De prijsstelling is inderdaad via calculatoren van de gemeente gecontroleerd.

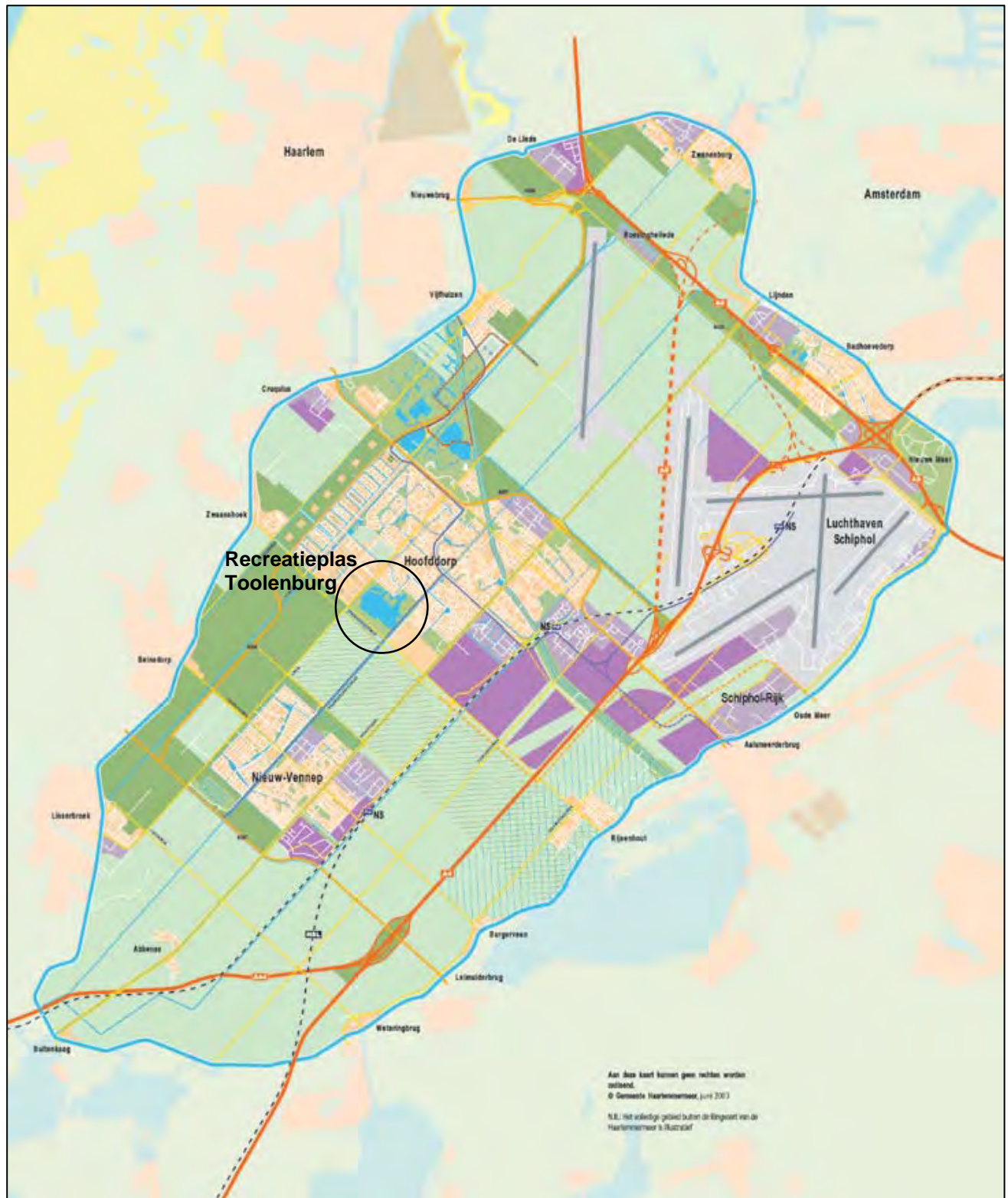
Betreffende de zandprijs bepaalt de samenwerkingsovereenkomst uit 1993 dat aan Vermeer marktconforme prijzen in rekening gebracht zullen worden. Bovendien moet volgens de statuten van de BV de Raad van Commissarissen goedkeuring geven aan rechtshandelingen over zand met aandeelhouders of daarmee gelieerde rechtspersonen.

Literatuurlijst

- Akro Consult, 1999, *PPS+. Terugblik en toekomstperspectief*. Den Haag: Akro Consult.
- Akro Consult, 2001, *15 jaar PPS en procesmanagement. Een integrale modelbenadering*. Den Haag.
- Bregman, A.G., 2002a, Zelfrealisatie of aanbesteding; een beschouwing naar aanleiding van het Scala-arrest, *Bouwrecht*, nr. 1, januari.
- Bregman, A.G., 2002b, Naschrift, *Bouwrecht*, nr. 10, oktober.
- Bult-Spiering, M., 2003, *Publiek-private samenwerking; de interactie centraal*. Utrecht: Lemma.
- Burgemeester en wethouders Haarlemmermeer, 1994, *Aanvulling samenwerkingsovereenkomst*, 1 maart 1994.
- Gemeente Haarlemmermeer, 1992, *Brief van de Dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur aan het College van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer*, 7 december 1992, Kenmerk SR/92-1454
- Gemeenteraad Haarlemmermeer, 1993, *Raadsbesluit inzake het Voorstel tot het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst met Vermeer Grond en Wegen BV voor onder meer zandwinning en aanleg van een recreatieplas nabij Hoofddorp-Toolenburg*, 21 oktober 1993, nr. 342.
- Hebly, J.M., 2003, Nieuwe Zakelijkheid in het aanbestedingsrecht. In: E.H. Pijnacker Hordijk en J.M. Hebly, *Nieuwe vraag- en aanbodverhoudingen in de bouw*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Kenniscentrum PPS, 2004, *Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Klinge-van Rooij, I. (red.), 2003, *Bouwen voor ruimte. Europese richtlijnen en verdragen*. Deventer: Kluwer.
- Meulenbelt, M.O., 2002, Is het zelfrealisatiebeginsel afgeschaft?, *Bouwrecht*, nr. 10, oktober.
- Pijnacker Hordijk, E.H., 2003, Mededinging in de bouwsector na de Parlementaire Enquête. In: E.H. Pijnacker Hordijk en J.M. Hebly, 2003, *Nieuwe vraag- en aanbodverhoudingen in de bouw*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- PriceWaterhouseCoopers, 2000. *Realisatie recreatieplas*, 3 februari 2000.
- Trenité Van Doorne, 1992, *Memorandum inzake gemeente Haarlemmermeer / Advies PPS Vermeer*.
- Wigmans, G., 2004, PPS en totstandkoming Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. In: *Integrale Gebiedsontwikkeling; het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: SUN.
- Wolting, B., 2001, *15 jaar Akro Consult publiek-private samenwerking (PPS)*. In: Achtergrondinformatie. Vereniging van Grondbedrijven nr.2, juni, pp. 31-34.

Bijlagen

Bijlage 1: Kaartmateriaal

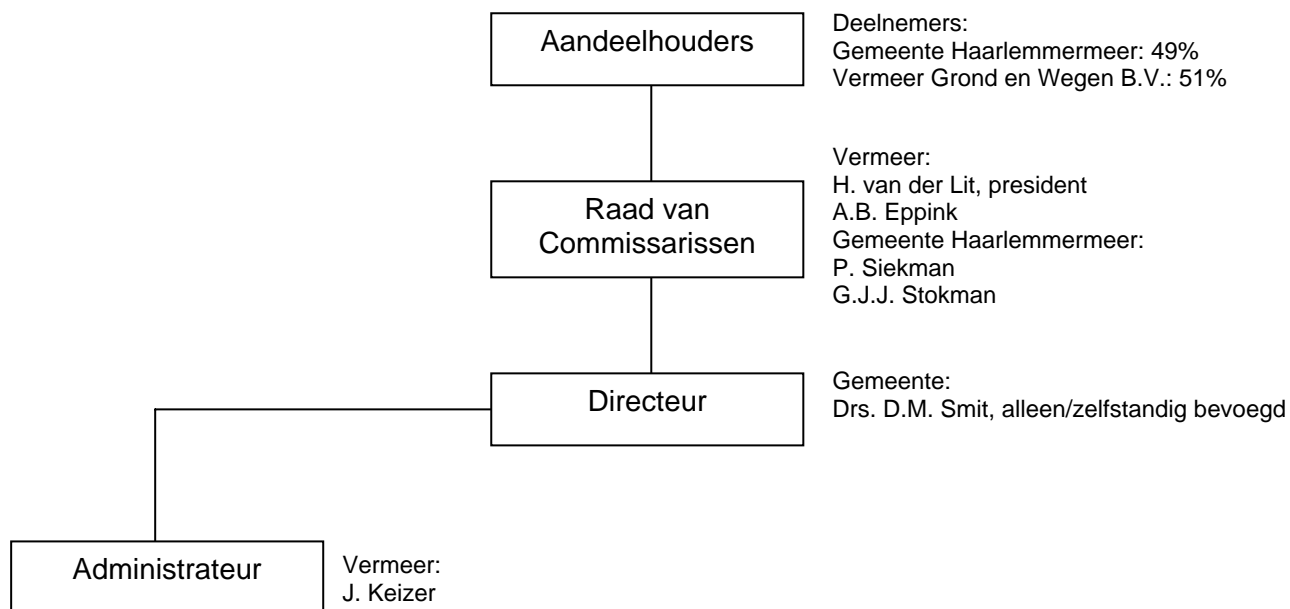


Kaart Haarlemmermeer, juni 2003 ([website www.haarlemmermeer.nl](http://www.haarlemmermeer.nl))



Kaart inrichting oevergebied, april 2003 (*website www.rphbv.nl*)

Bijlage 2: Organogram Recreatieplas Haarlemmermeer BV (2003)



Bijlage 3: Chronologie Recreatieplas Haarlemmermeer BV

| Datum | Gebeurtenis | |
|---------------------------|--|--|
| Mei 1985 | Raad stelt Nota hoofdlijnen openluchtrecreatiebeleid vast. Hierin wordt gesproken over de aanleg van een recreatieplas bij nieuwbouwwijk Toolenburg. | |
| Oktober 1987 | Raad stelt een programma van eisen vast voor de geplande recreatievoorzieningen. | |
| Maart 1991 | Ontwerpinrichtingsplan recreatieplas gereed. | |
| 4 februari 1992 | Besluit B&W inzake realisatie recreatieplas. | |
| Februari – september 1992 | Externe factor: wijziging gemeente beleid: PPS komt in zicht (eerst waarschijnlijk als gemeentelijk project voorzien). | |
| Juli 1992 | Raambestek gereed. | |
| Februari 1993 | Gezamenlijk bestek (Gemeente & Vermeer) voor zandwinning. | |
| 14 september 1993 | B&W besluiten tot PPS constructie bij realisatie recreatieplas. | |
| 21 oktober 1993 | Gemeenteraad gaat akkoord met Samenwerkingsovereenkomst. | |
| Oktober 1993 | Nota van inlichtingen en wijzigingen. | |
| Maart 1994 | Aanvulling op samenwerkingsovereenkomst. Recreatieplas Haarlemmermeer BV wordt verplicht de uitvoering van werkzaamheden op te dragen aan Vermeer Grond en Wegen BV. | |
| 20 juli 1994 | Oprichting Recreatieplas Haarlemmermeer BV. | |
| 1 augustus 1994 | Ingang huur van terrein aan de BV. | |
| Maart 1995 | Begin zandwinning (dit was later dan gepland vanwege moeilijkheden met procedures). | |
| Begin 1996 | De BV is in de regio feitelijk marktleider in zandlevering. | |
| 1996 | In begroting wordt uitgegaan van 8 jaren (maar 2002 en 2003 zijn samengevoegd). Impliciet dus 9 jaar i.p.v. oorspronkelijk 8 jaar. | |
| 1997 | Geplande werkzaamheden t.b.v. recreatieve inrichtingen konden niet worden uitgevoerd omdat gemeente de procedures nog niet heeft opgestart. | |
| 1997 | Opstellen Handboek Administratieve organisatie Recreatieplas Haarlemmermeer B.V. | |
| 1997 | Risicoanalyse m.b.t. afhankelijkheid project van 5 parameters: te winnen zandhoeveelheid (blijkt in relatie te staan tot de zetting van het onderwatertalud), de zandprijs, de loonkostenindexering, het slibpercentage en de overige opbrengsten. Meeste invloed op het eindresultaat is de maximale hoeveelheid te winnen zand. Tijdens 3 ^e algemene aandeelhoudersvergadering wordt gemeld dat de directeur twee risico's voor de toekomst ziet, namelijk de hoeveelheid te winnen zand en de inname van schone grond. | |
| 1998 | Eerste recreatieve voorziening (een fietspad) aangelegd. | |
| 1998 | Inschakeling landschapsarchitect voor opstellen visie inrichting gebied ten zuiden van recreatieplas. | |
| 1998 | Commissaris mevrouw Noorduyn-van Rooijen treedt terug vanwege combinatie commissariaat en raadslidmaatschap. Gemeenteraad was van mening dat in verband met een intern reglement ter voorkoming van bestuurlijke belangenverstrengeling de combinatie niet wenselijk was. | |
| 1998 | Vermeer gaat samenwerken met Dura. | |
| 3 februari 1999 | Rapport PriceWaterhouseCoopers met civiel-juridische beoordeling. Juridisch zit het goed in elkaar, maar bij civiel-juridische toetsing worden 5 kanttekeningen geplaatst (gaat over huur terrein, -Europese- aanbesteding. Bestuur (dubbele petten), | |

| | | |
|---------------------|--|--|
| | vrijwaring en koopovereenkomst. Conclusie: geen "direct substantiële risico's". | |
| 1999 | Geplande werkzaamheden t.b.v. recreatieve inrichtingen zijn grotendeels doorgeschoven. Tijdens de 4 ^e aandeelhoudersvergadering werd hierover als zorg geuit. | |
| 21 juni 1999 | Aandeelhoudersvergadering. Voorzitter stelt dat de tijd begint te dringen als het gaat om de optimalisering van werk-met-werk (bijvoorbeeld grondverzet) en vraagt aandeelhouder gemeente zich sterk te maken voor de aanpak van de Bennebroekerwegzone. | |
| 19 november 1999 | Officiële start recreatieve inrichting van het gebied. De procedures zijn doorlopen. | |
| 15 juni 2000 | Aandeelhoudersvergadering. Mogelijkheden worden besproken om bij te dragen aan drie ontwikkelingen buiten het eigenlijke plangebied. | |
| Derde kwartaal 2000 | Er blijkt minder zand winbaar te zijn dan oorspronkelijk begroot. Dit resulteert mogelijk in een negatief financieel eindbeeld. | |
| 2000 | De BV koopt obligaties en aandelen. Volgens het verslag van de aandeelhoudersvergadering gaat het om "tijdelijk overtollige geldmiddelen". | |
| 2001 | In samenspraak met gemeente mag er 300.000 m ³ meer zand worden gewonnen. Hiermee wordt een geraamd tekort in het meerjarenbeeld voorkomen. | |
| 2002 | Afzet van zand stagneert door teruglopende bouwactiviteiten in de regio. | |
| Eind 2002 | Einde zandwinning. | |
| 26 juni 2002 | Opening noordelijk gedeelte recreatiegebied door burgemeester. | |
| Zomer 2003 | De recreatieplas wordt zeer goed bezocht. | |
| 2004 | Voltooiing recreatieplas. | |

Bijlage 4: Geïnterviewde betrokkenen

Recreatieplas Haarlemmermeer BV:

D.M. Smit, directeur.

Aandeelhouders van de BV:

Dura Vermeer: A. Vermeer, divisiedirecteur.

Gemeente Haarlemmermeer: wethouder mw. M. Steffens - v.d. Water (vanaf 2002) samen met wethouder R. v.d. Riet (1998-2002 vertegenwoordiger van aandeelhouder geweest).

Raad van Commissarissen van de BV:

H. v.d. Lit, president commissaris (voorgedragen door Dura Vermeer).

G. Stokman, commissaris (voorgedragen door de gemeente); voormalig raadslid.

P. Siekman, commissaris (voorgedragen door de gemeente).

Mw. P. Noorduy- Van Rooijen (4 jaar commissaris geweest, voorgedragen door de gemeente).

Gemeente Haarlemmermeer, Dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur:

A. Jansen, seniorbeleidsmedewerker Recreatie (betrokken vanaf het allereerste begin).

Vermeer Infrastructuur:

H.J. Kloosterman, directeur.

Bijlage 5: Overzicht archiefstukken

Artikelen archief Recreatieplas Haarlemmermeer BV

1. Kaartmateriaal locatie
2. Notulen aandeelhoudersvergaderingen Recreatieplas Haarlemmermeer BV
3. Analyse contracten PWC februari 1999
4. Overeenkomst gemeente en vennootschap
5. Aannemingsovereenkomst zandwinning
6. Risicoanalyse recreatieplas
7. Correspondentie Leden van de Ondernemingsraad mbt oprichting BV juli 1994
8. Concept persbericht september 1993
9. Correspondentie RvB aan Leden Gecombineerde Vergadering oktober 1993
10. Handboek administratieve organisatie BV
11. Inschrijving Kamer van Koophandel
12. Geldleningen aan Dura Vermeer
13. Samenwerkingsovereenkomst
14. Statuten
15. 2002
 - Jaarbericht 2002
 - Notulen vergadering Raad van Commissarissen BV 16 december 2002
 - Depot in ruste
16. 2001
 - Jaarbericht 2001
 - Publicatiestukken 2001
 - Depotafmetingen zand december 2001
 - Begroting 2001 en meerjarenbegroting
 - Begroting 2002
17. 2000
 - Jaarbericht 2000
 - Publicatiestukken 2000
 - Begroting 2000 en meerjarenbeleid
18. 1999
 - Jaarbericht 1999
 - Publicatiestukken 1999
 - Begroting 1999 en meerjarenbegroting
19. 1998
 - Jaarbericht 1998
 - Publicatiestukken 1998
 - Begroting 1998 en meerjarenbegroting
 - Begroting 1999
20. 1997
 - Jaarbericht 1997
 - Publicatiestukken 1997
 - Begroting 1998 en meerjarenbegroting
21. 1996
 - Jaarbericht 1996
 - Publicatiestukken 1996
 - Begroting 1997 en meerjarenbegroting
 - Begroting 1996 en meerjarenbeeld
22. 1995
 - Jaarbericht 1995
 - Publicatiestukken 1995
 - Begroting 1995
23. 1994
 - Jaarbericht 1994
 - Begroting 1994

Artikelen archief gemeente Haarlemmermeer

1. Trenite van Doorn; advies PPS Vermeer aan de gemeente, 15 september 1992
2. Correspondentie Dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur aan College van B&W, 23 september 1992
3. Correspondentie Dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur aan College van B&W, 7 december 1992
4. Voorstel tot het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst met Vermeer aan de Raad der gemeente Haarlemmermeer, 12 oktober 1993
5. Samenwerkingsovereenkomst, november 1993
6. Aanvulling samenwerkingsovereenkomst, maart 1994
7. Gemengde overeenkomst Gemeente-Recreatieplas Haarlemmermeer BV, juni 1995
8. Folders recreatieplas Toolenburg en N22
9. Programma van Eisen staatsboswachterij c.a. Hoofddorp – Vijfhuizen, oktober 1987 + aanvulling PvE juni 1988
10. Toelichting op het inrichtingsplan projectgroep Staatsbos c.a., maart 1991
11. B&W besluit inzake de keuze voor een PPS, september 1993