

**Notitie herijking
governance Havenschap Moerdijk**

December 2014

	Pag.
Inhoudsopgave.....	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
2. Huidige governance van het Havenschap.....	6
3. Strategische en organisatorische opgaven Havenstrategie.....	7
4. Beoordeling governance.....	8
a. Benodigde slagkracht en flexibiliteit.....	8
b. Scheiding rollen en verantwoordelijkheden.....	9
c. Professioneel toezicht.....	9
d. Financieringsopgaven en beheersing financiële risico's.....	10
e. Samenwerking met derde partijen.....	10
Conclusie.....	11
5. Borging publieke belangen.....	11
a. Economische belangen en werkgelegenheid.....	11
b. Ruimtegebrek en relatie omgeving.....	12
c. Milieu.....	12
d. Veiligheid.....	13
e. Ontsluiting en infrastructurele voorzieningen.....	13
f. Het financieel belang en de bescherming grondposities.....	14
g. Belangen werknemers Havenschap.....	15
6. Financiële opgaven en risico's.....	15
7. Kansen en mogelijkheden samenwerking derden.....	19
8. Alternatieve opties voor de governance.....	21
a. Gemeenschappelijke regeling met aangepast besturingsmodel (GR+).....	21
b. Mix van NV en GR.....	22
c. Verzelfstandiging Havenschap naar NV.....	22
9. Afweging mogelijke alternatieven.....	23
a. GR+.....	24
b. Mix van NV en GR.....	25
c. Verzelfstandiging Havenschap naar NV.....	25
Conclusie.....	26
10. Uitwerking van het voorkeursmodel; aandachtspunten en randvoorwaarden.....	26
a. Inrichting governancemodel.....	26
b. Beperking juridische en financiële risico's.....	28
c. Participatie mogelijkheden derden.....	28
d. Fiscale aspecten.....	29
Implementatie en planning.....	29

Samenvatting

Bij de vaststelling van de Havenstrategie in juli 2014 is besloten om een notitie op te stellen over de governance van het Havenschap. Doel van deze notitie is een principebesluit te nemen over de inrichting van de governance die past bij de ambities en opgaven van de Havenstrategie. Om deze ambities en opgaven te kunnen realiseren is een verdere verzakelijking en professionalisering en commerciëlere positionering van het Havenschap nodig. Ook vergt dit een versterking van het extern opereren van het Havenschap in relatie tot omliggende havens en andere partners zowel in als buiten de regio. Verder moeten de financiering van de extra investeringen worden zeker gesteld door een vergroting van de verdien capaciteit.

Het Havenschap is momenteel een gemeenschappelijke regeling. Dit publiekrechtelijke instrument biedt het Havenschap gunstige financieringsmogelijkheden die ook voor de komende jaren nodig blijven. Hier staat tegenover dat de bestuursstructuur niet bevorderlijk is voor de slagkracht en flexibiliteit en kan leiden tot ongewenste belangentegenstellingen. Ook is het toezicht niet gebaseerd op specifieke markttechnische competenties en zijn samenwerkingsmogelijkheden vooral beperkt tot andere overheden. Aan het huidige model kleven dan ook serieuze beperkingen en is aanpassing hiervan wenselijk.

Bij aanpassing van de governance verdient de borging van publieke belangen bijzondere aandacht. Voor een deel van de publieke belangen is borging niet afhankelijk van het governance model, maar primair een rol van de overheden zelf. Enkele aspecten dienen wel nader te worden geregeld bij een ander model, waaronder de huidige publiekrechtelijke functies.

De financiële situatie is op dit moment gezond en toereikend om de risico's van de huidige opgaven inclusief LPM te dekken. De investeringsopgaven die voortkomen uit de Havenstrategie zijn voor de toekomst fors en met de huidige exploitatieverwachtingen en weerstandsvermogen niet zonder risico te financieren. Versterking van de kapitaalbuffer en van het verdienvermogen zou daarom wenselijk zijn.

In het kader van de notitie is een verkenning uitgevoerd naar mogelijke samenwerking met partijen die eerder hun belangstelling kenbaar hebben gemaakt, te weten Havenbedrijf Rotterdam, Havenbedrijf Antwerpen, het Rijk en regio West- en Midden Brabant. Hieruit blijkt dat het Rijk samenwerking en verzelfstandiging voorstaat maar niet zozeer een rol ziet om zelf rechtstreeks te participeren. Antwerpen heeft geen voorkeur om rechtstreeks in HM deel te nemen, maar wil vooral op project- en operationeel niveau samenwerken. West- en Midden Brabant zien samenwerking meer vanuit een strategisch en beleidsmatig belang. Breda staat open voor deelname maar niet onderzocht is of dit financieel ook haalbaar is. Havenbedrijf Rotterdam is zeer geïnteresseerd in deelname bijvoorbeeld door middel van een minderheidsdeelneming. Hierbij gaat de voorkeur uit naar deelname in een NV. Er zijn verschillende werkterreinen genoemd waarop participatie concreet van belang voor Moerdijk zou zijn.

Als alternatief voor het huidige governance model is een drietal varianten onderzocht: een gemeenschappelijke regeling met een aangepast bestuursmodel (GR+), een mix van NV

met een gemeenschappelijke regeling en verzelfstandiging tot een NV. Een afweging van deze varianten levert het volgende beeld op:

- De GR+ is interessant doordat overheidsfinanciering gehandhaafd blijft. De slagkracht, professionaliteit en scheiding tussen politiek bestuur en uitvoering wordt in een GR+ vergroot ten opzichte van de huidige situatie via invoering van een bestuurscommissie. Belangrijk nadeel is dat toelating van een privaatrechtelijke partij als Havenbedrijf Rotterdam feitelijk moeilijk is. Ook zijn de verantwoordelijkheden van een bestuurscommissie anders dan van een Raad van Commissarissen.

- Mix NV met GR: deze biedt de noodzakelijke financiële zekerheid voor de komende jaren en kan op termijn tot beperking van de financiële risico's voor de huidige deelnemers leiden. Dit model is gunstig voor verbetering van de slagkracht, het professioneel toezicht en de scheiding van rollen en verantwoordelijkheden. Het biedt verder de mogelijkheid om de huidige publiekrechtelijke regelingen in stand te houden via de GR. Belangrijk voordeel is dat toetreding van derden mogelijk wordt via zowel de GR als door participatie in de NV. Ook zijn de rollen van aandeelhouder, directie en Raad van Commissarissen duidelijker in de NV.

- Verzelfstandiging tot een NV is gunstig voor de slagkracht, het professioneel toezicht en de scheiding van rollen, maar is voorlopig problematisch wat betreft de financiering; er moeten aparte constructies voor zekerstellingen worden gevonden, die in het model van NV met GR eenvoudiger te regelen zijn. Verder zijn er praktische beperkingen, vanwege de omzetting van de publiekrechtelijke taken van het Havenschap.

Op basis van de afweging is geconcludeerd dat een NV in combinatie met een GR de beste voorwaarden biedt voor de toekomstige opgaven van het Havenschap. Dit model wordt dan ook aanbevolen als voorkeursmodel. Dit model is ook reeds geïmplementeerd bij Groningen Seaports en Zeeland Seaports, zodat ook geprofiteerd kan worden van de ervaringen daar bij de invulling van het model.

In de uitwerking van het voorkeursmodel dient verzekerd te zijn dat de publieke belangen en de belangen van de huidige deelnemers adequaat worden behartigd. Daarom zijn hieromtrent diverse aandachtspunten en randvoorwaarden opgenomen. Verder is vastgesteld dat het om fiscale redenen wenselijk is om de omzetting naar de nieuwe structuur eerst volledig met de huidige deelnemers af te ronden en pas na een overgangperiode eventuele toetreding van nieuwe deelnemers te overwegen.

1. Inleiding

In juli 2014 is door Provinciale Staten, de gemeenteraad van Moerdijk en de Raad van Bestuur van het Havenschap Moerdijk ingestemd met de Havenstrategie Moerdijk 2030. De Havenstrategie bevat de ambitie om het haven- en industrieterrein Moerdijk te ontwikkelen tot hét centrum voor logistiek en duurzame chemie in de Vlaams Nederlandse Delta. Voor de realisatie van deze ambitie geldt het uitgangspunt dat er evenwicht is tussen de drie P's van Planet, People en Profit. Aan de Havenstrategie is een Strategisch Uitvoeringsprogramma gekoppeld, waarin de verschillende acties zijn opgenomen die nodig zijn om de ambities te realiseren. Deze acties worden ook gemonitord. In het Strategisch Uitvoeringsprogramma is de herijking van de governance als prioriteit opgenomen.

De Havenstrategie stelt het Havenschap voor grote nieuwe opgaven en uitdagingen. Belangrijke vraag hierbij is welke vorm van governance (de bestuurlijke inrichting van het Havenschap) het meest geëigend is voor het bereiken van deze doelstellingen. Ook bij het inspraakproces van de Havenstrategie is door diverse partijen geadviseerd om te onderzoeken of de huidige governance van het Havenschap voor de toekomst nog wel toereikend is. Dit advies is ter harte genomen. Bij de besluitvorming van de Havenstrategie is voorgesteld om op korte termijn een notitie over de governance van het Havenschap aan Provinciale Staten, gemeenteraad van Moerdijk en de Raad van Bestuur van het Havenschap voor te leggen. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan het besluit in 2010 naar aanleiding van het toen voorliggende voorstel tot verzelfstandiging om de besluitvorming over de governance van het Havenschap uit te stellen tot uiterlijk 2015.

Het doel van deze notitie is om bestuurlijk met de deelnemende partijen tot een principebesluit te komen over de inrichting van de governance voor de toekomst. Deze bestuurlijke besluitvorming vindt plaats in Provinciale Staten en de gemeenteraad. De Raad van Bestuur van het Havenschap heeft over dit voorstel een advies uitgebracht dat u als bijlage aantreft. De notitie is opgesteld door een kernteam van ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie en gemeente, met de directeur van het Havenschap en een procesbegeleider van Deloitte als adviseur.

Tijdens de behandeling van de Havenstrategie in Provinciale Staten en gemeenteraad is gesproken over de uitgangspunten voor een eventuele wijziging van de governance. In Provinciale Staten heeft dit geleid tot een motie, waarin wordt uitgesproken dat de overheid meerderheidsaandeelhouder dient te blijven. In de raad van Moerdijk zijn vergelijkbare uitspraken gedaan. Deze uitspraken worden zo verstaan dat de huidige deelnemers een meerderheidspositie in het Havenschap willen behouden. Verder is uitgesproken dat een open afweging over de governance het uitgangspunt is, zonder op voorhand één of meerdere modellen voorop te stellen of juist buiten beschouwing te laten.

De kernvraag is of er uit de doelstellingen van de Havenstrategie consequenties voortvloeien voor de huidige vorm en wijze van sturing door gemeente en provincie. De governance is daarbij geen doel op zich, maar moet dienend zijn aan het zo goed mogelijk bereiken van de overeengekomen doelstellingen. Ook de vraag of en in

hoeverre samenwerking met andere partners gewenst of noodzakelijk is in het bereiken van die doelstellingen, kan invloed hebben op de vorm van de governance. Borging van de publieke belangen is in alle vormen van governance voor beide huidige partners een belangrijke randvoorwaarde.

In deze notitie wordt allereerst ingegaan op de huidige governance (hoofdstuk 2) en de strategische en organisatorische opgaven van de Havenstrategie (hoofdstuk 3). De vraag of de huidige governance geschikt is voor deze nieuwe opgaven komt in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens ingegaan op de borging van publieke belangen, die bij elke vorm van samenwerking essentieel is. Daarna komen in hoofdstuk 6 de financiële aspecten bij de keuze voor een private en/of publieke inrichting aan bod. In hoofdstuk 7 wordt vervolgens ingegaan op de toegevoegde waarde en de mogelijkheden van samenwerking met andere partijen. Hierna worden in hoofdstuk 8 mogelijke opties voor de governance gepresenteerd en vindt in hoofdstuk 9 een afweging van deze governancemodellen plaats. In het afsluitende hoofdstuk 10 worden aandachtspunten en randvoorwaarden voor de uitwerking van de voorkeursvariant en mogelijke vervolgstappen geschetst.

2. Huidige governance van het Havenschap

Havenschap Moerdijk (HM) is eind jaren '60 van de vorige eeuw een gemeenschappelijke regeling (GR) geworden om de toekomst van het haven- en industrieterrein veilig te stellen. Doelstellingen van de GR zijn de ontwikkeling, de exploitatie en het beheer van een haven- en industrieterrein te Moerdijk.

Van de toenmalige deelnemers zijn de provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk nog steeds actief betrokken. In 2004 zijn de gemeenten Drimmelen en Breda uit de GR getreden. De GR heeft in de loop der jaren diverse wijzigingen ondergaan, mede onder invloed van gewijzigde wetgeving.

In 2008-2010 is op initiatief van de Raad van Bestuur een voorstel voor verzelfstandiging van het Havenschap Moerdijk aan de orde geweest. Dit voorstel hield in dat het Havenschap zou worden ondergebracht in een nieuw op te richten NV. Provinciale Staten en gemeenteraad van Moerdijk hebben destijds ingestemd met het starten van dit verzelfstandigingstraject. De motivering hiervoor was dat de GR door gewijzigde omstandigheden niet meer de meest passende organisatievorm werd geacht. De NV zou daarvoor het beste alternatief zijn. Op 4 november 2010 heeft de Raad van Bestuur van het Havenschap Moerdijk besloten om deze verzelfstandiging voorlopig te stoppen en besluitvorming hierover uit te stellen tot uiterlijk 2015. Belangrijkste overweging was dat herfinanciering van een financieel zelfstandig Havenschap binnen de randvoorwaarden van gemeente en provincie niet verantwoord was als gevolg van de economische crisis. Gemeenteraad en Provinciale Staten zijn destijds over dit besluit geïnformeerd.

In de huidige GR is sprake van een gelijke verdeling van het vermogen tussen de betrokken deelnemers, en daarmee ook van de risico's. De zeggenschapsverhouding is eveneens gelijk verdeeld, maar bij staken van de stemmen heeft de voorzitter, i.c. de provincie een beslissende stem. Op basis hiervan vervult de provincie het

voorzitterschap van het bestuur van de GR. In de Raad van Bestuur (het Algemeen Bestuur van de GR) zitten twee leden van Gedeputeerde Staten en twee leden van Provinciale Staten namens de provincie en vanuit de gemeente Moerdijk twee collegeleden en twee raadsleden. In het Dagelijks Bestuur zitten een gedeputeerde en een wethouder.

3. Strategische en organisatorische opgaven Havenstrategie

De doelen en ambities van de Havenstrategie stellen de organisatie (en deelnemende partijen) van het Havenschap voor grote opgaven. Samengevat kunnen de volgende opgaven worden onderscheiden:

- a. versterken van de groei van de goederenstromen en bedrijfsvestigingen door:
 - vergroting van de afhandeling van containers die via Rotterdam en Antwerpen Europa binnenkomen ('extended gate strategie');
 - het laten groeien van het aantal Europese kustvaartroutes die Moerdijk aandoen ('short sea strategie');
 - groei van de 'groene' chemie en procesindustrie;
- b. het aanbieden van extra diensten- en productiefaciliteiten gericht op het verhogen van de toegevoegde waarde productie en het creëren van meer werkgelegenheid, onder meer via intensivering van het ruimtegebruik en de aanleg en exploitatie van LPM;
- c. verdere verduurzaming van het haven- en industrieterrein ten behoeve van de leefbaarheid en om onderscheidend en concurrerend te blijven binnen het stelsel van Europese havens en industrieterreinen;
- d. versterken van de balans tussen de groei van het haven- en industrieterrein en de milieudruk en veiligheid van de omgeving, het invullen van goed nabuurschap en de verbetering van de natuur- en landschapswaarden.

Bij de realisatie van deze opgaven moet het Havenschap rekening houden met een groot aantal factoren en een complex nationaal en internationaal krachtenveld. Er is sprake van een snel veranderende omgeving, onder meer als gevolg van geduchte internationale concurrentieverhoudingen in de Europese havensector. Zo blijkt uit een recent rapport van de Erasmus Universiteit dat Nederlandse havens een relatief ongunstige concurrentiepositie hebben in vergelijking met omliggende havens in Duitsland, België en Frankrijk ("Level Playing Field – Onderzoek naar concurrentieverstoringen tussen zeehavens", Ecorys en RHV-Erasmus Universiteit, in opdracht van het Ministerie van I&M, maart 2014).

Hierbij komt de positionering tot en concurrentie met omliggende havens en industrieterreinen, die vereisen dat de kwaliteit en efficiency van de dienstverlening voortdurend scherp moet worden bewaakt. Het Havenschap moet verder voortdurend rekening houden met ontwikkelingen in het landelijke en Europese beleid omtrent havens en infrastructuur die van groot belang zijn voor de uitgangspositie en ontwikkelingsmogelijkheden van het haven- en industrieterrein.

Gelet op de relatief beperkte omvang en de ligging van het haven- en industrieterrein betekent dit dat de ontwikkeling van de samenwerking in de Vlaams Nederlandse Delta voor haar van groot belang is. Tegelijkertijd moet er oog zijn voor de snelle

economische veranderingen in de regio. Enerzijds is hier sprake van druk op de werkgelegenheid door bijvoorbeeld de sluiting van Philip Morris en Tetra-pak, anderzijds zijn er kansrijke ontwikkelingen gaande op het terrein van logistiek, de biobased economy en maintenance. Tenslotte moet actief worden ingespeeld op veranderingen in de samenstelling van de bedrijven op het haven- en industrieterrein; het behoud van bestaande bedrijvigheid en aantrekken van nieuwe bedrijven vereist een zeer actief locatie- en acquisitiebeleid, dat met de komst van het Logistiek Park Moerdijk (LPM) nog in belang zal toenemen.

Om deze opgaven van de Havenstrategie onder de huidige, snel veranderende omstandigheden te kunnen realiseren is een verdere doorontwikkeling van de organisatie van het Havenschap nodig. Deze is gericht op ten minste een viertal elementen:

- 1) verdere verzakelijking en professionalisering om te zorgen voor behoud en versterking van de concurrentiepositie door een optimale kwaliteit en efficiency van de dienstverlening;
- 2) een commerciëlere positionering van het haven- en industrieterrein en een gerichte werkwijze van het Havenschap met betrekking tot (internationale) acquisitie van bedrijven en goederenstromen;
- 3) versterking van het extern opereren van het Havenschap in de samenwerking met omliggende havens en andere partners in en buiten de regio, om zo te zorgen voor de benodigde infrastructurele voorzieningen en verbindingen met het achterland, voldoende aanbod van geschikt personeel en goede verhoudingen met de omgeving. Ook is samenwerking nodig om de belangen internationaal en nationaal effectief te kunnen behartigen;
- 4) zekerstelling van de benodigde financiële middelen om de lopende projecten en de extra investeringen die samenhangen met de Havenstrategie (geschat op ca. € 100 mln., zie hoofdstuk 6) op een voor de deelnemers verantwoorde wijze te kunnen realiseren.

4. Beoordeling huidige governance

De vraag is of de huidige governance van het Havenschap nog voldoet in het licht van deze nieuwe opgaven. Daarom willen we deze toetsen aan een aantal aspecten en criteria, die voortvloeien uit de Havenstrategie: de benodigde slagkracht en flexibiliteit, scheiding van rollen en verantwoordelijkheden, professioneel toezicht, financieringsopgaven en beheersing financiële risico's, samenwerking met derden en borging publieke belangen. Op de borging van publieke belangen wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

a. *Benodigde slagkracht en flexibiliteit*

De noodzakelijke verzakelijking, professionalisering en commercialisering van het Havenschap vereisen een gekwalificeerd en slagvaardig management dat over voldoende mandaat beschikt om de noodzakelijke besluiten te kunnen nemen. In de huidige structuur dient het management wezenlijke besluiten voor te leggen aan het Dagelijks Bestuur of de Raad van Bestuur. Deze structuur geeft de

nodige bestuurlijke drukte door de noodzakelijke afstemming en overleg in het Dagelijks Bestuur en de Raad van Bestuur, alsmede de noodzaak tot terugkoppeling en afstemming met de 'eigen raad' of het 'eigen college'. Er zijn veel partijen bij de besluitvorming betrokken en daardoor is de flexibiliteit minder groot. Hierbij komt dat politieke invloeden een rol kunnen spelen bij de afweging van de publieke belangen van de deelnemers en omwonenden en de belangen van het Havenschap als bedrijf. Dit kan belemmerend zijn voor de vereiste slagkracht. Benadrukt kan worden dat dit niets zegt over het functioneren van personen, maar over de institutionele opzet en werking.

Verder kan gewezen worden op de huidige inherente consequentie van de bestuurlijke vorm van de GR, namelijk dat de bestuurders (zowel Dagelijks Bestuur als Raad van Bestuur) gevormd worden door publieke bestuurders die (minimaal) elke vier jaar kunnen wisselen. Het Havenschap heeft, met twee verkiezingen op verschillende momenten, iedere vier jaar te maken met een regelmatige wisseling van bestuurders. Daar kunnen nog incidentele tussentijdse wisselingen bij komen. Dit heeft een vertragend effect op de besluitvormingsprocedures in het bedrijf rondom deze perioden.

b. *Scheiding rollen en verantwoordelijkheden*

In de huidige publiekrechtelijke structuur zijn de bevoegdheden gebaseerd op de wettelijke bepalingen en vormgeving van de GR. Raad van Bestuur en Dagelijks Bestuur zijn in dit model zowel voor sturing, beheersing, toezicht en verantwoording bepalende organen. De Raad van Bestuur stelt de begroting en jaarrekening vast, waarbij Raad en Staten de mogelijkheid hebben tot indienen van zienswijzen. De deelnemers zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de financiële gevolgen en risico's en dienen twee verschillende belangen; het publiekrechtelijke belang als volksvertegenwoordiger en het bedrijfsbelang van het Havenschap. Dit kan spanning in de besluitvorming en verantwoording opleveren, omdat de belangen van Havenschap, gemeente en provincie niet altijd gelijk zijn. Ook kan er overlap bestaan tussen beleidsterreinen waarvoor de bestuurders in het Dagelijks Bestuur als portefeuillehouder in hun colleges verantwoordelijk zijn.

Er bestaat daarmee een risico van vermenging van publiek en privaat belang. Daardoor kan beperking van de private ontwikkel- en financieringsmogelijkheden optreden, bijvoorbeeld door afoming van vermogen of het toerekenen van bepaalde taken.

c. *Professioneel toezicht*

Het bestuurlijk toezicht van het Havenschap is belegd bij personen die zijn aangesteld op basis van hun bestuurlijke positie, en niet op basis van specifieke markttechnische competenties. De toenemende complexiteit van de opgaven van het Havenschap vraagt om competenties en expertise die niet noodzakelijkerwijs bij de betreffende bestuurders of hun ambtelijke ondersteuners aanwezig zijn. Bijvoorbeeld op het terrein van havenexpertise, internationale acquisitie, ladingstromen, duurzaamheid en andere essentiële beleidsterreinen van de organisatie. Externe toezichthouders kunnen ook een ander netwerk inbrengen en op een andere regionale schaal opereren, wat toegevoegde waarde oplevert

voor het Havenschap. Voor de directie betekent dit dat ze veelal een beroep moet doen op externe expertise en niet kan terugvallen op een gekwalificeerd intern orgaan. Dit komt de kwaliteit van de besluitvorming, en ook de slagkracht niet ten goede. Hierbij komt het risico van de eerder genoemde 'discontinuïteit' van bestuur. Gelet op het lange termijn karakter van de ontwikkeling van havens, is continuïteit van het toezicht van groot belang.

d. Financieringsopgaven en beheersing financiële risico's

De huidige GR impliceert dat de deelnemers volledig aansprakelijk zijn voor de risico's van het Havenschap. Voor het Havenschap betekent dit dat het gebruik kan maken van dezelfde financieringsvoorwaarden als overheden en dus over relatief goedkoop geld kan beschikken.

Door een voorzichtig financieel beleid en het afzien van dividenduitkeringen of andere onttrekkingen in de afgelopen jaren, is het Havenschap op dit moment en in de huidige vorm een financieel gezond bedrijf. Dit betekent dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de huidige opgaven, inclusief de hierbij horende risico's. Het eigen vermogen (algemene reserve dan wel weerstandsvermogen) omvat ca. € 70 miljoen. De leningen (vreemd vermogen) bedragen ca. € 130 miljoen en lopen volgens de meerjarenbegroting terug naar ca. € 95 miljoen in 2019 (exclusief de benodigde financiering voor het LPM). Deze leningenportefeuille is publiek gefinancierd, aangezien publieke partijen ook volledig financieel verantwoordelijk zijn. Het exploitatiesaldo bedraagt ca. € 4 miljoen per jaar. Hierbij is nog geen rekening gehouden met het potentiële verdienvermogen uit de grondexploitaties, die uiteraard ook inherent risicovol zijn. Ook is dan nog geen rekening gehouden met de financiële vertaling van de ambities in de Havenstrategie. Het operationele resultaat en de omvang en snelheid van het resultaat uit grondexploitaties bepalen de financiële slagkracht en de ruimte voor investeringen in de toekomst. Hierbij is voortzetting van publieke financiering voor de komende jaren onontbeerlijk. In hoofdstuk 6 zijn deze financiële aspecten verder uitgewerkt.

e. Samenwerking met derde partijen

Om de opgaven van de Havenstrategie te kunnen realiseren is een verdere doorontwikkeling van de organisatie en samenwerking nodig, gericht op versterking van het extern opereren van het Havenschap in relatie tot omliggende havens en andere partners. Ook is samenwerking nodig om de belangen internationaal en nationaal effectief te kunnen behartigen en om op een andere schaal en binnen andere netwerken te kunnen opereren. Samenwerking kan daarnaast leiden tot vergroting van ladingstromen en bedrijfsvestigingen, die voor zowel het economische effect in de regio als voor de financiële slagkracht van het Havenschap van groot belang zijn. Ook door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, zoals de Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging en de BIM (Bedrijvenkring Industrieterrein Moerdijk), is gewezen op het belang van het gewenste schaalniveau en vergroting van de slagkracht. Daarnaast is in de reacties op de Havenstrategie duidelijk geworden dat verschillende partijen bereid zijn tot verdergaande samenwerking met, en zelfs participatie in het Havenschap. In het huidige model is deelneming van private partijen formeel

mogelijk, maar vergt een zware procedure ((art. 93 WGR; deelneming kan door rechtspersonen, indien hun bestuur bij Koninklijk Besluit daartoe is gemachtigd). In 1990 is door de wetgever gepoogd artikel 95 van de WGR te versoepelen ten aanzien van niet-publiekrechtelijke deelnemers. Dit staat echter nog los van de vraag of private partijen (bv. overheids-NV's) dit zélf in deze constructie ambiëren (bv. omdat hun risico's moeilijk te beperken zijn). In een private vorm is participatie van andere publieke partijen, maar ook van private partijen beter mogelijk en meer voor de hand liggend. Zo zal bijv. bij toetreding van andere overheden tot de GR opnieuw berekend moeten worden wat het aandeel in het vermogen en de risico's is. Wel is het denkbaar dat samenwerking op onderdelen in separate project-BV's mogelijk is, zowel via een GR als vanuit een NV.

Conclusie

De huidige GR biedt het Havenschap het voordeel van nauw betrokken en geëngageerde deelnemers en een aantrekkelijke financieringsstructuur die ook voor de komende jaren voor het Havenschap onontbeerlijk is. Hier staat tegenover dat de bestuursstructuur niet bevorderlijk is voor de benodigde slagkracht en kan leiden tot ongewenste belangentegenstellingen en onduidelijke besluitvorming en verantwoording. Ook voorziet de huidige bestuursstructuur niet in een toezichtstructuur die is gebaseerd op specifieke inhoudelijke competenties. Hierdoor kan de gewenste verzakelijking en professionalisering van de bedrijfsvoering worden beperkt en moet de directie voor inhoudelijke ondersteuning gebruik maken van externe expertise. Voor de samenwerking met derden kan het huidige model voor sommige potentiële partners een belemmering vormen. Gelet op deze beperkingen is aanpassing van het huidige model wenselijk .

5. Borging publieke belangen

Het haven- en industrieterrein biedt de gemeente en de regio economische activiteit en werkgelegenheid, maar raakt tevens aan andere publieke belangen, zoals ruimtegebruik, veiligheid, milieu, woon- en leefklimaat, financiën. Het is van belang dat deze publieke belangen adequaat worden geborgd in welk model dan ook. De vraag is in hoeverre de governance van het Havenschap hierbij van belang is en of het uitmaakt welke governancestructuur wordt toegepast. Voor de verschillende publieke belangen wordt dit hieronder uitgewerkt.

a) Economisch belang en werkgelegenheid

Het haven- en industrieterrein is van groot economisch belang voor Brabant en voor de regio. Op het haven- en industrieterrein zijn ca. 400 bedrijven gevestigd met ca. 17.000 mensen die direct of indirect voor hun inkomen afhankelijk zijn van het haven- en industrieterrein. In economische zin zorgt het haven- en industrieterrein voor een totale toegevoegde waarde van € 1,3 miljard (bron: Havenstrategie). De werkloosheid in de gemeente Moerdijk is mede hierdoor lager dan het gemiddelde in de regio hetgeen voor de gemeente direct positieve financiële consequenties heeft. De impact van het haven- en industrieterrein straalt ook op de rest van Brabant en omliggende provincies uit.

In de Havenstrategie worden de lijnen uitgezet om ervoor te zorgen dat het

haven- en industrieterrein ook de komende jaren verder kan groeien en haar positie kan versterken. Om dit te bereiken moet ervoor gezorgd worden dat de voorwaarden daarvoor op orde zijn. Hiertoe behoren een daadkrachtige, gekwalificeerde en efficiënte organisatiestructuur, gezonde financiële verhoudingen en goede samenwerkingspartners. Verder zullen de ruimtelijke, milieutechnische en andere randvoorwaarden de verdere groei mogelijk moeten kunnen maken. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de huidige deelnemers.

De governancestructuur kan van invloed zijn op deze voorwaarden, maar is niet per se bepalend. Dat ligt aan de wijze waarop deze wordt ingevuld. Het economische belang blijft in welke governancevorm dan ook een belangrijke zorg en verantwoordelijkheid van de deelnemende overheden.

b) *Ruimtegebruik en relatie omgeving*

Het haven- en industrieterrein omvat een groot deel van de ruimte van de gemeente Moerdijk. Met de ontwikkeling van LPM is dit ruimtebeslag verder toegenomen. Eventuele verdere expansie van het haven- en industrieterrein kan nieuwe ruimteclaims opleveren.

De besluitvorming over het ruimtegebruik van het haven- en industrieterrein is en blijft, in welke structuur dan ook, in eerste aanleg de bevoegdheid van de gemeente via de bestemmingsplannen en structuurvisies. Gelet op het bovenregionale belang van het haven- en industrieterrein kunnen echter ook de provincie en het rijk hierbij via hun ruimtelijke kaders een rol spelen. Alle beslissingen worden echter door de betrokken overheden genomen op basis van democratische besluitvorming en de hiervoor van toepassing zijnde wettelijke kaders. Ruimtelijke ordening is geen bevoegdheid van het Havenschap en wordt daarom ook niet geraakt door de keuze van de governancestructuur. Hier is sprake van een onvervreembare overheidstaak.

c) *Milieu*

De vergunningverlening en handhaving op het terrein van milieu geschiedt door of namens overheden aan individuele bedrijven/inrichtingen binnen het beheersgebied van het Havenschap en verloopt dus niet via het Havenschap. In de huidige situatie ligt de uitvoering voor de vergunningverlening en handhaving bij de Omgevingsdienst Midden en West-Brabant (OMWB) in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk. De vergunningverlening op het gebied van bouw van niet-provinciale inrichtingen is een taak van de gemeente. De milieubelangen worden op een aantal niveaus al geborgd en dit zal niet veranderen door een wijziging van de governancestructuur.

De vastlegging van de geluidscontour is ook een overheidsbevoegdheid. Vanuit zijn rol als parkbeheerder en gebiedsontwikkelaar kan het Havenschap wel zijn invloed en expertise aanwenden om te zorgen voor een optimaal gebruik van de beschikbare milieuruimte. Bijvoorbeeld door te zorgen voor een goede benutting van geluidscontouren en een efficiënte geluidsruimteverdeling binnen de 50 dB(A) geluidcontour, via een gericht locatiebeleid, zonebeheerplan, beperking hinder van geluid en emissies door het treffen van geluid beperkende

maatregelen. Op deze aspecten kan door de deelnemers of aandeelhouders in iedere governancestructuur worden gestuurd door hierover bepalingen op te nemen in de statuten, of via aanvullende (aandeelhouders)instructies. De specifieke expertise bij het Havenschap zou door samenwerking met derden wel verder uitgebreid en geprofessionaliseerd kunnen worden.

d) *Veiligheid*

De integrale veiligheid op het Havenschap is de verantwoordelijkheid van de burgemeester in samenspraak met de Veiligheidsregio. Recente incidenten en incidenten in het verleden hebben duidelijk gemaakt hoezeer veiligheid van belang is. De rol van het Havenschap is beperkt tot die van deskundig adviseur voor de Veiligheidsregio en voor de gemeente bij calamiteiten en rampen. Ook hiervoor geldt dat de specifieke expertise van het Havenschap door samenwerking met derden verder uitgebreid en geprofessionaliseerd kan worden. Uiteraard kan deze expertise in de huidige situatie (net als ten aanzien van milieu) worden ingehuurd. Maar inbreng van expertise door partners die deze expertise reeds op grotere schaal in hun organisatie hebben, kan tot schaalvoordelen en efficiëntie leiden. Dit geldt ook voor de functie van havenmeester die de controle heeft op het inkomende en uitgaande scheepvaartverkeer, de veilige handling, toe kan zien op de status van schepen (port security, sanitatie, infectieziekten, etc.), verkeersveiligheid, aanwijzingen kan geven, etc. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat taken op het terrein van veiligheid en gezondheid die op gezag van de burgemeester aan het Havenschap zijn gemandateerd ook bij een andere governance op een vergelijkbare wijze kunnen worden geregeld.

e) *Ontsluiting en infrastructurele voorzieningen*

De ruimtelijke ontsluitingsmogelijkheden zijn van groot belang voor de ontwikkeling van het haven en industrieterrein. Behalve voor de infrastructuur op het eigen terrein heeft het Havenschap hierop geen directe invloed. Het Havenschap is hier afhankelijk van de gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid, die elk op hun eigen terrein in de benodigde infrastructuur (wegen, spoor, water, riolering) moeten voorzien. Ook de Europese Unie is in dit verband van groot belang. Dit vergt goede onderlinge afstemming en gemeenschappelijke overeenstemming over de doeleinden, ambities en randvoorwaarden van het Havenschap.

Op elk van de betrokken terreinen zijn aparte overlegtrajecten gaande waarbij het Havenschap primair vragende partij is en de overheden de bevoegde instanties zijn. De keuze van de governancestructuur heeft hierop verder geen invloed.

Voor de wegen op het haven- en industrieterrein berust de wettelijke onderhoudsplicht bij het Havenschap en is de gemeente bevoegd orgaan.. De gemeente dient er op toe te zien dat de wegen op het terrein in goede staat verkeren en ze moet volgens de Wegenwet de openbare bestemming regelen. Verandering van de governance heeft hierop geen direct effect.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het toegankelijk maken en houden van de

vaarwegen naar de haven. Deze verantwoordelijkheid blijft op dezelfde wijze gehandhaafd bij een eventuele verandering van de governancestructuur.

Publiekrechtelijk havenbeheer en havenexploitatie

Een belangrijk aandachtspunt bij een eventuele wijziging van de governance naar een NV betreft het publiekrechtelijke havenbeheer en havenexploitatie. In de huidige situatie is sprake van diverse door de GR uitgevaardigde verordeningen die hierop van toepassing zijn, zoals de Haven- en terreinverordening en de verordeningen Bijdrage Afvalstoffen, Binnenhavengeld en Kadegeld. Nagegaan moet worden of deze verordeningen kunnen worden omgezet in privaatrechtelijke overeenkomsten. Met name de bevoegdheden en taken van de havenmeester kunnen niet geheel privaatrechtelijk worden geregeld en verdienen daarom bijzondere aandacht. Hier kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen bij andere zeehavens.

f) *Het financiële belang en de bescherming van grondposities*

Het financiële belang kan worden onderscheiden in enkele aspecten:

a. *OZB-opbrengsten*: de gemeente Moerdijk krijgt als vestigingsgemeente inkomsten uit de Onroerend Zaak Belasting (OZB) van de op het haven- en industrieterrein gevestigde bedrijven. Hoewel een verrekening plaatsvindt via het gemeentefonds is de netto-opbrengst hiervan jaarlijks zo'n € 3 miljoen. Deze middelen zijn voor de gemeente vrij besteedbaar en geven daarmee extra ruimte op de begroting. Hier staat tegenover dat de gemeente de benodigde voorzieningen moet treffen voor het woon- en leefklimaat. Naast de directe OZB-opbrengsten profiteert Moerdijk ook van het haven- en industrieterrein via de werkgelegenheid die deze genereert voor de inwoners van Moerdijk. Deze situatie blijft onveranderd bij een eventuele wijziging van de governance.

b. *investeringen, financiële risico's en resultaten*: als deelnemer in het havenschap zijn provincie en gemeente volledig verantwoordelijk voor de investeringen en financiële risico's en kunnen ze zelfstandig besluiten over de besteding van eventuele resultaten. In geval van een NV kunnen de overheden hun financiële deelname en daarmee ook hun financiële risico's in principe begrenzen. Hiermee wordt – althans in theorie - meer zekerheid gecreëerd voor de betrokken overheden. Tegelijkertijd geldt wettelijk dat de aandeelhouders de jaarrekening van een NV vaststellen en daarbij de beschikking krijgen over de bestemming van de winst. De overheden behouden dus invloed op de financiële uitkomsten van de NV.

Vanuit het financieel belang is een overgang naar een NV voor de betrokken overheden gunstig door de zekerheid over hun inbreng en de beslissingsbevoegdheid over de verdeling van de resultaten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in geval van tegenvallende resultaten of een dreigend faillissement van een overheids-NV er vaak een beroep op aandeelhouders wordt gedaan om garanties of aanvullende financiering.

c. *bescherming van grondposities*: in tegenstelling tot een gemeenschappelijke

regeling kan een NV failliet gaan. In dat geval treedt een curator aan om de boedel te regelen. Dan zou het kunnen gebeuren dat gronden die nu in het bezit zijn van het Havenschap door de curator uit de boedel worden verkocht aan de hoogstbiedende partij, die niet noodzakelijkerwijs dezelfde belangen nastreeft als het Havenschap. Hoewel het mogelijk om een theoretisch risico gaat, zou dit voorkomen kunnen worden door op voorhand hiervoor een regeling te treffen, bijvoorbeeld via de financieringsovereenkomst.

g) *Belangen werknemers Havenschap*

De medewerkers van het Havenschap hebben door de GR een ambtelijke status. Bij een eventuele overgang naar een NV verliezen de medewerkers deze ambtelijke status en worden zij aangesteld naar burgerlijk recht. Zij zullen dan vallen onder een nieuw te vormen arbeidsvoorwaardenregeling. Mocht hiertoe worden besloten, dan zal voor de betrokken werknemers een overgangsregeling moeten worden getroffen via een nader op te stellen Sociaal Statuut.

Resumerend kan worden vastgesteld dat de borging van publieke belangen bij de overgang naar een andere governancestructuur aandacht vereist. Voor verschillende belangen (ruimtelijk beleid, milieu, veiligheid) geldt echter dat deze niet afhankelijk zijn van de keuze van het governancemodel, maar worden bepaald door de bevoegdheden van de betreffende overheden. Het gaat hier om intrinsieke overheidstaken die niet kunnen worden vervreemd. In enkele andere gevallen (grondposities, belangen werknemers) zullen aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om de betreffende belangen veilig te stellen. Bijzondere aandacht verdient de overgang van het publiekrechtelijke havenbeheer, de havenexploitatie en de positie van de havenmeester bij een eventuele overgang naar een NV-structuur. De maatschappelijke functie en doelstellingen van het Havenschap kan verder bij een eventuele wijziging van de governance nader via de statuten en randvoorwaarden worden geregeld.

6. Financiële opgaven en risico's

In het kader van deze notitie zijn op het vlak van financiën een drietal aspecten relevant. Dat zijn de huidige financiële positie en het weerstandsvermogen, de financiering van de investeringsopgaven die voortvloeien uit de Havenstrategie en de financiële risico's voor de deelnemende partijen. Kernvraag daarbij is of de huidige deelnemende partijen deze financieringsopgaven en risico's kunnen en willen dragen, of dat voor realisering van de doelstellingen financiële participaties, kapitaalinjecties, risicospreiding en versterking van het verdienvermogen wenselijk zijn.

Zoals reeds in hoofdstuk 3 is aangegeven is de financiële positie van het Havenschap, kijkend naar de algemene reserve en het weerstandsvermogen, op dit moment gezond te noemen. Dat berust mede op de huidige, goedkope financiering door publieke partijen. Op zich geeft dat nog geen antwoord op de vraag of de huidige deelnemers, gegeven deze situatie, in staat zijn om op langere termijn de financiële opgaven aan te kunnen, en wat de financiële risico's hiervan zijn.

Indien toetreding van derde partijen hiervoor gewenst zou zijn, is het noodzakelijk de waarde van het bedrijf vast te stellen om te kunnen bepalen welke kapitaalsinbreng

daarbij passend is. In dat kader is een uitgebreide 'due-diligence' (boekenonderzoek ofwel bedrijfsdoorlichting) noodzakelijk. In deze notitie beperken wij ons tot de vraag of toetreding gewenst lijkt gegeven de financiële opgaven en risico's.

Om een beeld te krijgen van de huidige en toekomstige financiële positie zijn een zestal componenten van belang:

1. De reguliere exploitatie van het haven- en industrieterrein
2. Grondexploitatie Shell-gronden en overige terreinen
3. Grondexploitatie LPM
4. Waarborgregeling Moerdijk
5. Investerings Havenstrategie
6. Reservepositie en weerstandsvermogen

In het hierna volgende overzicht zijn op hoofdlijnen de resultaten of investeringen samengevat in drie scenario's:

	Optimistisch scenario	Basisscenario	Pessimistisch scenario
1. Reguliere exploitatie Havenbedrijf (exclusief erfpacht opbrengsten uit grexen)	Gelijke uitgangspunten voor de reguliere exploitatie		
2. Grex Industrial Park (IP) 113 ha. netto met een looptijd ca. 23 jaar + overige grexen	Start uitgifte 2015 Resultaat* grex IP: € 63,8 mln en overige grex: € 13,8 mln.	Start uitgifte 2017 Resultaat* grex IP: € 25 mln en overige grex: € 6,3 mln.	Start uitgifte 2019 Resultaat* grex: € 16,9 mln en overige grex: € 5,1 mln.
3. Grex LPM 142 ha. netto met een start uitgifte in 2016, 3% rente	Looptijd 10 jaar Resultaat* grex: € 6,2 mln.	Looptijd 15 jaar Resultaat* grex: -/€ 0,9 mln.	Looptijd 20 jaar Resultaat* grex: -/€ 24,5 mln.
4. Waarborgregeling woningen Moerdijk	-/€ 2,3 mln.	-/€ 8,1 mln.	-/€ 24 mln.
5. Investerings Havenstrategie	Globale aanname/stelpost van € 100 mln. voor ambities Havenstrategie		

* Resultaten grex NCW prijspeil 1-1-2014

Toelichting:

Ad. 1) De reguliere exploitatie kent een redelijk stabiel resultaat van jaarlijks € 4 tot € 5 miljoen. Uit de meerjarenprognose (begroting 2015, pag. 59) blijkt dat er voor de komende drie jaar een vrijval van reserves is begroot die bijdraagt aan dit resultaat.

Meerjarenperspectief HM (in € mln.)	realisatie		begroting				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resultaat (excl grex)	4,4	2,6	2,3	3,0	4,9	5,2	5,2
Mutaties in reserves	0,4	(1,8)	(2,5)	(2,0)	(0,2)	-	-
Resultaat na bestemming (excl grex)	4,0	4,4	4,7	5,0	5,1	5,2	5,2

Op basis van dit resultaat zou een bedrijfswaardering voor de reguliere exploitatie van het Havenschap Moerdijk mogelijk zijn. Deze bedrijfswaardering omvat een zorgvuldige uitwerking van veel variabelen. Dit vergt een doorlooptijd van zeker één tot twee maanden. Daarom kon deze bedrijfswaardering niet worden uitgewerkt in het tijdsbestek waarin deze notitie moest worden opgesteld. Om de bedrijfswaarde te bepalen is onder meer van belang te bepalen wanneer en hoe sprake is van 'going concern', d.w.z. wanneer sprake is van een stabiele situatie in de bedrijfsvoering, zowel in de operationele kasstroom als in de investeringsstroom. Ook andere uitgangspunten vergen

nadere motivering van een groot aantal variabelen die voor waardering van belang zijn, zoals rente op vreemd vermogen en een rendementseis op eigen vermogen. Dit alles zal leiden tot een bandbreedte in de waarderingssuitkomst.

Ad. 2) De grondexploitaties Industrial Park (Shell-gronden) en overige grondexploitaties kennen in het basisscenario een geraamd resultaat van ca. € 31 miljoen (netto contante waarde in euro's van nu).

Voor de Shell-gronden geldt een hoge mate van onzekerheid ten aanzien van de waardering. De afgelopen vijf jaar zijn er geen gronden verkocht. De locatie is echter uniek door de zeer hoge toegestane milieucategorie. Óf en wanneer een bedrijf zich vestigt is onzeker. Vanwege de grote onzekerheid is veiligheidshalve gerekend met een voorzichtig geraamde gronduitgifteprijs. De bandbreedte in de waardering is daarmee fors, van ca. € 64 miljoen (NCW) in een optimistisch scenario tot ca. € 17 miljoen (NCW) in een pessimistisch scenario. Deze bandbreedte hangt vooral af van het uitgiftetempo en de uitgifteprijs. Daarbij kan het geraamde positieve saldo van deze grondexploitaties pas aangewend worden indien en voor zover deze winsten ook zijn gerealiseerd, hetgeen naar verwachting pas over vele jaren het geval zal zijn.

Ad. 3) Gelet op de second opinion LPM, die door vertegenwoordigers van vier universiteiten is uitgevoerd, en de daarin geschetste referentieprijzen, is in het basisscenario uitgegaan van een looptijd van 15 jaar. Dit is in lijn met de looptijd die in het exploitatieplan LPM is aangehouden en met de uitkomst van de second opinion. De grondexploitatie LPM sluit daarmee ongeveer neutraal. Daar zit echter de (winst)afdracht aan de regeling Moerdijk Meer Mogelijk van ca. € 27,5 miljoen in. Anders gezegd, voor de realisatie van de regeling Moerdijk Meer Mogelijk is een positief resultaat van ca. € 27,5 miljoen noodzakelijk, maar dat is geen zekerheid.

Ad. 4) Voor het effect van de Waarborgregeling Woningen kern Moerdijk wordt in het optimistische scenario uitgegaan van een kostenpost van € 2,3 miljoen, in het basisscenario van een kostenpost van € 8,1 miljoen en in pessimistisch scenario van een kostenpost van € 24 miljoen over een reeks van jaren. E.e.a. gebaseerd op de memo waarborgregeling kern Moerdijk van Brink Management & Advies van 8 april 2014. Deze kosten zouden moeten worden opgevangen door het reguliere exploitatiesaldo en/of de algemene reserve.

Ad. 5) Voor de kosten van de uitvoering van onderdelen van de Havenstrategie zijn nog geen investeringsramingen beschikbaar. Die ambities, zoals geschetst is hoofdstuk 3 van deze notitie, zijn ook opgenomen in het Strategisch Uitvoeringsprogramma. Globaal is als stelpost hiervoor € 100 miljoen aangehouden (in een bandbreedte van € 50 miljoen tot € 150 miljoen). De € 100 miljoen betreft een globale aanname/stelpost voor de ambities van de Havenstrategie, o.a. eventuele bijdrage in onrendabel deel spoorontwikkelingen (o.a. Rail Service Centrum Moerdijk, verbeteren aansluiting op hoofdspoor bij station Lage Zwaluwe), milieu en landschappelijke maatregelen, herstructureringsopgaven e.d..

Op basis van het voorgaande is voor het kunnen realiseren van de ambities uit de Havenstrategie (inclusief de Waarborgregeling woningen en de regeling Moerdijk Meer Mogelijk) een stabiel bedrijfsresultaat plus het verdienvermogen uit de grondexploitaties voor het Havenschap een noodzaak. Het versterken van dit verdienvermogen en het

versnellen van deze verdienpotentie leidt tot het eerder en beter kunnen realiseren van deze ambities.

Daarnaast is de omvang van de reservepositie en het weerstandsvermogen van belang. Op basis van de jaarrekening 2014 ontstaat het volgende beeld van de reservepositie.

Havenschap Moerdijk	
Weerstandsvermogen	Bedrag in € mln.
(Eigen Vermogen)	
Algemene reserve	€ 68
Onverdeeld resultaat	€ 4
Totaal weerstandsvermogen balans / EV	€ 72

Alleen in de huidige situatie van een GR met 100% overheidsgarantie is het eigen vermogen een 'vrije reserve', mede bedoeld om de risico's op te kunnen vangen. Indien er bancair gefinancierd zou gaan worden in een privaatrechtelijke entiteit, dan zullen er eisen gesteld worden aan een minimale omvang van het eigen vermogen in relatie tot het vreemd vermogen. Het risicoprofiel hangt nauw samen met de risico's in de grondexploitaties, die grotendeels binnen de geraamde saldi kunnen worden opgevangen. Daarnaast vloeien er risico's voort uit de reguliere exploitatie en de Waarborgregeling. Naar verwachting is de omvang van het huidige weerstandsvermogen voldoende om die risico's op te kunnen vangen. De risico's met betrekking tot de investeringen die voortvloeien uit de Havenstrategie zijn hierin echter nog niet verwerkt.

Belangrijk is het gegeven dat de huidige financiering publiek plaatsvindt. Uit recente analyses blijkt dat vooralsnog private (bancaire) financiering (zonder overheidsgarantie) niet haalbaar is op korte termijn. Bij overgang van een GR naar een overheids-NV zou in principe marktconform gefinancierd moeten worden, dus tegen een hogere rente. Afbouw van publieke garantstelling zou pas op langere termijn deels kunnen gaan plaatsvinden.

Omdat overheden zich garant stellen, kan mogelijk tegen een lagere dan marktconforme rente gefinancierd worden. Om staatssteun te voorkomen, zal Havenschap N.V. dan echter ter compensatie een premie aan de overheden moeten betalen ('Safe Harbour Premie'). Dat betekent extra opbrengsten bij de huidige deelnemende partijen, maar extra lasten voor het Havenschap. Onderzocht kan worden of een deel van deze premie mogelijk te voldoen is door het 'op waarde zetten' van publieke taken die het Havenschap uitvoert. Daarmee kan het Havenschap een compensatie ontvangen voor de hogere rentekosten, terwijl dit voor de betrokken overheden budgettair neutraal uitwerkt. Deze constructie is ook bij de verzelfstandiging van Zeeland Seaports en Groningen Seaports gehanteerd.

Resumerend: de financiële positie van het Havenschap is momenteel gezond en toereikend om de huidige risico's (incl. LPM en de Moerdijkregeling) te kunnen dragen, uitgaande van voortzetting van publieke financiering. Financiering van de ambities voor de toekomst voortkomend uit de Havenstrategie (ong. € 100 mln.) vormt echter een risico, omdat onzeker is of het exploitatieresultaat en de reserves hiervoor toereikend zijn. Daarmee is deze in grote mate afhankelijk van het verdienvermogen uit de grondexploitaties. Toetreding van partijen die een kapitaalsinjectie kunnen doen én een

verbetering en versnelling van dit verdienvermogen mogelijk maken, lijkt daarom bij te kunnen dragen aan het realiseren van deze doelstellingen.

7. Kansen en mogelijkheden samenwerking derden

In het voorgaande is reeds aan de orde gekomen dat toetreding van derde partijen kan bijdragen aan het realiseren van de geformuleerde doelstellingen in de Havenstrategie. Die bijdragen kunnen betrekking hebben op het toevoegen van specifieke expertise en competenties (duurzaamheid, milieu, veiligheid, nabuurschap) maar ook op vergroting van professionaliteit en commerciële slagkracht. Daarnaast kunnen bijdragen van derden ook leiden tot kapitaalsinjectie, spreiding van risico's en versterking en versnelling van het verdienpotentieel. Met het oog hierop is opdracht verleend aan Deloitte in dit kader verkennende gesprekken met partijen te hebben over mogelijkheden en voor- en nadelen van samenwerking en mogelijke toetreding.

De genoemde voordelen kunnen ook optreden in operationele samenwerkingsovereenkomsten of door middel van (additionele) inhuur, dan wel structurele versterking van de eigen organisatie van het Havenschap in de huidige vorm. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat deze voordelen sterker worden als ook sprake is van een gezamenlijk belang bij de samenwerkende partijen.

Van diverse kanten is door partijen belangstelling getoond in samenwerking met het Havenschap Moerdijk. Op basis van de reacties van partijen op de Havenstrategie is vervolgens met deze partijen gesproken over samenwerkingsmogelijkheden en – voorkeuren om te zien of de governance hiervoor een belemmering zou kunnen vormen. De weergave hiervan is in dit hoofdstuk opgenomen.

Van de kant van het Havenbedrijf Rotterdam (HbR) wordt vooral de samenhang benadrukt van de havencorridor en de toegevoegde waarde die een samenwerking voor beide partijen kan opleveren. Dat past goed bij de 'extended gate' ambitie van Moerdijk. Industrieel en logistiek gezien wordt deze corridor als één gebied beschouwd, waarin een aantal grote spelers actief zijn, zoals Shell. De ladingstroom is sterk Rotterdams georiënteerd waarbij ca. 70% van de bedrijven georiënteerd is op het Rotterdamse. HbR staat in principe niet afwijzend tegenover een financiële betrokkenheid bij de haven van Moerdijk. De business case moet dit wel laten zien en onderbouwen. Een concreet aantal terreinen van samenwerking is door HbR genoemd:

- Vergemakkelijken van zaken voor onze (gedeelde) klanten (*the ease of doing business*);
- Milieu- en veiligheidsmanagement;
- Verstevigen van de containerlogistiek;
- Efficiencywinst door dezelfde nautiek;
- Marketing en commercie (vooral op het internationale toneel);
- Financieringsexpertise en treasurycapaciteit;
- Omgevingsmanagement of stakeholdermanagement.

Het creëren van een gezamenlijk belang is daarbij voor HbR een belangrijk element om samenwerking op deze terreinen meer inhoud te geven. Er lijkt bereidheid vanuit het HbR aanwezig om dat vorm te geven middels een minderheidsdeelneming in het Havenschap Moerdijk. Een sterke voorkeur is daarbij voor participatie in een verzelfstandigde overheids-NV. Uiteraard blijven daarbij, ook in de ogen van Rotterdam, het behoud van publieke en politieke taken en inbedding belangrijk, zoals besluiten over grootschalige investeringen, omgevingsmanagement etc. HbR wijst er daarbij op dat ook zij als overheids-NV nog steeds een organisatie is met publieke doelen en belangen.

Ook van de kant van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen is bij de reacties op de Havenstrategie belangstelling getoond in samenwerking. Verdere vergroting en intensivering van de samenwerking in het achterland is door Antwerpen een 'topprioriteit' genoemd. Die samenwerking zal zich in de ogen van Antwerpen vooral richten op separate onderdelen met een aparte business case, die voor beide partijen voordelen laat zien. Een dergelijke samenwerking zou vooral gericht moeten zijn op beleidsmatig en infrastructureel terrein en op efficiëntie verbeterende maatregelen, waarbij de havenschappen faciliterend dienen op te treden als verbinder. Daarmee sluit een mogelijke samenwerking aan op de doelstelling van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen; het creëren van verbindingen. Als voorbeelden kan ook gedacht worden aan investeringen in terminals, infrastructuur, intermodal solutions, promotie of transferia. Het aanwezige biobased cluster in en rondom het haven- en industrieterrein van Moerdijk is naar de mening van Antwerpen een positief punt om mee nemen in de overweging tot samenwerkingsverbanden. Wanneer er sprake is van een versterking van het biochemisch complex in de haven van Antwerpen of van andere maritieme of logistieke mogelijkheden, lijkt er vanzelfsprekend meer draagvlak voor samenwerking.

Verder is er – vanuit publieke kant – ook interesse getoond voor samenwerking vanuit de regio's West en Midden Brabant. Daarbij staat vooral het economische belang van de regio voorop waarbij voor West Brabant meer de logistieke en industriële samenhang (met name de A16 corridor) van belang lijkt. Daarmee is er ook vanuit de regio grote belangstelling voor (verdergaande) samenwerking en ook participatie, vooral ingegeven door de wens tot nauwere bestuurlijke samenwerking en economische ontwikkeling. Voor Midden Brabant is de samenwerking met de binnenhavens (Tilburg, Waalwijk en Oosterhout) en de achterlandverbinding een aspect. Daarbij wijst de regio ook op het belang van de Haven van Moerdijk voor de economische agenda en ontwikkeling van West en Midden Brabant. Ook de samenwerking op de arbeidsmarkt is een element op regionaal niveau. Het is echter de vraag in hoeverre dit kan en moet leiden tot financiële participatie van partijen uit de regio, tot kapitaalinjecties en versterking van het verdienend vermogen.

Tenslotte is ook door het Rijk via het ministerie van I&M tijdens de opstelling van de Havenstrategie belangstelling getoond voor verdere samenwerking. Het ministerie heeft een voorkeur voor verzelfstandiging, omdat hiermee het beste kan worden voldaan aan de huidige eisen van de havenbedrijfsvoering. Ze wil zich echter niet uitspreken over de keuze van Moerdijk. Het Rijk zet zich in voor de versterking van de samenwerking tussen de Nederlandse havens. Daarbij toont ze oog voor het belang van samenwerking in de Vlaams Nederlandse Delta, maar wijst ook op mogelijk complicerende factoren. Een participatie in Moerdijk past niet in het huidige rijksbeleid. Het Rijk zet vooral in op operationele samenwerking .

Voor het Havenschap Moerdijk zijn strategische, operationele en financiële afwegingen aan de orde. De strategische vraag is of en in welke mate samenwerking met Rotterdam, Antwerpen en/of de Regio West en Midden Brabant bijdraagt aan de doelstellingen van de Havenstrategie op langere termijn. Daarbij lijkt de voorkeur van Rotterdam voor samenwerking en participatie meer op het niveau van het Havenschap als totaal te liggen, waar Antwerpen zich meer op operationele onderdelen lijkt te richten. De wensen van de regio lijken zich meer te richten op bestuurlijke afstemming en samenwerking. Vanuit vergroting van financiële slagkracht en versterking van het verdienvermogen van het Havenschap kan mogelijk samenwerking met Rotterdam het meeste bijdragen aan realisatie van de beoogde doelstellingen. Daarbij heeft een deelname in een verzelfstandigde overheids-NV vanuit Rotterdam wel de sterke voorkeur. Vanuit de positionering binnen de Vlaams-Nederlandse Delta kan wellicht nog steeds op projectbasis de samenwerking met Antwerpen worden gezocht waar dat voor beide partijen profijtelijk lijkt. De samenwerking met de regio biedt vooral kansen op strategisch niveau bijvoorbeeld in de ontwikkeling van de topclusters en in de afstemming op logistiek vlak. Of hierbij toetreding tot het Havenschap van belang kan zijn zal verder verkend moeten worden. De samenwerking met het Rijk zal vooral op operationeel niveau vorm krijgen en biedt kansen voor de versterking van de onderlinge relaties met andere havens en de lobby richting de Europese Unie.

Uit de inventarisatie blijkt dat er serieuze belangstelling van andere partijen is om verdergaande samenwerking met en mogelijk participatie in het Havenschap aan te gaan. De uitkomst maakt tevens duidelijk dat het van belang kan zijn om bij de keuze van de governance rekening te houden met mogelijke toetreding van partijen, die op dit moment lastig in de huidige setting te realiseren is. Er is geen sprake van een keuze voor samenwerking met een bepaalde partij. Voor een eventuele toetreding van derden zal in ieder geval een aantal jaren moeten worden uitgetrokken, om te zorgen dat hiervoor de juiste voorwaarden aanwezig zijn. Zo lijkt toetreding als aandeelhouder de eerstkomende drie jaren om fiscaaltechnische redenen (overdrachtsbelasting) niet wenselijk en ook zal er een uitgebreid boekenonderzoek (due-diligence) ten grondslag moeten liggen aan toetreding van derde partijen. Dit biedt de gelegenheid om de samenwerkingsmogelijkheden verder te verkennen en een zorgvuldig voorbereidings- en afwegingsproces in te richten.

8. **Alternatieve opties voor de governance**

Kijkend naar de voor- en nadelen van het huidige model van de GR dienen zich drie mogelijke alternatieven aan:

a. ***Gemeenschappelijke Regeling met aangepast besturingsmodel (GR+)***

De GR+ is een reguliere GR waaraan een bestuurscommissie wordt toegevoegd. Dit kan met de wet Gemeenschappelijke Regelingen als grondslag. De bestuurscommissie bestaat uit extern te benoemen deskundigen zonder politieke opdracht. De commissie kan een adviesrol vervullen of bepaalde bevoegdheden van de Raad van Bestuur en Dagelijks Bestuur krijgen. Hiermee wordt het politieke bestuur meer op afstand geplaatst. Niet alle bevoegdheden van het bestuur zijn echter overdraagbaar aan een commissie. Zo blijft de Raad van Bestuur, als het hoogste orgaan, de begroting en jaarrekening vaststellen en ook persoonlijk aansprakelijk. Het bestuur stelt ook de strategie van het Havenschap vast en de

directie voert deze uit op basis van een directiestatuut, waarin bevoegdheid en verantwoordelijkheid is geregeld. De commissie adviseert en houdt toezicht. Binnen de geldende gemeenschappelijke regeling ontstaat zo een nieuw besturingsmodel. Toetreding van private partijen blijft slechts mogelijk na een zware procedure met voor private partijen het nadeel dat aansprakelijkheden minder kunnen worden beperkt en dat ze onderdeel worden van een bestuurlijk orgaan.

Momenteel wordt een wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regeling doorgevoerd die per 1 januari 2015 de mogelijkheid biedt om een bijzondere vorm van een GR in te stellen, te weten de bedrijfsvoeringorganisatie (zie Kamerstukken II, 33 597 en Staatsblad 2014, 306). De bedrijfsvoeringorganisatie is echter gericht op het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van haar deelnemers en niet ten behoeve van derden. Te denken valt aan taken als het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. De bedrijfsvoeringorganisatie lijkt dus om deze reden niet toegesneden om een havenbedrijf te exploiteren. Wel zou de bedrijfsvoeringorganisatie aandeelhouder van een havenbedrijf kunnen zijn.

b. *Mix van NV en gemeenschappelijke regeling*

Deze variant is ontleend aan het model van Zeeland Seaports en Groningen Seaports. Uitgangspunt hierbij is het gegeven dat de financiering van de betreffende havens vooralsnog niet mogelijk is zonder garantie van de betreffende overheden. Tegelijkertijd is voor de bedrijfsvoering gekozen voor een NV-structuur. De GR dient hierbij als vehikel voor de zekerstelling van de financiering van de NV. De bepalingen en voorwaarden hiervoor worden vastgelegd in een aparte overeenkomst. Daarbij kan sprake zijn van een aflopende termijn van de zekerstelling afhankelijk van de te verwachten exploitatie en solvabiliteit van de NV. Het perspectief is in dat geval dat de functie van de GR na verloop van tijd kan vervallen en dat de financiële risico's daarna worden beperkt tot het aandeel in het aandelenvermogen. De betreffende overheden zijn deelnemer van de GR en via de GR aandeelhouder van de NV zolang dit financieel wenselijk is. In de NV kunnen op termijn mogelijk andere partijen toetreden. Bij de invulling van dit model kan rekening worden gehouden met de leerervaringen van eerdere overgangen bij Zeeland Seaports en Groningen Seaports.

c. *Verzelfstandiging Havenschap naar NV*

Bij verzelfstandiging van het Havenschap tot NV wordt het Havenschap ingebracht in de NV (ook wel een inbreng in natura genoemd). Er wordt dus geen geld van de deelnemers in de NV ingebracht. In ruil voor de inbreng van het Havenschap ontvangen de provincie en gemeente de aandelen van de NV en worden zij hiermee economisch eigenaar van de vennootschap. De aandelen geven zeggenschap in de vennootschap en de aandeelhouders kunnen er dividenduitkeringen mee ontvangen. Een aandeelhouder van een NV is niet persoonlijk aansprakelijk. Naast private partijen, kunnen publieke partijen zoals gemeenten maar ook gemeenschappelijke regelingen aandeelhouder zijn van een NV.

De samenstelling en bevoegdheden van de NV zijn wettelijk verankerd. In de statuten van de NV kunnen bepalingen worden opgenomen, waarmee de reële zeggenschap over het reilen en zeilen van de NV wordt vastgelegd. Bijvoorbeeld met betrekking tot

benoeming, schorsing en/of ontslag van bestuursleden en leden van de raad van toezicht en voorafgaande goedkeuring van bepaalde bestuursbesluiten. Ook kunnen in de statuten kwaliteitseisen worden opgenomen om te waarborgen dat aandelen in de NV in de toekomst volledig in handen blijven van een of meer of een minimum aantal publiekrechtelijke rechtspersonen.

De financierbaarheid van het Havenschap zal wijzigen wanneer een verzelfstandiging tot NV plaatsvindt, tenzij hiervoor aanvullende garanties door de betrokken overheden worden verstrekt. Door het verliezen van de overheidsstatus zullen financiële instellingen eventuele kredietverzoeken beoordelen op basis van het risicoprofiel en eventuele garantstellingen. Dit leidt tot minder gunstige tarieven dan nu het geval is. Bancaire financiering is waarschijnlijk niet mogelijk vanwege te lange looptijden.

In beginsel is er bij een NV sprake van een beperking van het financieel risico van de aandeelhouder tot de omvang van haar aandelen. Verschillende deskundigen wijzen er echter op dat dit in de praktijk vaak illusoir is, aangezien overheden een morele/maatschappelijke verplichting kunnen ervaren om ontstane schulden te delven en anderzijds ook banken vaak garanties van overheden verlangen als leningen de waarde van het bezit te boven gaan ('achtervangconstructies').

Bij de afweging van deze varianten dient rekening te worden gehouden met de vraag of er aanleiding is om eventuele derde partijen toe te laten tot het Havenschap. Het gaat hierbij zowel om de mogelijkheid van uitbreiding van het aantal deelnemers (variant a) in de GR als om participatie van derden in een NV structuur (varianten b en c). Uitgangspunt hierbij is in hoeverre die samenwerking bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstellingen van het Havenschap op langere termijn.

Het vraagstuk van de governance is bij alle zeehavens in Nederland in de afgelopen jaren aan de orde geweest. Voor alle andere zeehavens geldt dat er sprake is van een verzelfstandige structuur al dan niet in combinatie met een gemeenschappelijke regeling. Zo is het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam in 2004 omgevormd tot het Havenbedrijf Rotterdam NV met de gemeente als meerderheids- en het Rijk als minderheidsaandeelhouder. In Zeeland is in 2009 besloten om Zeeland Seaports te verzelfstandigen. Gekozen is hier voor een NV in combinatie met een gemeenschappelijke regeling. Het Havenbedrijf Amsterdam is per 1 april 2013 van een gemeentelijke dienst omgezet in een overheids-NV. Ook Groningen Seaports kent sinds juni 2013 een verzelfstandigde structuur in combinatie met een gemeenschappelijke regeling. De ervaringen van deze verzelfstandigingstrajecten zijn waar relevant meegenomen.

9. Afweging mogelijke alternatieven

Naast de huidige gemeenschappelijke regeling zijn hierboven drie alternatieve opties voorgesteld: de GR+, een mix van NV en GR en verzelfstandiging middels een NV. De vraag is nu welke van deze vormen de beste voorwaarden biedt voor de toekomst van het Havenschap.

In bijgaand afwegingskader zijn de verschillende varianten afgezet tegen de toetsingscriteria en randvoorwaarden die voor de toekomstige opgaven van de Havenstrategie van belang worden geacht, te weten benodigde slagkracht en flexibiliteit, scheiding rollen en verantwoordelijkheden, professioneel toezicht, financieringsopgaven en financiële risico's en samenwerking met derden. De matrix is samengesteld op basis van de verschillende aspecten die in voorgaande paragrafen zijn behandeld en moet ook vanuit die context worden gelezen.

Figuur 1. **Afwegingsmatrix mogelijke governance-modellen**

	Gemeenschappelijke Regeling (huidige situatie)	Gemeenschappelijke Regeling (optimalisatie)	NV met Gemeenschappelijke Regeling (model Zeeland Seaports)	Naamloze Vennootschap (overheids-NV)
Flexibiliteit / slagkracht	+/-	+	+	++
Scheiding rollen/ verantwoordelijkheden aandeelhouders	-	+/-	+	++
Professioneel toezicht	-	+	++	++
Financiering korte termijn	+	+	+/-	-
Financiering opgaven lange termijn	+/-	+/-	+	+
Financiële risico's	+/-	+/-	+	+
Samenwerking derden publiek	++	++	+	+/-
Samenwerking derden privaat	-	-	+	++

Ter toelichting op de matrix en verwijzend naar hetgeen in de voorgaande paragrafen is gezegd, kan het volgende worden opgemerkt bij de mogelijke alternatieven voor de huidige gemeenschappelijke regeling:

a. GR+

De GR+ heeft het voordeel dat de beperkingen van de huidige gemeenschappelijke regeling met betrekking tot slagkracht van het management, scheiding van rollen en verantwoordelijkheden, en professioneel toezicht in hoge mate kunnen worden opgelost. Doordat de Havenstrategie al duidelijke kaders meegeeft, kan door goede mandatering van de directie en een professioneel samengestelde bestuurscommissie een evenwichtig en kwalitatief hoogwaardig bestuursmodel ontstaan. Wel blijft een zekere mate van politieke sturing mogelijk, doordat het bestuur vooraf de begroting moet

goedkeuren. Ook moet de oprichting van privaatrechtelijke organisaties zoals een BV via de voorhangprocedure worden voorgelegd aan Provinciale Staten en gemeenteraad. Dit kan de slagkracht negatief beïnvloeden. Financieel biedt de GR+ voor het Havenschap de bestaande gunstige voorwaarden. Daarentegen blijft voor de deelnemers het financiële risico volledig overeind. De publiekrechtelijke functies kunnen in het model ongewijzigd blijven.

Een belangrijk nadeel van de GR+ is de mogelijkheid van toetreding van (privaatrechtelijke) derden. Met name HbR heeft hiervoor geen voorkeur, maar ook overheden lijken de voorkeur te geven aan een participatie in een NV boven een GR. Aangezien het hier gaat om de mogelijkheden de financiële opgaven te delen, betekent dit voor de huidige deelnemers dat ze met grotere risico's blijven zitten.

b. Mix van NV met een gemeenschappelijke regeling

De mix van een NV met een GR heeft een aantal duidelijke voordelen vanuit het oogpunt van slagkracht, scheiding van rollen en verantwoordelijkheden, professioneel toezicht en afdekking van financiële risico's. Voor het Havenschap biedt de GR een aantrekkelijke voorziening als financieringsvehikel en als instrument om de publiekrechtelijke functies voort te zetten. Door de structuur van de NV ontstaat ook voor derden, overheden en privaatrechtelijke organisaties zoals HbR, de mogelijkheid toe te treden tot het Havenschap op basis van een participatie in de NV. Naarmate het kapitaal van de NV wordt versterkt, kan, als dat is overeengekomen de omvang van de garanties middels de GR worden verkleind. Dat biedt de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling ook een gunstig perspectief.

Een nadeel, of mogelijk risico van het model is de mogelijke verwevenheid van het bestuur van de GR met de aandeelhoudersvergadering van de NV. Dit risico is met name aan de orde wanneer de neiging zou bestaan publieke belangen onder te brengen bij de NV. Dit risico kan mogelijk worden beperkt door de rol van het bestuur van de GR met betrekking tot de financiering te scheiden van de vertegenwoordiging in de aandeelhoudersvergadering.

c. Verzelfstandiging tot een NV

De NV heeft als voordeel dat positieve effecten te verwachten zijn voor het zakelijk en commercieel opereren, slagkracht, scheiding rollen en verantwoordelijkheden en professioneel toezicht. Een nadeel is dat de financiering voor het Havenschap onoverkomelijke problemen oplevert wanneer geen aanvullende overheids garanties worden verstrekt of niet op korte termijn substantiële aanvullende kapitaal inbreng wordt geleverd. Dit maakt het voor de betrokken overheden vooralsnog risicovol en beoordeeld zal moeten worden welke garanties afgegeven kunnen worden en onder welke condities en zekerheden. Gelet op de praktische consequenties die met een volledige overgang van een publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling naar een privaatrechtelijke NV gemoeid gaan, is het de vraag of een dergelijke volledige verzelfstandiging op korte termijn en onder de huidige financiële vooruitzichten, wenselijk is. Het in stand houden van de GR als financieringsvehikel en als publiekrechtelijk overgangsinstrument, biedt in dat geval dan meer voordelen dan een volledige overgang naar een privaatrechtelijke NV.

Conclusie

Resumerend kan worden geconcludeerd dat de varianten van de GR+ en de mix van NV

met GR de beste uitkomsten in de afweging laten zien. Beide komen in belangrijke mate tegemoet aan de beperkingen van het huidige governance model. Wanneer echter de mogelijkheden van toetreding van derden worden betrokken, en daarmee de mogelijkheden van versterking van het kapitaal en de uitvoeringscapaciteit van het Havenschap, dan gaat de voorkeur uit naar het model van een NV in combinatie met een gemeenschappelijke regeling. Deze optie biedt de meest gunstige voorwaarden voor een zakelijke en professionele uitvoering van de Havenstrategie, biedt de huidige deelnemers de meeste kans om hun risico's in het Havenschap te beperken en biedt derden, zowel overheden als private partijen, de meest wenselijke toetredingsmogelijkheid. Om deze redenen stellen we dan ook voor te kiezen voor het model van een NV in combinatie met een GR als voorkeursmodel en dit model verder te laten uitwerken.

10. Uitwerking voorkeursmodel: aandachtspunten, randvoorwaarden en implementatie

De keuze voor het voorkeursmodel van een NV in combinatie met een gemeenschappelijke regeling is gebaseerd op de afweging dat dit model onder de huidige omstandigheden de beste voorwaarden biedt voor de toekomstige ontwikkeling van het haven- en industrieterrein Moerdijk en voor de positie van de huidige deelnemers. Om deze verwachting te kunnen waarmaken willen we kenbaar maken welke aandachtspunten en randvoorwaarden van belang zijn bij de verdere uitwerking van dit model. Op basis hiervan kan dan gewerkt worden aan het opstellen en uitwerken van de verschillende documenten en regelingen, die voor deze wijziging van de governancestructuur vereist zijn.

Bij de uitwerking van het model zijn de volgende aspecten van belang:

- a. de inrichting van het governance model;
- b. de beperking van de juridische en financiële risico's;
- c. de participatiemogelijkheden van derden.
- d. fiscale aspecten

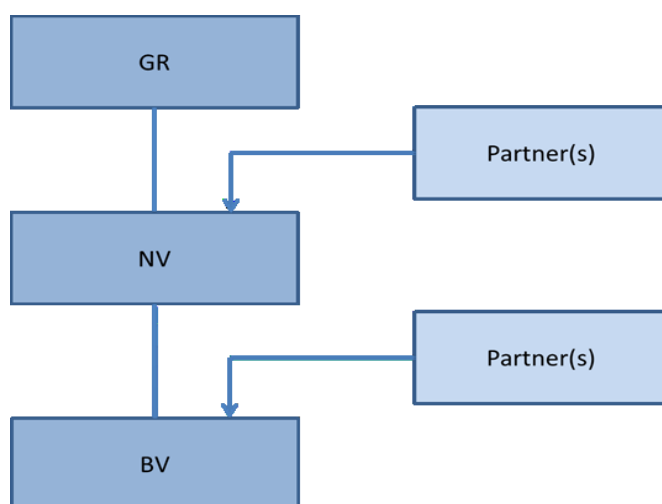
a. Inrichting governance model

Het governance model houdt in dat een NV wordt opgericht die de huidige activiteiten van de GR overneemt. De GR wordt aandeelhouder van de NV en verstrekt garanties voor de benodigde investeringen tot een nader af te spreken omvang. In beginsel zijn deze garanties tijdelijk, maar gelet op de financieringsopgaven van het Havenschap kan op dit moment hiervoor geen termijn worden bepaald. Daarom zal dit onderwerp na verloop van een aantal jaren telkens moeten worden geëvalueerd en weer opnieuw moeten worden afgesproken. Als de noodzaak tot verstrekken van garanties vervalt, kan het aandeelhouderschap van de GR worden omgezet in een rechtstreekse deelneming van de huidige deelnemers in de NV.

Door de GR de aandelen te laten houden in de nieuwe op te richten NV met daarin alle financieringen en operationele activiteiten (inclusief bijbehorende risico's) kunnen de huidige deelnemers hun risico's afbakenen en hierop strak sturen, als aandeelhouder van de NV. De inrichting van de NV moet hierop zijn afgestemd en de sturingsmogelijkheden van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) moeten statutair goed zijn verankerd. De huidige deelnemers in de GR nemen dus als

aandeelhouder zitting in de NV en houden zo controle op de onderneming. De door de AvA aangestelde Raad van Commissarissen houdt toezicht op de directie (eveneens aangesteld door de AvA) die op haar beurt verantwoordelijk is voor de dagelijkse bedrijfsvoering. Deze taak ligt dus niet meer bij het bestuur van de GR. Hiermee wordt een duidelijke scheidslijn getrokken tussen uitvoering en toezicht. Partners kunnen eventueel toetreden op het niveau van de NV of deelnemen in eventueel door de NV op te richten BV's.

Schematisch kan de inrichting als volgt worden weergegeven.



In de uitwerking van dit model moet rekening worden gehouden met onder meer de volgende aandachtspunten en randvoorwaarden:

GR:

- doelstellingen en taken; deze dienen te worden aangepast aan de nieuwe rol.
- invulling publiekrechtelijke functies in relatie tot de NV (diverse verordeningen).
- zeggenschap; voortzetting huidige verdeling van 50:50 met een doorslaggevende stem voor de provincie.
- samenstelling bestuur: beperkte vertegenwoordiging passend bij nieuwe rol.

NV:

- doelstellingen van de NV; deze moeten aansluiten bij de huidige functies maar tevens rekening houden met de doelstellingen en ambities van de Havenstrategie.
- bepalingen omtrent de aandeelhouders van de NV inclusief mogelijke toetreding van derden, al dan niet privaats.
- blokkeringsregelingen die het kunnen houden of overdragen van aandelen beperken
- samenstelling AvA; deze moet rekening houden met de rol van de GR als financier en die van aandeelhouder van de NV. Rolvermenging moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
- bevoegdheden AvA, waaronder tenminste de volgende zijn opgenomen:
 - o benoeming , schorsen en ontslaan leden RvC;
 - o benoeming , schorsen en ontslaan bestuurders;
 - o vaststellen bezoldigingsbeleid;
 - o vaststellen strategisch plan;
 - o goedkeuren voor het aangaan van (des)investeringen boven bepaalde omvang;
 - o goedkeuren van het aangaan, wijzigen en vervreemden van deelnemingen;
 - o goedkeuren van diverse bevoegdheden van de RvC.

b. Beperking juridische en financiële risico's

Momenteel is de GR onbeperkt aansprakelijk voor alle risico's van het Havenschap. De ambities van de Havenstrategie impliceren een toename van de huidige financieringsbehoefte en daarmee een verhoging van de risico's van de huidige deelnemers. Mede om deze reden is voor dit voorkeursmodel gekozen, zodat de mogelijkheid voor toetreding van derden wordt vergroot en deze risico's kunnen worden gespreid. Via de NV is het risico beperkt tot de inbreng van het eigen vermogen plus de omvang van de af te geven garantie. Wat dit laatste betreft is het van belang dat er afspraken worden gemaakt die ertoe leiden dat deze garantie wordt afgebouwd, respectievelijk kan worden beheerst. Dit kan door de garantie te verbinden aan de huidige en toekomstige projecten die al zijn goedgekeurd, met eventueel een buffer voor te verwachten investeringen vanuit de Havenstrategie. Alle nieuwe projecten en investeringen moeten vervolgens ofwel op zelfstandige basis in de markt worden gefinancierd of middels een formele garantieaanvraag bij de deelnemers in de GR. Het kapitaal dat door eventuele toetreding van derden wordt verkregen kan dan tot verlaging van het garantieplafond leiden.

Bij de wijziging van de governance ligt het voor de hand de gronden, huidige financieringen, derivaten en operationele activiteiten onder te brengen in de NV. Dit is noodzakelijk om de NV in staat te stellen om zelfstandige financieringen te regelen. Tegelijkertijd zullen de deelnemers zekerheden wensen te ontvangen voor de te garanties die worden verstrekt. Uitgezocht moet worden op welke wijze deze zekerheden kunnen worden verkregen. Bijvoorbeeld door het vestigen van hypotheek op de gronden of het juridisch eigendom bij de GR te laten en de gronden in erfpacht uit te geven. Ook moeten zekerheden geregeld worden om te voorkomen dat gronden bij een eventueel faillissement in verkeerde handen vallen en dat eventuele saneringsrisico's voor het bevoegd gezag na een eventueel faillissement zijn afgedekt.

Een ander aandachtspunt bij de overgang naar een NV betreft de mogelijke premie die het Havenschap dient te betalen voor de overheidsgaranties (Safe Harbour Premie). In hoofdstuk 6 is al aangegeven dat hier ervaringen van andere havens als Zeeland Seaports en Groningen Seaports kunnen worden benut om te zien hoe deze premies kunnen worden beperkt.

c. Participatiemogelijkheden derden

Met de wijziging van de governance in de vorm van een NV wordt het eenvoudiger om samen te werken met andere partijen, publiek of privaat, middels participatie in de nieuw op te richten NV of deelnemingen van de NV. Immers, aandelen in de NV zullen 'eenvoudig' overdraagbaar zijn. Daarom is het van belang voor de uitwerking de volgende aandachtspunten en randvoorwaarden mee te geven:

- De overdraagbaarheid in de statuten te beperken tot publiekrechtelijke rechtspersonen en vennootschappen, waarin de aandelen uitsluitend (direct of indirect) door publiekrechtelijke personen worden gehouden.
- aan toelating van een nieuwe aandeelhouder de eis te verbinden dat deze aantoonbaar geëngageerd is aan de realisatie van de doelstellingen en strategie van het Havenschap en hieraan een wezenlijke meerwaarde kan leveren.

- de verkrijging van de aandelen gebeurt op basis van een reële prijs die recht doet aan de waarde van het Havenschap. Om deze waarde te bepalen zal bij de verdere uitwerking een volwaardige due diligence worden verricht
- toelating van derden leidt niet tot een minderheidspositie voor de huidige deelnemers in de AvA .
- verkrijging van aandelen is mogelijk door uitgifte van nieuwe aandelen of verkoop van bestaande aandelen. Op deze wijze is het mogelijk dat de huidige deelnemers hun aandeel en daarmee hun risico verminderen. In beide gevallen is aandacht voor de zeggenschapsverhoudingen van belang.
- bij participatie op GR-niveau zal de nieuwe partner op pro rata basis de bestaande garantstellingen moeten overnemen of aanvullen.

d. Fiscale aspecten

Om fiscale redenen is het van belang om de overgang van een GR naar een NV allereerst geheel met de huidige deelnemers af te wikkelen en hierbij niet onmiddellijk derde partijen te betrekken. Dit heeft met name te maken met gevolgen die dan kunnen ontstaan m.b.t. de verschuldigheid van overdrachtsbelasting. Het is evenmin wenselijk om derden tijdens dit proces inzage te moeten verschaffen in interne documenten en gegevens, wanneer de inventarisatie van de eigen gegevens nog niet volledig is afgerond. Om deze reden is het wenselijk het nieuwe governance model in eerste instantie volledig in te richten met uitsluitend de huidige deelnemers van de GR. Wanneer dit traject is afgerond en voldaan is aan termijnen die hieraan door de fiscus worden gesteld, kan vervolgens een eventuele participatie van derden worden overwogen. Momenteel is de termijn die gekoppeld is aan een mogelijk te gebruiken vrijstelling voor de overdrachtsbelasting drie jaar, waarbinnen geen wijzigingen in de aandeelhouder van de NV mag plaatsvinden. Dit laat onverlet om intussen met eventuele geïnteresseerde partijen verkennende gesprekken aan te gaan, mits deze pas leiden tot participatie wanneer het overdrachtsproces met de huidige deelnemers is afgerond en de voorwaarden hiertoe vervuld zijn.

Implementatie en planning

De overgang naar een nieuw governance model is complex en veeleisend zal daarom zeker 1 – 2 jaar in beslag nemen. Er dient een groot aantal transactiedocumenten te worden opgesteld, zoals een Kaderovereenkomst Verzelfstandiging, Oprichtingsakte met daarin de Statuten van de nieuwe NV, Herziening van de gemeenschappelijke regeling etc. Verder zullen de publiekrechtelijke verordeningen en de rol van de Havenmeester opnieuw moeten worden gezien. Tevens zullen er voorzieningen moeten worden getroffen met de fiscus en de overgang van de werknemers van een gemeenschappelijke regeling naar een NV moeten worden geregeld.

Bij de opstelling en uitwerking van al deze documenten zal voor een deel kunnen worden geprofiteerd van het werk dat al in 2008-2010 is verricht. Veel documenten waren in die periode al in een ver gevorderd stadium. Deze zullen uiteraard moeten worden geactualiseerd, maar niettemin is al een basis beschikbaar. Dit scheelt mogelijk tijd en geld. Verder kan ook worden geprofiteerd van de kennis en ervaring van de andere havenbedrijven die een vergelijkbaar proces hebben afgerond, met name Zeeland Seaports en Groningen Seaports.

Voor de uitvoering zal een samenwerkingsmodel worden gevolgd die vergelijkbaar is met die van de opstelling van de Havenstrategie. Hierin is sprake van een gezamenlijke projectstructuur van Havenschap, provincie en gemeente Moerdijk, met een bestuurlijke stuurgroep en een ambtelijk projectteam. De kosten zullen gezamenlijk worden gedragen.

De planning van het vervolgproces is als volgt:

- februari 2015 besluitvorming Provinciale Staten en gemeenteraad Moerdijk
- oktober/nov 2015 tussenrapportage op basis van de voorlopige uitwerking
- februari/maart 2016 besluitvorming over oprichtings- en transactiedocumenten
- juni 2016 oprichting NV en herziening GR