

VOORONDERZOEK ZEEUWSE HAVENS

Verkenning van onderzoeksrichtingen

Rekenkamercommissie Borsele
Rekenkamercommissie Terneuzen
Rekenkamercommissie Vlissingen
Rekenkamer Zeeland
Middelburg, 19 juni 2008

VOORONDERZOEK ZEEUWSE HAVENS

Verkenning van onderzoeksrichtingen

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

drs. M.F. Blommaert (Rekenkamer Zeeland)

drs. L.M.E.C. Lommers (Rekenkamer Zeeland)

drs. K.B.M. de Vaan (Research voor Beleid)

drs. W.A. van Putten (NEA)

drs. P.B.M. van Teeffelen (Research voor Beleid)

Dhr. ir. drs. R. de Leeuw van Weenen, marktmanager infrastructuur NEA

Mw. dr. P. Gutow, senior onderzoeker NEA

Dhr. drs. C. van der Werf, voormalig projectleider en directeur Research voor Beleid

Secretariaat:

Postadres: Postbus 6001
4330 LA Middelburg

Telefoon: 0118 – 631841

E-mail: rekenkamer@zeeland.nl

Website: www.rekenkamerzeeland.nl

DEELNEMENDE REKENKAMER(COMMISSIE)S:

Rekenkamercommissie Borsele:

- D. Massie (voorzitter)
- K. van Poppel (secretaris)
- C.R. Verbeek (lid)
- B. Kooiker (lid)
- D.M. Welleman (lid)
- drs. A.M.A. Schenk (plaatsvervangend lid)
- C. Westraete (plaatsvervangend lid)

Rekenkamercommissie Terneuzen:

- drs. A.W. Zabel (voorzitter)
- W.A.A.M. Overveld (lid)
- M.A. de Doelder (lid)
- H. Siersema (lid)
- G. van den Berg (lid)

Rekenkamercommissie Vlissingen:

- drs. ing. R.C. Ottervanger (voorzitter)
- drs. M. Wisse-Roelse (lid)
- ir. S.M. Hoven (lid)

Rekenkamer Zeeland:

- mr. J.J.I. Verburg (voorzitter)
- dr. P. Castenmiller (lid)
- drs. A.B.C. de Klerck (lid)

Voorwoord

De rekenkamer(commissie)s van de Provincie Zeeland en de gemeenten Borsele, Terneuzen en Vlissingen besloten eind 2007 een gezamenlijk vooronderzoek uit te voeren naar het onderwerp Zeeuwse Havens. De reden voor de samenwerking is gelegen in het feit dat meerdere rekenkamer(commissie)s dit onderwerp in hun onderzoeksprogramma hadden opgenomen. Uit het oogpunt van doelmatigheid en effectiviteit leek het hen dan ook beter om dit gezamenlijk op te pakken.

De Zeeuwse Havens vormden en vormen een regelmatig terugkerend onderwerp in Gemeenteraden en Provinciale Staten. Het betreft dan met name de gemeenschappelijke regeling Zeeland Seaports (ZSP) en de samenwerking van ZSP met het Havenbedrijf Rotterdam in de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas (ESM). Onzekerheid over het resultaat van de samenwerking met Rotterdam en de kosten van eventuele ontbinding of aanpassing van het samenwerkingsverband maken dat zowel met betrekking tot het verleden als met betrekking tot de toekomst er vragen zijn. Vragen die ook een rol zullen spelen bij de verdere besluitvorming rond de voorgenomen verzelfstandiging van ZSP.

De afgelopen maanden zijn deze vragen verkend. Op basis van een scan van documenten over ZSP en ESM, van reeds uitgevoerd onderzoek en van de besluitvorming in Provinciale Staten en Gemeenteraden zijn potentiële onderzoeksonderwerpen verkend. Deze kennis is aangevuld met een aantal interviews.

Dit rapport biedt inzicht in de resultaten. Het is geen rekenkamerrapport in traditionele zin. Het gaat om een vooronderzoek en het rapport bevat dan ook geen conclusies en aanbevelingen. Het is dan ook niet aan bestuurders voorgelegd voor bestuurlijk commentaar. Wel is een ambtelijke verificatieronde gehouden om de volledigheid en de juistheid van de inhoud van dit rapport te toetsen.

Gegeven de voornemens op het terrein van de verzelfstandiging van ZSP zijn wij van mening dat dit rapport een onderdeel kan vormen van de gedachte- en besluitvorming daarover. Dit staat los van de vraag of en zo ja op welke wijze vervolgonderzoek zal plaatsvinden. Daarover zal binnen het verband van de betrokken rekenkamer(commissie)s nog nader overleg plaatsvinden.

Gezien de aard van het onderzoek werpt het vooral vragen op. Het rapport bevat echter ook een globale beschrijving van het ontstaan, de inrichting en het functioneren van ZSP en ESM en van de besluitvorming over deze onderwerpen. Het rapport eindigt met vier scenario's voor eventueel verder onderzoek. Wij zijn van mening dat de geverifieerde informatie die is bijeengebracht, een nuttige aanvulling geeft op het vele materiaal dat de besluitvormende bestuursorganen overigens totb hun beschikking hebben.

D. Massie (voorzitter Rekenkamercommissie Borsele)
drs. A.W. Zabel (voorzitter Rekenkamercommissie Terneuzen)
mr. J.J.I. Verburg (voorzitter Rekenkamer Zeeland)
drs. ing. R.C. Ottervanger (voorzitter Rekenkamercommissie Vlissingen)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Toelichting op het onderzoeksthema	7
1.2	Doel- en vraagstelling van het onderzoek	7
1.3	Onderzoeksverantwoording	8
1.4	Reeds uitgevoerd onderzoek	9
2	De samenwerkingsverbanden ZSP en ESM	11
2.1	De totstandkoming van ZSP en ESM	11
2.2	De bestuurlijk-juridische constructies van ZSP en ESM	13
3	Het beleid van ZSP ten aanzien van ESM	19
3.1	Start samenwerking Rotterdam en ZSP	19
3.2	Doelbereik ESM (1995-2003)	20
3.3	Ontwikkeling ESM II	21
3.4	Beleidsvisie 2005-2015	22
3.5	Risico's	24
4	Aansturing door en verantwoording aan raden en staten	25
4.1	Besluitvorming rondom intensivering	25
4.2	Ontvangst en bespreking financiële stukken ZSP en ESM	26
4.3	Invulling actieve informatieplicht door bestuurders	27
4.4	Ter verantwoording roepen van bestuurders	27
5	Heroverweging samenwerking	29
6	Scenario's voor rekenkameronderzoek	33
Bijlagen:		
1.	Reeds uitgevoerd onderzoek naar de Zeeuwse Havens	37
2.	Overzicht per participant in ZSP	47

1 Inleiding

1.1 Toelichting op het onderzoeksthema

In 1995 ging het Havenschap Vlissingen, waarin de Provincie Zeeland en de gemeenten Vlissingen en Borsele alsmede het Rijk deelnamen, een samenwerkingsverband aan met het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (HbR)¹ voor de ontwikkeling van de Scaldiahaven. Dit samenwerkingsverband heeft de naam Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas (ESM) gekregen. In 2003 intensiverde ZSP (samenvoeging voormalig havenschap Vlissingen en voormalig havenschap Terneuzen) en HbR de samenwerking in ESM onder de naam ESM-II.

Door samenwerking van ZSP met het HbR verwachtten de Zeeuwse deelnemers voor de Zeeuwse havens een betere marktpositie te verwerven, zowel nationaal als internationaal. Daarnaast zouden door de opzet van de samenwerking risico's gedeeld kunnen worden. Gaandeweg bleek de samenwerking echter niet de gewenste resultaten op te leveren. Op dit moment buigen de verschillende partijen in Zeeland zich over vraagstukken van ontvlechting, gedeeltelijke voortzetting van de samenwerking en daarmee gepaard gaande kosten. Daarnaast buigen zij zich ook over een volledige integratie van ESM in een verzelfstandigd ZSP waarin HbR minderheidsaandeelhouder wordt.

De Rekenkamer van de Provincie Zeeland en de rekenkamer(commissie)s van de bij ZSP betrokken gemeenten willen naar aanleiding van de hierboven geschetste ontwikkelingen onderzoek doen naar de Zeeuwse Havens. Het betreft echter een complex onderzoeksterrein. De rekenkamer(commissie)s hebben daarom besloten eerst een vooronderzoek uit te laten voeren dat het onderzoeksonderwerp verkent en de verschillende mogelijkheden voor onderzoek in kaart brengt.

1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van dit vooronderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden voor rekenkameronderzoek naar de Zeeuwse Havens en in de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden. De rekenkamer(commissie)s hebben daartoe de volgende vraagstelling geformuleerd:

Wat zijn de mogelijkheden voor en is de toegevoegde waarde van rekenkameronderzoek op het gebied van de Zeeuwse Havens?

Het vooronderzoek is om praktische redenen ingeperkt. Een belangrijke inperking was: Het vooronderzoek richt zich op het gevoerde beleid van ZSP in de periode 1996-2007, waarbij de nadruk ligt op het vanaf 2003 gevoerde beleid, geldstromen en de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende spelers

¹ Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) is per 1 januari 2004 verzelfstandigd als Havenbedrijf Rotterdam (HbR). In dit rapport wordt de naam HbR gebruikt, daarbij voor de periode vóór 2004 verwijzend naar het GHR.

Voor de beantwoording van deze vraag is een analysemodel gehanteerd dat het beleidsproces van de samenwerking van ZSP in ESM inzichtelijk maakt. Daaruit vloeit een aantal punten voort waar het vooronderzoek zich op geconcentreerd heeft.

Dit zijn:

1. De stand van zaken met betrekking tot reeds uitgevoerd onderzoek naar de Zeeuwse Havens
2. De randvoorwaarden voor de samenwerking: onder andere juridische constructies, betrokken partijen, doelstellingen, verwachtingen, verantwoordelijkheden
3. De uitvoering: onder andere het beleid van ZSP ten aanzien van ESM, informatievoorziening aan de participanten, aansturing en besluitvorming door participanten
4. Resultaten en effecten: de mate waarin verwachtingen bij aanvang van de samenwerking reëel waren, realisatie van geplande activiteiten, doelbereik, mogelijkheden voor toekomstige samenwerking

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Het volgende hoofdstuk behandelt de totstandkoming van ZSP en ESM en de bestuurlijk-juridische constructies van deze samenwerkingsverbanden. Het daarop volgende hoofdstuk gaat in op het beleid van ZSP ten aanzien van ESM. Daarbij worden ook resultaten en effecten betrokken. De aansturing door en verantwoording aan de participanten in ZSP komt aan de orde in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 gaat kort in op de actuele discussie over de voortzetting van de samenwerking. Het laatste hoofdstuk benoemt een aantal scenario's waar rekenkameronderzoek naar de Zeeuwse Havens zich mogelijk op kan richten.

Tijdens het onderzoek is expliciet aandacht besteed aan eventuele verschillen tussen gemeenten en de provincie in de gemeenschappelijke regeling ZSP. Bijlage 2 bevat een overzicht van een aantal belangrijke elementen per deelnemer.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit drie fasen. In de eerste fase is desk research uitgevoerd. Het beleid van ZSP en ESM en de besluitvorming hieromtrent door de deelnemers in ZSP is onder de loep gelegd. Ook zijn de bestuurlijk-juridische constructies en financiële risico's van de samenwerking nader onderzocht.

Vervolgens zijn interviews gevoerd met een aantal deskundigen, leden van gemeenteraden en provinciale staten en de voorzitter van ZSP. Deze interviews hadden tot doel de lege plekken uit het dossieronderzoek in te vullen. Daarnaast zijn ze gebruikt om inzicht te verkrijgen in de motieven voor en verwachtingen van samenwerking voor zover deze niet op papier stonden. Ook de mening van partijen over de samenwerking is aan bod gekomen. Respondenten is bovendien gevraagd op welke punten zij een meerwaarde van rekenkameronderzoek zien.

De laatste fase betrof de analyse en rapportage. In de analyse stond met name de vraag centraal welke onderwerpen zich voor verder onderzoek lenen. Dit krijgt zijn weerslag in het laatste hoofdstuk van dit rapport.

1.4 Reeds uitgevoerd onderzoek

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de onderzoeken die sinds 2002 met betrekking tot de Zeeuwse Havens zijn uitgevoerd. Uit dit overzicht blijkt dat er reeds veel onderzoek is uitgevoerd. Op welke wijze de resultaten van deze onderzoeken zijn benut is een relevante vraag, die binnen het kader van dit onderzoek echter niet beantwoord kon worden.

2 De samenwerkingsverbanden ZSP en ESM

ZSP en ESM zijn beide samenwerkingsverbanden tussen een aantal partijen. Dit hoofdstuk onderzoekt in de eerste paragraaf de totstandkoming van deze verbanden. Daarbij ligt de nadruk op de doelstellingen voor en verwachtingen van de samenwerking bij aanvang en de motieven van partijen om eraan deel te nemen. De tweede paragraaf beschrijft de bestuurlijk-juridische aard van ZSP en ESM.

2.1 De totstandkoming van ZSP en ESM

ESM

De samenwerking met de haven van Rotterdam in ESM is in 1995 aangegaan door het Havenschap Vlissingen. De samenwerking was gericht op de ontwikkeling van de Scaldiahaven, een terrein in het beheersgebied van het Havenschap Vlissingen. Voor de overwegingen achter het aangaan van de samenwerking verwijzen wij naar hoofdstuk 3. Op basis van de afzonderlijke sterke punten van ZSP en HbR werd in ESM II in 2003 afgesproken dat Rotterdam de acquisitietaken voor zijn rekening nam en ZSP de beheerstaken.

Gekozen werd voor de juridische constructie van commanditaire vennootschap (zie paragraaf 2.2). Hiervoor waren drie redenen. Fiscaal was deze constructie het aantrekkelijkst. Daarnaast zouden de beïnvloedingsmogelijkheden van de deelnemers met deze constructie goed zijn en konden de risico's beperkt worden.² Het fiscale argument voor de samenwerking was gebaseerd op de samenwerking tussen twee publieke rechtspersonen. Dergelijke rechtspersonen zijn in het kader van de geschetste activiteiten niet belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Dit betekent dat ESM is vrijgesteld voor de vennootschapsbelasting indien zij in de vorm van een BV of NV zou worden geëxploiteerd en de aandelen uitsluitend in handen zijn van het Havenschap Vlissingen en HbR. De vrijstelling is ook van toepassing op de vanuit ESM BV betaalde dividenden³.

De Zeeuwse deelnemers in ESM verwachtten dat van de ontwikkeling van de Scaldiahaven een impuls voor het industriegebied Vlissingen-Oost en in het verlengde hiervan voor de Zeeuwse werkgelegenheid uit zou gaan. De gedeputeerde sprak van 1.000 extra arbeidsplaatsen.⁴ Het raadsvoorstel dat de gemeenteraad van Borsele hierover behandelde, voegde hieraan toe een verwacht positief financieel resultaat op de lange termijn.⁵

In 2003 werd de samenwerking in ESM verbreed, waarbij de Westerschelde Container Terminal (WCT) een belangrijk onderdeel van de beoogde ontwikkelingen vormde.⁶ De uitbreiding vond plaats op initiatief van Gedeputeerde Staten en de directie van de Rotterdamse

² Directeur Havenschappen Vlissingen en Terneuzen in Statencommissie Economie. Bron: notulen, 10/05/95.

³ KPMG Meijburg & Co Belasting Adviseurs, Fiscaalrechtelijke structurering van de Exploitatiemaatschappij Schelde Maas, 6 dec. 1994.

⁴ Notulen Provinciale Staten, commissie Economie 10 mei 1995, Statenvergadering 1 juni 1995 en gemeenteraad Borsele 3 mei 1995.

⁵ Raadsvoorstel C.5 voor raadsvergadering 3 mei 1995, *Voorstel inzake samenwerking tussen het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en het Havenschap Vlissingen*, Heinkenszand, 18 april 1995, p. 2.

⁶ Interview met raadsleden Vlissingen, 25 februari 2008, raadsvoorstel Rotterdam 2002-0571 d.d. 11/07/02.

haven.⁷ Betrokkenen spreken elkaar tegen over het succes van de samenwerking in ESM tot die tijd.⁸ De intensivering van de samenwerking werd echter nodig geacht. Redenen hiervoor waren:

- Intensivering was nodig om de WCT te realiseren (met name het inbrengen van alle gronden van ZSP voor de financiering van de WCT);
- De hoop bestond dat intensivering zou leiden tot revitalisering van ESM;
- Verwacht werd dat intensivering zou leiden tot toenemende ontwikkelingsmogelijkheden van de Zeeuwse Havens.⁹

ZSP

Begin jaren 70 van de vorige eeuw zijn het havenschap Vlissingen en het havenschap Terneuzen gevormd met als doelstelling het creëren van werkgelegenheid in zowel Midden-Zeeland als Zeeuws-Vlaanderen. Tot de 60-er jaren was de productiestructuur van de Zeeuwse economie nogal eenzijdig en met het vormen van beide havenschappen werd gepoogd om de industriële ontwikkeling ook in Zeeland te stimuleren. Deze ontwikkeling werd mede mogelijk gemaakt met (forse) Rijkssteun. Op grond hiervan is het Rijk (het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Economische Zaken) voor 50% participant geweest in beide havenschappen.

Nadat het Rijk zich terugtrok is in Zeeland de discussie ontstaan om beide havenschappen te fuseren. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in het Havenschap Zeeland Seaports (in 1997). Ook hier stond het creëren van werkgelegenheid centraal. ZSP is voortgekomen uit de fusie van het Havenschap Vlissingen (Provincie Zeeland, Rijk gemeenten Vlissingen en Borsele) en het Havenschap Terneuzen (provincie Zeeland, Rijk, gemeenten Sas van Gent en Terneuzen) in 1997. De taak van ZSP is in de gemeenschappelijke regeling als volgt verwoord: "de economische ontwikkeling, het beheer, het onderhoud en de exploitatie van havens, wegen, werken, inrichtingen, gebouwen, werktuigen, industrie- en handelsterreinen en wateren" binnen het beheersgebied van ZSP. De gemeenteraden van alle deelnemers hebben in 1997 met de gemeenschappelijke regeling ingestemd.

De belangen van de participanten in ZSP zijn niet helemaal gelijk. Uit bestudering van raads- en statennotulen blijkt dat voor zowel de provincie als de gemeenten geldt dat een groeiende werkgelegenheid het belangrijkste doel vormt. Voor de gemeenten zijn echter ook de opbrengsten uit exploitatie van de ingebrachte gronden een belangrijk doel. De provincie vertegenwoordigt het bovenlokale belang en dit kan botsen met lokale belangen. De belangen van de gemeenten liggen veelal op hun eigen grondgebied. Zo zijn de Axelse Vlake en het Valuepark belangrijk voor Terneuzen, is de WCT van groot belang voor Vlissingen en speelt overlast voor omwonenden van havenontwikkelingen en door achterlandverbindingen meer in Borsele.

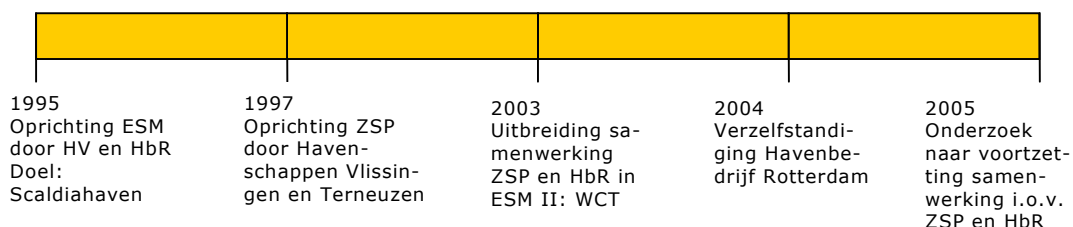
De belangrijkste momenten uit de totstandkoming en ontwikkeling van ZSP en ESM zijn opgenomen in onderstaande tijdsbalk.

⁷ Interview met lid Provinciale Staten, 25 februari 2008.

⁸ Interview met raadslid Terneuzen, 26 februari 2008 en met raadsleden Borsele, 25 februari 2008.

⁹ Interviews met betrokkenen en notulen raad Borsele 3 oktober 2002.

Figuur 2.1 Tijdsbalk ontwikkeling ESM en ZSP



2.2 De bestuurlijk-juridische constructies van ZSP en ESM

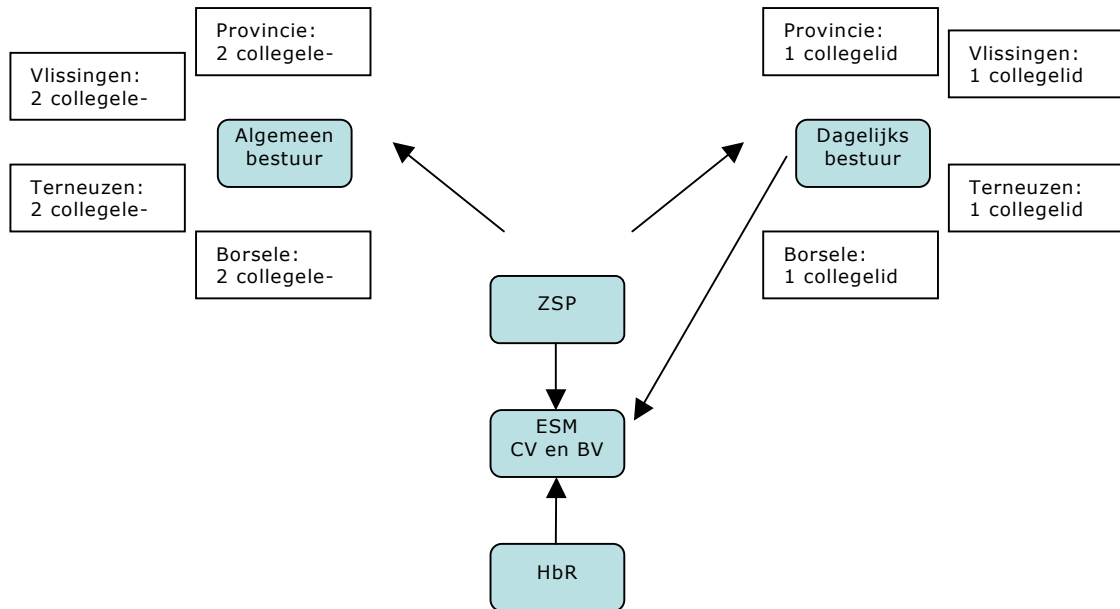
ZSP is een gemeenschappelijke regeling waarin de Provincie Zeeland en de gemeenten Borsele, Terneuzen en Vlissingen deelnemen. ZSP kent een algemeen bestuur, bestaande uit twee leden namens elke deelnemer (wethouders voor de gemeenten, gedeputeerden voor de provincie), die door Provinciale Staten respectievelijk de gemeenteraden benoemd worden. Uit het algemeen bestuur wordt een dagelijks bestuur gevormd dat bestaat uit één lid per deelnemer in de gemeenschappelijke regeling. Het voorzitterschap van het algemeen en dagelijks bestuur ligt bij de daartoe door Provinciale Staten benoemde gedeputeerde. De bezetting van het algemeen bestuur met gedeputeerden en wethouders betekent een dubbele rol voor de bestuursleden: enerzijds vertegenwoordigen zij de belangen van de provincie of hun gemeente in ZSP en leggen zij verantwoording af over het gevoerde beleid aan hun raden of staten, anderzijds is het hun taak de commerciële belangen van ZSP te bewaken. ZSP beschikt over een beleidsvoorbereidende en uitvoerende organisatie die wordt geleid door een directeur, wiens taken, bevoegdheden en verplichtingen in een directiestatuut zijn vastgelegd.

ESM is een commanditaire vennootschap (CV)¹⁰ die beheerd wordt door een besloten vennootschap (BV), ESM Beheer. De CV wordt aangestuurd door een Raad van Commissarissen. Drie van de vier leden **wie** van het DB zijn tevens lid van de Raad van Commissarissen van ESM, wat betekent dat er tussen ZSP en ESM een directe lijn bestaat. Rotterdam is door een zelfde aantal commissarissen in ESM CV vertegenwoordigd. De BV wordt geleid door een directeur die afkomstig is van ZSP. De directeur legt verantwoording af aan de Raad van Commissarissen van de CV.

Onderstaand figuur geeft de inrichting van ZSP en ESM en de verhouding van deze twee samenwerkingsverbanden tot elkaar weer.

¹⁰ De CV is, evenals een vennootschap onder firma, geen rechtspersoon. Het verschil is dat een CV behalve gewone vennoten (beherende vennoten) ook nog zgn. stille vennoten heeft. De stille vennoten brengen geld in de CV in, maar bemoeien zich niet met de verdere gang van zaken. Elke beherende vennoot is met zijn persoonlijk vermogen hoofdelijk aansprakelijk voor het geheel van de schulden van de CV. De stille vennoten lopen het risico hun ingebrachte kapitaal te verliezen.

Figuur 2.2 Inrichting ZSP en ESM



Verantwoording

De constructie zoals hierboven weergegeven betekent dat er een verantwoordingslijn loopt van de directeur van ESM BV, via de Raad van Commissarissen van ESM CV, het dagelijks en algemeen bestuur van ZSP naar de colleges, raden en staten van de deelnemers in ZSP. In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat de bestuursleden verantwoordelijk zijn aan het orgaan (gemeenteraad of staten) dat hen benoemd heeft en dat zij daardoor ook ontslagen kunnen worden. De gemeenteraden en de staten kunnen voor het afleggen van verantwoording door de leden van het algemeen bestuur nadere regels stellen, maar dit is niet gebeurd. In de gemeenschappelijke regeling is ook de bepaling opgenomen dat de leden van het algemeen bestuur door raden en staten schriftelijk gevraagde inlichtingen dienen te verschaffen, tenzij het verstrekken daarvan in strijd is met het openbaar belang.¹¹ De (schriftelijke en mondelinge) verantwoordingsplicht geldt voor het door het algemeen bestuur gevoerde beleid. Hier valt ook het beleid ten aanzien van ESM onder.

De samenwerkingsovereenkomst tussen ZSP en de gemeente Rotterdam met betrekking tot ESM bevat een geheimhoudingsregeling. Die houdt in dat partijen zich verplichten vertrouwelijke informatie strikt geheim te houden voor derden. De definitie van de informatie die hieronder valt is breed: "technische informatie en andere gegevens, verband houdende met de totstandkoming van de samenwerking, alsmede alle andere informatie met betrekking tot partijen en hun samenwerking die door tenminste een van partijen als vertrouwelijk is bestempeld." Op de mate waarin participanten een beroep doen op deze regeling gaat paragraaf 4.4 nader in. [De](#) stukken met betrekking tot de samenwerking in ESM voor de be-

¹¹ Gemeenschappelijke Regeling ZSP, artikel 6.

sluitvorming in provinciale staten en gemeenteraden zijn ter inzage gelegd. Raads- en statenleden hebben kennis kunnen nemen van de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst, waaronder deze geheimhoudingsregeling.

Zeggenschap

De hierboven beschreven verantwoordingsstructuur biedt de gemeenteraden en staten van de participanten in ZSP de mogelijkheid via hun vertegenwoordigers in het bestuur van ZSP input te leveren voor het beleid. Een ander middel dat deze organen zeggenschap biedt zijn begrotingen en jaarstukken. De begroting, begrotingswijzigingen, meerjarenraming en jaarrekening van ZSP dient het dagelijks bestuur toe te zenden aan Provinciale Staten en de gemeenteraden alvorens ze door het algemeen bestuur worden vastgesteld. Provinciale Staten en de gemeenteraden kunnen ten aanzien van de begroting en meerjarenraming binnen acht weken "hun gevoelens doen blijken". Ten aanzien van de jaarrekening kunnen zij binnen acht weken na ontvangst schriftelijk bezwaren indienen. De gemeenschappelijke regeling stelt geen nadere expliciete regels hoe met deze inbreng vervolgens dient te worden omgegaan.¹²

Het jaarplan (waaronder de begroting) van ESM CV wordt jaarlijks ter goedkeuring aan de Raad van Commissarissen voorgelegd. Vóór 1 november dient de begroting door de vergadering van vennoten te zijn vastgesteld. De jaarrekening van zowel de BV als de CV wordt jaarlijks vóór 1 juni vastgesteld.¹³ Bij de besluitvorming over de intensivering werd toegezegd dat de financiële stukken van ESM aan Provinciale Staten gestuurd zouden worden.¹⁴ Er is nergens expliciet opgenomen dat informatie naar de betrokken Zeeuwse gemeenteraden zal worden gestuurd voor bijvoorbeeld goedkeuring. Informatieverstrekking aan de gemeenteraden over ESM dient te verlopen via de Gemeenschappelijke Regeling van ZSP.

Uit bovenstaande weergave van de structuur blijkt dat raden en staten formeel de mogelijkheid hebben om de ontwikkelingen in de Zeeuwse Havens via ZSP en ESM te sturen. De afstand tussen raden en staten en de besluitvorming over het beleid van ZSP kan er in theorie echter toe leiden dat, als raden en staten hun rol niet actief oppakken, er ruimte ontstaat voor het bestuur van ZSP om zelf de agenda te bepalen en het beleid zelf vorm te geven. Het contact tussen het bestuur en de raden en staten dient dan vooral ter bekrachtiging van reeds op hoger niveau tussen de participanten overeengekomen beslissingen. Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag of hier in de praktijk ook sprake van is.

Verdeling van (financiële) risico's

Er heeft een eerste inventarisatie plaatsgevonden van de financiële verslaglegging omtrent ESM en ESM II. In grote lijnen laten de belangrijkste zaken zich als volgt kenschetsen:

ESM

De financiële inbreng in ESM is gelijk verdeeld over ZSP en HbR¹⁵. Bij de oprichting van de BV zijn 500 aandelen van € 448,- (NLG 1000,-) geplaatst; zowel ZSP als HbR hebben 50% van de aandelen genomen. Na oprichting van de CV heeft de BV als beherend vennote een

¹² Gemeenschappelijke Regeling ZSP, artikel 19 en 20.

¹³ Statuten ESM CV en BV en samenwerkingsovereenkomst ZSP en gemeente Rotterdam d.d. 28 maart 2003.

¹⁴ Notulen PS 20 september 2002.

¹⁵ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Havenschap Vlissingen en Gemeente Rotterdam, 19/12/1995.

bedrag ter grootte van € 134.486,- (NLG 300.000,-) ingebracht. Overeenkomstig de gelijke financiële inbreng is ook de zeggenschap over ESM gelijk verdeeld tussen ZSP en HbR.

Terreinen

ZSP (toen nog Havenschap Vlissingen) heeft in 1995 het economisch eigendom¹⁶ ingebracht (Scaldiahaven) ter waarde van € 24.386.854,- (NLG 54.400.000,-). HbR stort per dezelfde datum een bedrag van € 12.193.427,- (NLG 27.200.000,-) op de kapitaalrekening van de CV; de CV keert terstond dit bedrag uit aan ZSP.

Overige kosten

De kosten voor het verplaatsen van de firma Metalclean worden doorberekend aan de CV voor zover deze niet hoger liggen dan € 448.287,- (NLG 1.000.000,-) (onduidelijk is of deze kosten anders ten laste van ZSP waren gekomen).

Risico's

Het was met de beschikbare financiële verslagen niet mogelijk na te gaan of de hierboven genoemde overdrachten aan ZSP ook daadwerkelijk hadden plaatsgevonden. Navraag bij ZSP leerde dat deze overdrachten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

De waardering van de gronden en de mate van risico zijn afhankelijk van de wijze waarop de waardering heeft plaatsgevonden. De waarderingsgrondslagen hebben financiële gevolgen voor ZSP. Nader onderzoek zou hier duidelijkheid over kunnen verschaffen.

Bij de overeenkomst ESM-II is een bijlage gevoegd waarin het bedrijfsplan van de Zeeuwse havengebieden wordt geschetst. Dit bedrijfsplan is gebiedsgewijs opgebouwd. Per onderdeel is aangegeven: een korte planbeschrijving, uitgangspunten voor exploitatie en investeringen. Jaarlijks wordt dit bedrijfsplan geactualiseerd. Vanuit dit bedrijfsplan worden projectplannen uitgewerkt en voorgelegd aan de Raad van Commissarissen van ESM. Per kwartaal worden voortgangsrapportages per projectplan aan de RvC voorgelegd. Deze informatie gaat niet naar Raden en Staten.

ESM II

Zowel ZSP als HbR verhogen het eigen vermogen in de CV met € 50.000.000. In de resterende behoefte aan financiering van de CV wordt voorzien doordat ZSP een geldlening (maximaal € 400.000.000) ter beschikking stelt. Op basis van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst ESM II staat ZSP nu 100% garant (was 50%) voor de aan ESM verleende kredietfaciliteit en verkrijgt hiervoor het hypotheekrecht c.q. pandrecht op de activa/gronden van ESM.

Uit de toelichting op de balans van ZSP uit het jaarverslag 2006 (onderdeel niet uit de balans blijkende rechten en verplichtingen/borgstelling ESM C.V.) kan worden opgemaakt dat de totale garantstelling door ZSP aan ESM C.V. op basis van het in 2006 openstaande bedrag aan schulden en kredietinstellingen wordt berekend op € 112.733.991,-.

¹⁶ Eigendom kan in tweeën worden gesplitst, nl. in economische en juridische eigendom. Bij economische eigendom van een onroerend goed draagt men alle rechten en plichten over en kan de verkrijger er feitelijk over beschikken (vruchtgebruik). Het onroerend goed komt pas in juridische eigendom wanneer deze bij de notaris is overgedragen en door middel van een transportakte is ingeschreven bij het Kadaster (Website Ministerie van Financiën, www.minfin.nl)

De kosten voor de lening zijn doorberekend aan de CV; niet duidelijk is in hoeverre deze lening ruimtebeslag heeft gelegd op de leenmogelijkheid van ZSP.¹⁷

Terreinen

Met betrekking tot terreinen zijn in ESM II de volgende afspraken gemaakt:

- ZSP zal alle terreinen die onder het eigen beheersgebied vallen (met uitzondering van de WCT) aan de CV verkopen en in eigendom overdragen. Onder ESM vallen alle nog beschikbare terreinen in het Vlissingse deel. Aan de Terneuzense zijde valt, alleen de Axelse Vlakte onder ESM. Om de financiële kracht van de CV niet aan te tasten worden de gronden via een call-optie op eerste afroep beschikbaar gesteld. Niet duidelijk is in hoeverre dit beslag heeft geleid tot waardevermindering van de gronden.
- Terreinen die door ZSP van derden zijn verworven worden aan de CV verkocht tegen de betaalde aankoop prijs vermeerderd met rentebijdrage.
- Terreinen in verband met de WCT worden aan de CV verkocht.
- De terreinen van de Axelse Vlakte alsmede de gerealiseerde infrastructuur worden tegen boekwaarde overgedragen aan de CV.
- De waardeontwikkeling van gronden die toebehoren aan de CV komt voor rekening van de CV, tenzij die voor 1 januari 2013 wordt ontbonden. Indien de CV voor 1 januari 2013 wordt ontbonden komt de waardeontwikkeling toe aan ZSP.

Risico's

Ondanks dat ZSP nu gronden inbrengt die niet als zodanig door Rotterdam worden verrekend, blijft de zeggenschap gelijk: 50 – 50. Opgemerkt dient te worden dat de financiële risico's door de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling niet goed kunnen worden ingeschat omdat de financiële verslagen van ESM niet binnen de gestelde termijn beschikbaar komen.¹⁸ De jaarverslagen van ZSP geven weinig informatie over de gang van zaken binnen ESM. Ook hier geldt weer dat de waardering van ingebrachte gronden een nader onderzoek verdient. De wijze waarop deze waardering heeft plaatsgevonden is van invloed op het financiële risico dat partijen lopen. Door het ter beschikking stellen van leenmogelijkheden via ZSP wordt mogelijk de leencapaciteit aangetast. Dit kan een risico inhouden voor ZSP. Financiële verslaglegging gaat gepaard met een goedkeurende accountantsverklaring. Er zijn opmerkingen geplaatst over de (af)waardering van investeringen ten behoeve van de WCT. Het projectplan en de voortgangsrapportage zijn voorhanden maar zijn interne documenten die niet aan raden en staten verstrekt worden.

Een bijzonder aspect zijn de kosten die in ogenschouw genomen dienen te worden wanneer ESM ontbonden zou worden. Het gaat hier om de volgende zaken:

- afschrijving van voorinvesteringen infrastructuur
- afschrijving voorinvesteringen WCT wegens planvoorbereiding. Er heeft reeds een afwaardering plaatsgevonden van € 6,2 miljoen in verband met de uitspraak van de Raad van State
- verrekenen van toekomstige winsten/aanloopverliezen

Belangrijk punt is ook hier weer welke waarderingmethodieken worden gebruikt.

¹⁷ Samenwerkingsovereenkomst tussen ZSP en Gemeente Rotterdam, 28/03/2003.

¹⁸ De reden voor het niet tijdig beschikbaar komen van de jaarverslagen van ESM is uit het vooronderzoek niet gebleken.

Een voorbeeld van ontbindingskosten

In 2006 is door dhr. Van der Driest (voormalig directeur Vopak) en dhr. Van der Hek (voormalig voorzitter Nationale Havenraad) een onderzoek uitgevoerd naar het draagvlak voor het voortzetten van de samenwerking tussen Zeeland Seaports en het Havenbedrijf Rotterdam bij deze partijen en hun stakeholders. Dit onderzoek is in opdracht van zowel ZSP als Rotterdam uitgevoerd. Omdat de uitkomst van dit draagvlakonderzoek positief was, werd besloten het onderzoek voort te zetten aan de hand van o.a. de volgende vragen: welke nieuwe vorm van samenwerking kiezen de partijen en welke aanpassingen dienen er in de samenwerking in het kader van ESM te worden aangebracht.

Door de heren Van der Hek en Van den Driest is, in opdracht van de stuurgroep die hun onderzoek begeleidde, aan Deloitte opdracht gegeven om hun advies, de samenwerking tot de WCT beperken, door te rekenen. Door Deloitte is een aantal financieel geaccepteerde waarderingmethodieken doorgerekend. De meest voor de hand liggende methode voor HbR en ZSP is een waardering waarbij de aanloopverliezen van de niet-WCT terreinen door ZSP aan HbR vergoed worden. In ruil daarvoor krijgt ZSP toekomstige verliezen en winsten in zijn geheel. Het resultaat van deze methodiek is € 7 miljoen. Overige waarderingmethodieken zijn ook doorgerekend. De "ontbindingsschade" volgend uit deze berekeningen varieert tussen € 0 en € 10 miljoen. Derhalve is het bedrag nog steeds reëel. Hierbij moet worden aangetekend dat de activa van ESM zullen worden overgenomen door ZSP en toekomstige winsten van ESM niet meer gedeeld hoeven te worden met HbR, hetgeen ruimschoots opweegt tegen de eerdergenoemde ontbindingskosten.

3 Het beleid van ZSP ten aanzien van ESM

De actualiteit van de samenwerking tussen ZSP en HbR in ESM, waarvoor het enthousiasme vrij snel na de intensivering in 2003 verdween, maakt dat met name het beleid van ZSP ten aanzien van ESM na 2002 interessant is om nader te beschouwen. Dit hoofdstuk geeft daaraan voorafgaand zeer beknopt ook het beleid van ZSP ten aanzien van de samenwerking met Rotterdam tussen 1995 en 2003 weer.

3.1 Start samenwerking Rotterdam en ZSP

Vlissingen en Terneuzen hadden traditioneel het karakter van industriële havens met een regionale betekenis. De industriële vestigingen dateren uit de jaren '60 en '70 en zijn mede met (Rijks)overheidssteun tot stand gekomen om de regionale ontwikkeling in Zeeland te stimuleren.

Een omslagpunt lag rond 1994/1995 wanneer:

- de opkomst van Antwerpen als belangrijkste groeipool in de Noordwest-Europese markt voor havenactiviteiten ook de havenactiviteiten in Zeeland stimuleert;
- de behoefte aan locaties aan diep water en nabij open zee toeneemt
- de marktpositie van de Zeeuwse havens door de bestuurlijke inspanning sterker wordt.¹⁹
- met bedrijven als van Bon, Kloosterboer, NV Haven van Vlissingen logistieke activiteiten werden ontwikkeld

Om nog beter te kunnen profiteren van de ontwikkelingen besluit het Havenschap Vlissingen (HV) een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met de Gemeente Rotterdam. Overwegingen hierbij zijn:

1. dat HV een bijdrage wenst te leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling van Nederland in het algemeen en van de provincie Zeeland in het bijzonder.
2. dat HV deze ontwikkeling wenst te versnellen door gerichte investeringen in infrastructuur, het ontwikkelen van uitgeefbare terreinen en het delen van risico's en investeringslasten. Dit streven is verbonden aan de ontwikkeling van terreinen met een financieel sterke partner en het actief werven van bedrijven die zich in Vlissingen willen vestigen door samen te werken met commercieel sterke partner.
3. dat HV gebruik wenst te maken van de expertise van Rotterdam
4. dat HV de commerciële positie en het commerciële apparaat van Rotterdam wenst te benutten

Voor de Gemeente Rotterdam (GR) speelden de volgende overwegingen een rol:

1. dat GR een bijdrage wenst te leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling van Nederland in het algemeen en van het Rijnmond-gebied in het bijzonder;
2. dat GR het product dat deze biedt aan huidige en toekomstige klanten in kwalitatieve en kwantitatieve zin wenst te optimaliseren;

¹⁹ Beleidsvisie 2005-2015, Zeeland Seaports.

3. dat GR t.a.v. huidige en toekomstige klanten van de Rotterdamse haven wordt geconfronteerd met een gebrek aan geschikte uitbreidings- en /of vestigingsmogelijkheden;
4. dat GR gebruik wenst te maken van de vrije ruimte die HV nog heeft voor havengebonden bedrijvigheid;²⁰

Naast de in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegde doelstellingen, speelde er bij Rotterdam nog een ander belang mee: in de betrokken periode streefde de Gemeente Rotterdam naar het bijeenbrengen van alle havenactiviteiten onder de paraplu van een havenholding. De samenwerking met Vlissingen werd beschouwd als een belangrijke start van die strategie. Dit streven – dat overigens werd ondersteund door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat – hing samen met het beter alloceren van bedrijfsactiviteiten aan de verschillende Nederlandse zeehavens zodat doublures en prijsbedervende concurrentie kon worden voorkomen. Overigens waren beide organisaties geïnteresseerd in de mogelijkheden die een privaatrechtelijke rechtspersoon bood voor het stroomlijnen van hun taken als haven-exploitant.²¹

Om bovengenoemde doelstellingen te kunnen verwezenlijken, werd een gemeenschappelijke onderneming opgericht: Exploitatiemaatschappij Schelde Maas (CV en BV). Deze vennootschap heeft als doel het zo goed mogelijk inrichten en ontsluiten en vervolgens uitgeven van het terrein het beheersgebied van het Havenschap Vlissingen: de Scaldiahaven.

We constateren een accentverschil in de respectievelijke belangen. Hoewel voor Rotterdam geldt dat zij ook sociaaleconomische belangen nastreeft lijkt het Rotterdamse belang met name ingegeven door bedrijfseconomische doelstellingen. De Zeeuwse havens willen de samenwerking vooral ook aangaan vanuit maatschappelijke belangen: het creëren van werkgelegenheid in de regio is een belangrijk speerpunt.

In 1997 is ZSP van start gegaan. Deze stap was ingegeven omdat in 1994 het Rijk had laten weten haar deelname in de Zeeuwse havenschappen te willen beëindigen; ook drong het Rijk er op aan om de Zeeuwse havenschappen om te vormen tot één havenschap. ZSP nam de verantwoordelijkheden van het Havenschap Vlissingen in ESM over.

3.2 Doelbereik ESM (1995-2003)

Ondanks de toegenomen economische bedrijvigheid in de regio (groeiende overslagcijfers en uitgifte van grond) vestigde in het kader van ESM alleen een stuwadoor en distributeur van forest products, Gearbulk-Verbrugge, zich in 2000 in de haven. Er vestigden zich in de periode geen bedrijven uit Rotterdam terwijl één van de doelstellingen voor de samenwerking was het mogelijk vestigen in de Vlissingse haven van Rotterdamse bedrijven die kampten met ruimtegebrek.

Het merendeel van de ontwikkelingen in de Zeeuwse havens kwam in die periode tot stand zonder tussenkomst van de Gemeente Rotterdam. Grote internationaal opererende bedrij-

²⁰ Samenwerkingsovereenkomst tussen het Havenschap Vlissingen en de Gemeente Rotterdam, 19 december 1995.

²¹ Bridgecraft, Beoordeling van de Exploitatiemaatschappij Schelde Maas, Den Haag, 9 februari 2005

ven zoals Cobelfret, Oiltanking en Katoennatie kozen voor een vestiging in de Zeeuwse havens, maar niet in de Scaldiahaven (het ESM gebied). Hierdoor groeiden de overslagcijfers en de uitgifte van terreinen waardoor er een einde kwam aan de overmatige grondvoorraden in de haven van Vlissingen²². Ook de plannen voor de ontwikkeling van een deepsea-containerterminal tussen ZSP en HesseNoordNatie, de WCT, vielen aanvankelijk buiten ESM.

In Rotterdam deed zich eveneens een aantal ontwikkelingen voor die de samenwerking met de Zeeuwse havens beïnvloedden:

- door bedrijfsmatige en infrastructurele herstructureringen konden nieuwe expansiemogelijkheden worden geboden aan de Rotterdamse stuwadoors: er kwam een einde aan de acute behoefte aan vestigingsruimte elders;
- de besluitvorming over de Tweede Maasvlakte kwam in een stroomversnelling;
- de Gemeente Rotterdam ging over tot verzelfstandiging van de havenactiviteiten.

3.3 Ontwikkeling ESM II

Ondanks de tegenvallende resultaten van ESM wordt besloten de gezamenlijke activiteiten uit te breiden en deze onder te brengen in ESM II. Het centrale thema in de onderhandelingen was de aanleg van de WCT. De uiteindelijke inhoud van de samenwerkingsovereenkomst werd echter mede bepaald door enkele secundaire gespreksonderwerpen:

- ZSP en HbR meenden destijds dat de nieuwe constructie geen ruimte moest laten voor concurrentie tussen ZSP en ESM. Dit kon worden bereikt door ESM controle te geven over alle niet uitgegeven terreinen in de Zeeuwse havens. Ook de op dat moment gesteunde visie dat de exploitatie van de Zeeuwse havens bij voorkeur privaatrechtelijk georganiseerd diende te worden paste bij deze zienswijze.
- De financieringsbehoefte van het uitgebreide ESM werd groot door de fysieke uitbreiding (de gehele Zeeuwse havens) van het werkterrein en het onderbrengen van vrijwel alle nieuwe projecten in ESM. Er werd besloten dat ESM geen eigenaar zou worden van de niet uitgegeven terreinen van ZSP maar op deze terreinen slechts een onvoorwaardelijk kooprecht zou krijgen. Daarnaast werd besloten om de financiering van ESM te splitsen. Zie hierover ook paragraaf 2.1.
- De uitbreiding van het werkterrein van ESM vroeg om een aanpassing van de organisatie: alle activiteiten van ZSP op het gebied van havenontwikkeling en commercie zou worden overgedragen aan ESM (met inbegrip van het betrokken personeel). ESM zou een onafhankelijke directeur krijgen.
- Tussen ZSP en ESM werd een dienstverleningsovereenkomst gesloten.²³

Ook ESM II lijkt al snel na de start niet aan de verwachtingen te kunnen voldoen. Kort na de oprichting wordt duidelijk dat de Raad van State niet akkoord gaat met de plannen voor de aanleg van de WCT. Uitbreiding van de Rotterdamse haven met Maasvlakte II wordt wel goedgekeurd. Onder het personeel bij ZSP ontstaat grote onvrede over de opsplitsing van de werkzaamheden; deze wordt onder meer schadelijk geacht voor de carrièremogelijkheden en er bestaan twijfels over de uitvoerbaarheid van de dienstverleningsovereenkomst en

²² Bridgecraft, Beoordeling van Exploitatiemaatschappij Schelde Maas, Den Haag, 9 februari 2005.

²³ Ibidem.

over de effectiviteit van het beheer van een haven door twee afzonderlijke rechtspersonen. Tenslotte kan nog worden gemeld dat Rotterdam en ZSP geen overeenstemming konden bereiken over de invulling van de directeursfunctie: uiteindelijk leverden beide partijen een directeur. In februari 2005 is van de implementatie van de samenwerkingsovereenkomst nog weinig zichtbaar: nog geen één onroerend-goed-transactie is gepasseerd en mede daardoor zijn ook nog weinig extra nieuwe banen gecreëerd.

Om uit de impasse te geraken, krijgen dhr. Van der Driest en dhr. Van der Hek van de voorzitter van het Bestuur van ZSP en de President Directeur van het HbR de al eerder genoemde onderzoeksopdracht. In deze gezamenlijk geformuleerde onderzoeksopdracht is het volgende opgenomen:

In 2005 zijn de partijen (Havenbedrijf Rotterdam en Zeeland Seaports) tot de conclusie gekomen dat de huidige samenwerking niet aan de verwachtingen voldoet en dat in feite ESM niet voldoet en herbezinning op de samenwerking noodzakelijk is. Tegen die achtergrond hebben HbR en ZSP besloten om een onderzoek te laten uitvoeren hoe de toekomstige samenwerking moet worden ingericht.

Hieruit blijkt dat zowel aan de kant van HbR en ZSP de behoefte bestond de samenwerking tegen het licht te houden. De onderzoekers Van der Hek en Van den Driest kwamen tot de conclusie dat er geen draagvlak was om de samenwerking in haar huidige vorm voort te zetten. Hiervoor verschillen partijen te veel in omvang, doelstelling en organisatiestructuur. Er waren nauwelijks aanwijsbare successen te melden en er waren veel problemen als gevolg van de grotendeels artificiële splitsing van de organisaties ESM en ZSP. ESM II werd ervaren als onevenwichtig in de verdeling van zeggenschap en financiële risico's en ESM II leek in hoge mate een project van twee heren.²⁴

Wel concludeerden de onderzoekers dat om een aantal redenen samenwerking op het gebied van de WCT gewenst is. De WCT is een groot project. Zeeland Seaports kan gebruik maken van de knowhow en het commerciële netwerk van het Havenbedrijf Rotterdam om dit te realiseren. Daarnaast is sprake van een grotere, gezamenlijke invloed in Den Haag en spreiding van het financiële risico.

ZSP neemt vervolgens de conclusie van het onderzoek in zijn geheel over; HbR pleit er echter voor om alle containeractiviteiten in de Zeeuwse regio onder ESM te brengen. De gesprekken over de voortgang van de samenwerking lopen op dit moment.

3.4 Beleidsvisie 2005-2015

In 2004 legde ZSP de keuzes voor de komende jaren vast in de beleidsvisie 2005-2015. Tot die tijd waren strategische keuzes vooral op basis van voortschrijdend inzicht gemaakt.

In deze beleidsvisie is aandacht voor de volgende zaken:

- Positionering en ambities van de Zeeuwse havens

²⁴ V. van den Driest en A. van der Hek, Samenwerking Zeeland Seaports – Havenbedrijf Rotterdam (31/08/2006)

- Projecten en initiatieven binnen de havens
- Infrastructurele ontsluiting van de havens
- Milieu, veiligheid en arbeidsmarkt
- Aansturing, positionering en organisatie

ZSP heeft als missie om de bedrijvigheid en werkgelegenheid en daarmee de duurzame economische ontwikkeling van de provincie Zeeland te stimuleren. ZSP stelt zich ten doel om zijn marktpositie in de komende tien jaar te versterken en gelijktijdig de belasting van natuur en milieu te verminderen. Dat betekent dat in de periode 2005-2015 aan de volgende doelstellingen moet worden gewerkt:

- de Zeeuwse havens zullen hun potentie als ontwikkelingskern voor de zeehavensector in het gehele (Vlaamse en Nederlandse) Scheldebekken verder moeten waarmaken;
- de Zeeuwse havens zullen hun rol als motor van de regionale economie moeten consolideren en versterken;
- de werkgelegenheid en geproduceerde toegevoegde waarde in de Zeeuwse havens zullen tenminste gelijke tred moeten houden met de cijfers voor de provincie als geheel;
- de ontwikkeling van nieuwe activiteiten mag niet leiden tot toename van de belasting van natuur en milieu tot een niveau dat ligt boven de huidige normen of de normen die daarvoor via de geëigende procedures in de toekomst vastgelegd zullen worden.

Deze doelstellingen kunnen alleen gelijktijdig worden verwezenlijkt als ZSP op verschillende fronten tegelijk actief is en bovendien selectief is in de keuze van projecten waar zij in het kader van dat beleid aan wil werken. Havenontwikkeling en infrastructurele ontsluiting binnen de randvoorwaarden milieu, veiligheid en arbeidsmarkt krijgen dan ook veel aandacht in de beleidsvisie.²⁵

Binnen het bestek van dit vooronderzoek is bij bestudering van deze visie niet gebleken wat de procedureafspraken zijn voor de uitwerking van de geformuleerde actiepunten: wie is de trekker, welke partijen dienen bij de uitvoering te worden betrokken, wat is het beoogde product/mijlpaal en hoe wordt over de voortgang van de implementatie van de beleidsvisie gerapporteerd aan de belanghebbende partijen in ZSP en relevante stakeholders (die immers ook hebben bijgedragen aan het opstellen van de visie)? Nader overleg met ZSP leerde dat: Bij de overeenkomst ESM-II is een bijlage gevoegd waarin het bedrijfsplan van de Zeeuwse havengebieden wordt geschetst. Dit bedrijfsplan is gebiedsgewijs opgebouwd. Per onderdeel is aangegeven: een korte planbeschrijving, uitgangspunten voor exploitatie en investeringen. Jaarlijks wordt dit bedrijfsplan geactualiseerd. Vanuit dit bedrijfsplan worden projectplannen uitgewerkt en voorgelegd aan de Raad van Commissarissen van ESM. Per kwartaal worden voortgangsrapportages per projectplan aan de RvC voorgelegd. Deze informatie gaat niet naar Raden en Staten.

Diverse geïnterviewden geven ook aan dat de status/uitvoering van de beleidsvisie niet duidelijk is. Ook lijkt ZSP steeds zelfstandiger op te treden. De laatste jaren is het doel van ZSP bovendien langzaam verschoven van het realiseren van werkgelegenheidsgroei naar het handhaven van de concurrentiepositie van de Zeeuwse Havens.²⁶

²⁵ Beleidsvisie 2005-2015, ZSP.

²⁶ Interviews met lid PS en gedeputeerde/voorzitter ZSP.

3.5 Risico's

Ten tijde van de opzet van ESM I en ESM II bestonden er prognoses voor de ontwikkeling van de markt voor containers. Dergelijke prognoses zijn altijd door een zekere onzekerheid omgeven, met name door bijvoorbeeld de verschillende scenario's waarmee de wereldeconomie en -handel zich zullen ontwikkelen in de toekomst. Een groter risico dan de absolute prognoses voor containervolume in de Hamburg-Le Havre Range is de verdeling van de lading over de verschillende havens. In het geval van Zeeland gaat het er dan voornamelijk om welk deel van de lading naar de havens van Antwerpen en Rotterdam vloeit.²⁷ Het is dan ook fundamenteel risicovol om een prognose per haven vast te stellen (zoals bijv. in de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) voor de WCT is gebeurd). Zoals ook in de MKBA voor de WCT wordt opgemerkt is er sprake van een vrij grote gevoeligheid in de ladingstromen van Rotterdam naar Zeeland, het andere is echter ook waar.

Een andere factor die van invloed is op de positie van de Zeeuwse Havens zijn de grote infrastructuurinvesteringen. Recent is duidelijkheid ontstaan met betrekking tot een aantal van deze investeringen (Rotterdam: Maasvlakte II en Betuweroute, Antwerpen: Scheldeverdieping, Deurganckdok). Ten aanzien van een aantal andere beslissingen is nog geen duidelijkheid of deze zijn vooruitgeschoven (Saeftinghedok, Lijn 11 (spoorverbinding Roosendaal-Antwerpen; in NL ook wel VERA genoemd)). Voor de Zeeuwse Havens is de kwaliteit van de achterlandverbindingen van groot belang. De Zeeuwse havens liggen immers ver van het achterland.

Risico en rendement vormen een twee-eenheid. Gegeven een bepaalde risicoperceptie dient bij investeringsbeslissingen altijd een afweging gemaakt te worden tussen het verwachte rendement en het risico. Eén van de belangrijkste doelen binnen ESM waaronder de WCT was om de ontwikkeling van Zeeland te stimuleren en de werkgelegenheid te bevorderen. Opvallend is daarbij de inschatting die men deed omtrent de potentie van de projecten voor het creëren van de gewenste werkgelegenheid. Schattingen werden in de loop der tijd steeds neerwaarts bijgesteld en niet of nauwelijks onderbouwd. Pas in de MKBA in 2006 vindt men onderbouwde schattingen, waar overigens zowel door de Wetenschappelijke Adviesraad als het CPB kritische kanttekeningen bij worden geplaatst.²⁸

²⁷ Bron: interview met prof. E. Vandevoorde. Dit betekent voor havenmanagers dat zij hun plannen en de implementatie daarvan laten afhangen van wat andere, gerelateerde, havens doen. Daarbij is het zo dat lading maar een keer verscheept wordt: alles wat via de ene haven gaat, gaat niet via de andere haven. Dit laatste staat bekend als een "zero-sum game".

²⁸ Ibidem.

4 Aansturing door en verantwoording aan raden en staten

De centrale vraag in dit hoofdstuk is of en op welke wijze de staten en de gemeenteraden gebruik maken van de mogelijkheden voor sturing en verantwoording die de juridische constructies van ZSP en ESM bieden. De volgende aspecten/momenten zijn daarbij interessant:

- de besluitvorming over intensivering van de samenwerking met HbR in 2003
- de behandeling van financiële stukken van ZSP en ESM in raden en staten
- de invulling van hun actieve informatieplicht door gedeputeerden en wethouders
- het ter verantwoording roepen van hun vertegenwoordigers in ZSP door raden en staten

De vraag is met name in hoeverre raden en staten kunnen voorkomen dat de drie wethouders en de gedeputeerde in het Dagelijks Bestuur van ZSP de agenda bepalen. Gezien de sterke positie van het Dagelijks Bestuur in de constructie vereist dit een zeer actieve houding.

4.1 Besluitvorming rondom intensivering

Zowel door Provinciale Staten als door de gemeenteraden van Borsele, Terneuzen en Vlissingen werd in commissie-, raads- en statenverband gesproken over de intensivering van de samenwerking in ESM. Ondanks kritische geluiden van verschillende fracties, met name ten aanzien van de financiering, betrouwbaarheid en zeggenschap, werd in alle gevallen met de uitbreiding ingestemd, hoewel niet unaniem.²⁹ De OR kwam begin 2003 met een zeer kritisch rapport ten aanzien van de uitbreiding. Dit is behandeld in raden en staten. Het rapport leidde tot kritische vragen bij raads- en statenleden maar heeft niet tot wijzigingen in de samenwerking geleid. Opvallend is dat een aantal van de kritische punten die de OR noemde in 2003 niet tot wijzigingen in de uitbreidingsplannen leidden, maar een aantal jaren later wel werd aangegrepen om de samenwerking te heroverwegen. Van den Driest en Van der Hek wijzen in hun rapport van 2006 namelijk deels dezelfde punten aan als redenen waarom de samenwerking tussen ZSP en Rotterdam beter beperkt kon worden. Hun rapport was aanleiding om de samenwerking opnieuw te beschouwen.

De kritische geluiden, ook uit de eigen gelederen, leidden er niet toe dat raden en staten het voorstel tot intensivering van de samenwerking afwezen of daar wijzigingen in aanbrachten. Uit de gesprekken die voor dit vooronderzoek zijn gevoerd bleek dat raden en staten bij de besluitvorming voor een groot deel vertrouwd hebben op het oordeel van de gedeputeerde, respectievelijk wethouders. Ze hebben zich volgend opgesteld.

²⁹ Notulen PS 20 september 2002, gemeenteraad Borsele 3 oktober 2002, gemeenteraad Vlissingen 26 september 2002.

4.2 Ontvangst en bespreking financiële stukken ZSP en ESM

Het tijdstip van toezending van de genoemde stukken is van belang voor het kunnen uiten van gevoelens en bezwaren door staten en raden. De begroting en meerjarenraming van ZSP worden door het algemeen bestuur uiterlijk op 1 juli vastgesteld, de jaarrekening vóór 1 juli.

Over het algemeen zijn begrotingen en jaarrekeningen van ZSP tussen 2003 en 2008 op tijd aan raden en staten verzonden en hebben zij de gelegenheid gehad hun gevoelens ten aanzien van deze stukken te uiten. Opvallend is dat bij de behandeling van de jaarrekening 2002 en begroting 2004 van ZSP door Provinciale Staten op 20 juni 2003 is aangegeven dat het algemeen bestuur een reactie op de stukken vóór 1 juni had gevraagd en ze inmiddels zonder die reactie zou hebben vastgesteld. Het is niet duidelijk of in dit geval sprake is van een misverstand of dat het algemeen bestuur een termijn gehanteerd heeft die korter is dan in de gemeenschappelijke regeling is bepaald, daarbij raden en staten de kans op het geven van een reactie ontnemend. Tevens is niet bekend of dit vaker is voorgekomen. Wel gaven verschillende raads- en statenleden tijdens het vooronderzoek aan stukken regelmatig te laat te ontvangen.

Stukken met betrekking tot ESM worden niet op eigen initiatief door het bestuur van ESM/ZSP aan raden en staten toegestuurd. Sinds de invoering van de dualisering stuurt ZSP alle stukken aan de colleges van B&W en GS. Zij informeren vervolgens raden en staten. Eind 2005 heeft Provinciale Staten de jaarverslagen en jaarrekeningen van 2002, 2003 en 2004 ontvangen, maar alleen nadat de GroenLinks Statenfractie met een WOB-procedure dreigde om deze stukken in de openbaarheid toegestuurd te krijgen. De jaarstukken over 2005 waren in december 2006 nog niet door Provinciale Staten ontvangen. De meeste raadsleden met wie tijdens het vooronderzoek is gesproken zijn in het geheel niet bekend met financiële stukken van ESM.

Naast klachten over de tijdigheid en het niet ontvangen van genoemde stukken geven raads- en statenleden aan dat zij deze stukken weinig transparant vinden. Het betreft dan met name de financiële positie van ZSP, die voor raads- en statenleden niet inzichtelijk is. Ook is genoemd dat de stukken dermate gecompliceerd zijn dat raadsleden ze moeilijk kunnen doorgronden. De Rekenkamer Rotterdam concludeerde bovendien in 2002 dat de stukken van ESM niet volledig zijn. Het is niet bekend of hierin sinds 2002 verbeteringen zijn opgetreden.³⁰

De gemeenteraden beperken behandeling van de financiële verantwoordings- en sturingsinformatie veelal tot de raadscommissies. De staten behandelen de stukken zowel in commissies als in de plenaire vergadering. Bij behandeling komen in de gemeenten diverse aspecten van de havenontwikkeling aan bod, met name aspecten die een directe relatie met de gemeente hebben. Provinciale Staten gebruikt de behandeling van deze stukken om ontwikkelingen op een bovenregionaal niveau te bespreken, zoals de ontwikkeling van de werkgelegenheid en infrastructuur. De WCT is voor Provinciale Staten een belangrijk thema dat steeds weer in de besprekingen terugkeert.

³⁰ Rekenkamer Rotterdam, *Besturen in veelvoud. Rotterdam in 92 vennootschappen, stichtingen en openbare lichamen* (april 2002).

4.3 Invulling actieve informatieplicht door bestuurders

De wethouders en gedeputeerden interpreteren de actieve informatieplicht die zij ten aanzien van raden en staten hebben beperkt. Hoewel via informatiebijeenkomsten deels invulling wordt gegeven aan de informatieplicht zijn er rondom het informeren van de staten verschillende incidenten geweest. Een voorbeeld daarvan betreft het laat en onjuist informeren van de staten over ontwikkelingen rondom de Verbrugge Container Terminal, hetgeen bleek uit vertrouwelijk notulen van Gedeputeerde Staten waar Provinciale Staten na dreiging met een WOB-procedure inzicht in kreeg.³¹ Ook raadsleden geven aan dat de informatievoorziening beperkt is. Een voorbeeld op dit niveau is dat de gemeenteraad van Borsele er in 2003 via de OR van ZSP achter moest komen dat er geen personele unie van de directeur van ESM-2 en ZSP zou komen. In Vlissingen wordt de laatste jaren echter een verbetering in de invulling van de actieve informatieplicht waargenomen.

Mogelijke oorzaken voor de beperkte invulling van de actieve informatieplicht zijn:

- De dubbele pet van de gedeputeerde en wethouders die zitting hebben in het Dagelijks Bestuur van ZSP: deze maakt dat zij veel weten vanuit hun rol als bestuurder van ZSP en zelf moeten bepalen in hoeverre zij die kennis willen en kunnen delen met de raden en staten. Dit hangt samen met het tweede punt:
- Vertrouwelijkheid. ZSP beroept zich vanwege het commerciële belang van de organisatie veel op vertrouwelijkheid als reden om raden en staten niet of beperkt te informeren. Dit vertoont een spanning met de openbaarheid waarin de politiek zich afspeelt.

Geïnterviewden gaven aan problemen te zien met de dubbele pet van bestuurders. De constructie van de gemeenschappelijke regeling maakt dat bestuurders in hun ene rol (als bestuurder van ZSP) meer weten dan ze in hun andere rol (als politiek bestuurder) laten blijken. Ook zijn bestuurders terughoudend met het in de openbaarheid behandelen van ontwikkelingen rondom ZSP en ESM uit angst dat delicate verhoudingen daarmee geschaad zullen worden. De vraag is of bestuurders nu te zeer proberen twee rollen te scheiden die de gemeenschappelijke regeling met opzet met elkaar vervlecht, en of zij daarbij raden en staten onterecht onvoldoende bij voor de politiek relevante ontwikkelingen betrekken.

4.4 Ter verantwoording roepen van bestuurders

Provinciale Staten pakken hun controlerende rol met betrekking tot ZSP en ESM actiever op dan de betrokken gemeenteraden. Waar de gemeenteraden nauwelijks gebruik maken van de bepalingen ten aanzien van verantwoording in de statuten en samenwerkingsovereenkomst van ESM en in de gemeenschappelijke regeling van ZSP, doen de Statenfracties dit meer. Het doel van het vooronderzoek was niet een compleet overzicht van het optreden van raden en staten te reconstrueren. Wel kan uit de dossiers afgeleid worden dat een aantal Statenfracties actief gebruik maken van de mogelijkheden die zij bezitten om verantwoordelijke bestuurders ter verantwoording te roepen. Die mogelijkheden betreffen:

- schriftelijke vragen
- moties
- interpellaties
- dreiging met een WOB-procedure

³¹ Interview met lid PS, 25 februari 2008.

Het aangrijpen van de behandeling van financiële stukken van ZSP voor het stellen van kritische vragen en bediscussiëren van actuele onderwerpen is hierboven reeds genoemd. De actieve en oplettende houding die uit de inzet van genoemde instrumenten en uit de besprekingen naar voren komt is niet bevestigd in de gevoerde gesprekken. Daarin wordt een beeld geschetst van een in meerderheid volgende houding van Provinciale Staten. Het vooronderzoek heeft geen duidelijke verklaringen voor deze tegenstelling opgeleverd. Mogelijk verhult het feit dat een aantal fracties dominant is in het stellen van kritische vragen en gebruiken van bovengenoemde instrumenten een voor het overige volgende houding van de staten.

Vertrouwelijkheid

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de samenwerkingsovereenkomst van ESM een breed geformuleerde geheimhoudingsregeling bevat. Tevens blijkt een groot deel van de bestuursvergaderingen van ZSP (niet alleen van het dagelijks, maar tot in 2007 ook van het algemeen bestuur) in vertrouwelijkheid plaats te vinden. Vertrouwelijkheid is verschillende malen gebruikt als argument om niet tegemoet te komen aan informatieverzoeken van Statenfracties. Daarbij doen bestuurders vaak een beroep op het commercieel belang van ZSP dat door openbaarheid geschaad zou worden. Voor zover bekend maken zij in die gevallen geen gebruik van de mogelijkheid gemeenteraden of Provinciale Staten in vertrouwelijkheid te informeren.

De betrokken gemeenteraden maken over het algemeen minder gebruik van de hierboven geschetste middelen waar zij voor het ter verantwoording roepen van bestuurders over beschikken. Dit gebrek aan eigen initiatief kan verschillende oorzaken hebben, waaronder:

- Het is niet te doen gebruikelijk een kritische houding aan te nemen ten aanzien van het beleid van het college;
- De juridische constructies van ZSP en ESM geven raadsleden het gevoel geen daadwerkelijke invloed uit te kunnen oefenen;
- Het havenbeleid is te complex voor raadsleden om goed grip op te krijgen.

Het resultaat is een weinig duale houding van gemeenteraden, en mogelijk ook van Provinciale Staten, op dit dossier. De gemeentelijke en provinciale belangen staan voorop en raads- en statenleden lijken er in meerderheid op te vertrouwen dat de colleges deze belangen goed zullen vertegenwoordigen.

5 Heroverweging samenwerking

Niet al te lang na het besluit tot intensivering van de samenwerking in ESM-2 ontstonden twijfels bij participanten ten aanzien van de samenwerking. Die twijfels ontstonden zowel in Zeeland als in Rotterdam. Redenen die daarvoor uit het vooronderzoek naar voren komen zijn:

- Personele wisselingen in het bestuur/de directie van ZSP en de directie van de haven van Rotterdam die leidden tot een (tijdelijke) verslechtering van de verhoudingen;
- het opschorten van de besluitvorming over de WCT, het bekend worden dat de Tweede Maasvlakte wel doorgang zou vinden en de ontwikkelingen rondom de realisatie van een VCT, waardoor de belangen van met name Rotterdam veranderden;
- de juridische constructie werd steeds meer als een belemmering voor efficiënt en effectief handelen van ZSP ervaren;
- de ongelijke verhoudingen tussen ZSP en Rotterdam.

Het eerste punt is op dit moment minder relevant omdat sindsdien weer personele wisselingen hebben plaatsgevonden. De overige punten werken we hieronder uit.

Veranderde belangen en doelstellingen

Uit het vooronderzoek blijkt dat er niet wordt getwijfeld aan de belangen (en de verschuivingen daarin) van HbR en ZSP om samen te werken in ESM. Toch zijn er wel degelijk enkele kanttekeningen te plaatsen:

- Het grootste belang voor Rotterdam bij de samenwerking met ZSP lijkt gelegen te hebben bij de beschikbare vrije ruimte: echter nu Maasvlakte II gerealiseerd zal gaan worden, Rotterdam zelf is begonnen met herstructureren van haar bedrijventerreinen en er in ZSP gebied ook weinig ruimte (aan zeezijde) meer beschikbaar is, lijkt dit belang te zijn afgenomen. Het huidige belang voor Rotterdam is niet duidelijk maar wel houdt Rotterdam op deze wijze concurrent Antwerpen op afstand in de Zeeuwse regio.³²
- Het achterliggende belang van Rotterdam om te streven naar een landelijke havenholding lijkt niet meer van toepassing te zijn nu Rotterdam als zelfstandige Overheids-NV opereert. De rijksoverheid is nog steeds voorstander van samenwerking tussen havenbeheerders maar alleen bij het uitoefenen van de publieke taken van het zeehavenbeheer waarbij de inzet is om gezamenlijk verbeteringen van het zeehavensysteem te ontwikkelen (bijv. implementatie EU Acquis Communautaire³³). Samenwerking tussen havenbeheerders op commercieel gebied is de verantwoordelijkheid van de beheerders zelf (bijv. havenpromotie, afstemming ladingpakketten en afstemming vestigingsbeleid). De Rijksoverheid zal dan wel via de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Europese Commissie toetsen op mededingingsaspecten.³⁴
- Vernieuwde samenwerking tussen ZSP en HbR: alleen rond de WCT of alle containeractiviteiten in de Zeeuwse havens? Naar aanleiding van het rapport van Van der Driest en Van der Hek is de vraag gerezen welke activiteiten nu onder de samenwerking zouden moeten worden gebracht. Indien gekozen wordt voor het rechtstreeks gunnen van het project WCT aan PSA is er nog de kwestie van in hoeverre er sprake is van staats-

³² Interview met prof. E. Vandevoorde.

³³ Het EU Acquis Communautaire betreft het geheel aan regelgeving door de Europese Unie.

³⁴ Zeehavens: Ankers van de Economie, Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010, DG Goederenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2 november 2004.

steun³⁵. Door ZSP is hierover juridisch advies ingewonnen alsmede een contra-expertise. Uit deze adviezen blijkt dat een dergelijke gunning onder voorwaarden mogelijk is.

De constructie van de gemeenschappelijke regeling

Uit het vooronderzoek blijkt dat de rechtsvorm van ZSP ter discussie staat. Ten nadele van de vorm van een gemeenschappelijke regeling zijn door respondenten de volgende argumenten genoemd:

- De rechtsvorm combineert publieke en private functies, hetgeen de transparantie over de publieke functies niet ten goede komt;
- De leden van het dagelijks bestuur van ZSP vervullen een dubbelrol: als bestuurder van ZSP en als politiek bestuurder. De kennis die zijn in hun rol als bestuurder van de gang van zaken hebben kan hen in hun politieke handelen belemmeren;
- De politieke bestuurders van ZSP zijn minder deskundig dan de "professionals" van Rotterdam, hetgeen een ongelijkwaardige relatie in ESM veroorzaakt;
- De commerciële activiteiten van ZSP zouden zich slecht verhouden met de politieke aansturing en verantwoordelijkheid;
- Politieke besluitvorming verloopt traag, terwijl de mondiale wereld waarin de havens opereren om slagvaardig handelen vragen.

In 2005 heeft het college van Gedeputeerde Staten, in reactie op een motie die Provinciale Staten op 14 januari 2005 heeft aangenomen, een notitie opgesteld over de rechtsvorm van ZSP.³⁶ De heren Van den Driest en Van der Hek hebben de vraag naar de rechtsvorm in 2006 ook bij hun onderzoek betrokken.³⁷ Op dit moment worden rechtsvorm en de vorm van voortzetting van de samenwerking tussen ZSP en HbR onderzocht..

Ongelijke verhouding tussen ZSP en Rotterdam

De ongelijke verhouding tussen ZSP en Rotterdam komt met name voort uit de ongelijkheid van de juridische constructies en de omvang/inrichting van beide partijen. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat ondanks de opbouw van de ZSP-organisatie de behoefte aan expertise vanuit Rotterdam nodig zal blijven. Een belangrijk punt hierbij is dat de politieke omgeving (inclusief stakeholders en dubbele petten problematiek) waarbinnen ZSP opereert een grote rol speelt bij de besluitvorming binnen ZSP.

Het spreekt voor zich dat HbR door zijn omvang meer en specialistische kennis in huis heeft voor het uitoefenen van het havenbeheer en voor commerciële activiteiten. Ook is er een duidelijke functiescheiding aanwezig en leggen HbR verantwoording af op duidelijk tevoren vastgelegde indicatoren.

³⁵ Het begrip staatssteun omvat alle steun die door overheden wordt verleend aan ondernemingen. Onder staatssteun vallen zowel directe overheidssubsidies als indirecte steunmaatregelen. Voorbeelden van indirecte steunmaatregelen zijn garanties of leningen tegen niet-marktconforme voorwaarden of de verkoop van grond of gebouwen onder de marktprijs. Staatssteun is toegestaan mits andere organisaties daardoor geen oneerlijke concurrentie onderkennen. Daarnaast mag de steun het handelsverkeer tussen de Europese lidstaten niet negatief beïnvloeden. De Europese Commissie controleert of verleners van staatssteun zich aan de regels houden

³⁶ *Havenschap Zeeland Seaports: een gemeenschappelijke regeling, een nv of beide?* (december 2005), bijlage bij brief aan PS met kenmerk WEB0506283 DG.

³⁷ C. van den Driest en A. van der Hek, *Samenwerking Zeeland Seaports – Havenbedrijf Rotterdam* (31/08/06).

6 Scenario's voor rekenkameronderzoek

Het vooronderzoek was gericht op het onderzoeken van de mogelijkheden voor rekenkameronderzoek naar de Zeeuwse havens. In dit hoofdstuk schetsen wij vier scenario's voor dergelijk onderzoek waarin de suggesties van respondenten zijn meegenomen.

1 Bestuurlijk

Op bestuurlijk vlak liggen er belangrijke vragen over hoe de colleges van Gedeputeerde Staten en van Burgemeester en Wethouders, Provinciale Staten en gemeenteraden invulling geven aan hun rol, met name sinds de invoering van de dualisering in respectievelijk 2002 (gemeenten) en 2003 (provincie). Aspecten die in vervolgonderzoek aan de orde dienen te komen zijn:

- De praktijk van aansturing door raden en staten in relatie tot de mogelijkheden die zij daartoe hebben en tot de consequenties van een gebrek aan sturing;
- Verantwoording aan raden en staten door bestuurders, zowel op initiatief van de bestuurders als door gebruikmaking door raden en staten van de hen daartoe ter beschikking staande middelen; de gevolgen van een gebrek aan verantwoording;
- De spanning tussen vertrouwelijkheid en openbaarheid en de wijze waarop vertrouwelijkheid in de praktijk wordt ingezet. Bij een gemeenschappelijke regeling behoort transparantie voorop te staan. Het vooronderzoek werpt dan ook de vraag op of bestuurders in ZSP in voorkomende gevallen terecht een beroep doen op vertrouwelijkheid en waarom zij, als vertrouwelijkheid terecht is, raden en staten niet in vertrouwelijkheid informeren. De precieze omvang van het gebruik van vertrouwelijkheid, en het al dan niet terecht gebruik, is op dit moment onduidelijk.
- De spanning tussen politieke druk en maatschappelijke doelstellingen enerzijds en de noodzaak tot lange termijnbeleid en commerciële doelstellingen anderzijds.

Doelstelling

Lessen trekken uit de gang van zaken rondom ZSP en ESM sinds 2002 over de taakinfilling door colleges, raden en staten in het dualisme.

Vraagstelling

Hoe hebben de bij ZSP betrokken colleges, raden en staten sinds 2002 invulling gegeven aan hun rol en welke lessen vloeien hieruit voort voor het verder invullen en uitbouwen van deze rollen in het kader van het dualisme?

Beoordelingscriteria onderzoeksscenario:

- Maatschappelijke relevantie: hoog, raakt aan de wijze waarop de samenleving wordt bestuurd
- Financieel, organisatorisch en/of bestuurlijk belang en risico: bestuurlijke risico's aantoonbaar aanwezig en bestuurlijk belang van dit scenario is daarmee hoog
- Leereffect: belangrijkste doel van dit scenario
- Haalbaarheid en uitvoerbaarheid: goed uitvoerbaar
- Mogelijkheid tot ex-post onderzoek: aanwezig

2 Beleid

Het onderzoek heeft vragen opgeworpen over de uitvoering, resultaten en effecten van het door ZSP in het kader van ESM gevoerde beleid. Belangrijke aspecten in dit kader zijn:

- De dominantie van de WCT in ESM-2 en de mate waarin de beleidsvisie van ZSP wordt uitgevoerd
- De doelstellingen inclusief resultaten en beoogde effecten en belangen van zowel ZSP als HbR om de samenwerking voort te zetten; eventueel in het kader van ESM
- De huidige beleidsvisie van ZSP is niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) geformuleerd. Hierdoor is ook het afleggen van verantwoording van het gevoerde beleid in het gedrang geraakt. Ook aan de integraliteit wordt door een van de respondenten getwijfeld: politieke en gevestigde belangen blijven een rol spelen zo lijkt het.

Doelstelling

Lessen trekken uit het verleden om zo te kunnen komen tot een nieuw goed afgewogen integraal beleidskader voor de Zeeuwse havens met duidelijke doelstellingen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse partijen.

Onderzoeksvraag

Hoe is het beleid rond de oprichting en uitbouw van ESM tot stand gekomen, hoe hebben ZSP en HbR de uitvoering ter hand genomen en wat waren de effecten en resultaten van de samenwerking?

Beoordelingscriteria onderzoeksscenario:

- Maatschappelijke relevantie: hoog omdat dit onderwerp in hoge mate gepolitiseerd is waardoor doelstellingen en mogelijke positieve effecten naar de achtergrond worden geschoven
- Financieel, organisatorisch en/of bestuurlijk belang en risico: deze onderzoeksvraag beslaat zowel financieel, organisatorisch en bestuurlijk belang en risico omdat het de basis vormt voor de samenwerking tussen ZSP en HbR
- Leereffect: de uitkomsten kunnen handvatten bieden voor het scheppen van een helder beleidskader
- Haalbaarheid en uitvoerbaarheid: goed uitvoerbaar; wel zouden ook Rotterdamse stakeholders bij dit scenario betrokken moeten worden.
- Mogelijkheid tot ex-post onderzoek: aanwezig

3 Rechtsvorm ZSP en ESM

De rechtsvorm van ZSP en ESM, en met name de vorm van gemeenschappelijke regeling voor ZSP, staat ter discussie. Dit is een actueel onderwerp omdat het bestuur van ZSP, in samenspraak met HbR, op dit moment stappen zet in de richting van een verzelstandiging op basis van een privaatrechtelijke organisatievorm. Willen de rekenkamers hier onderzoek naar doen, dan is afstemming met de provincie en timing van belang.

Bij dit onderzoeksscenario dienen de rekenkamers er rekening mee te houden dat het raakt aan een politieke vraag. Verzelfstandiging betekent een op afstand plaatsen van de politiek (hetgeen nu niet het geval is, ondanks de indruk die betrokkenen daarover hebben). Tevens werpt het vragen op over de wijze waarop de publieke functies van ZSP zullen worden voortgezet. Tot slot leidt de verzelfstandiging tot de vraag of en hoe de huidige deel-

nemers in de gemeenschappelijke regeling de maatschappelijke doelstellingen die zij met ZSP nastreven willen blijven nastreven. Een objectief oordeel over de rechtsvorm lijkt ons daarom niet mogelijk zonder de uitkomst van een politieke discussie over de wijze waarop de politiek bij de havenontwikkelingen betrokken wil zijn daarbij te kunnen betrekken.

In de huidige discussie over de rechtsvorm blijft een andere vraag ook onderbelicht. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het gebrek aan succes van de samenwerking in ESM vooral te wijten is aan de rechtsvorm. Gedegen onderzoek naar de resultaten en het effect van de samenwerking in ESM en de oorzaken van een eventueel aanwezig gebrek aan succes hebben wij echter niet aangetroffen.

Op basis van het bovenstaande bevelen wij niet aan op dit moment een rekenkameronderzoek naar de rechtsvorm uit te voeren, met name omdat de rekenkamers door de onderliggende en onbeantwoorde politieke vraag in politiek vaarwater terecht zouden komen. Willen de rekenkamers een dergelijk onderzoek toch uitvoeren, dan bevelen wij aan daar in ieder geval de volgende aspecten bij te betrekken:

- **De mate waarin de rechtsvorm de oorzaak vormt voor een geconstateerd gebrek aan succes van de samenwerking in ESM;**
- **Een vergelijking met samenwerkingsvormen met betrekking tot havens elders in de wereld;**
- **Het waarborgen van de publieke functie van de havens bij privatisering;**
- **De mate waarin de rechtsvorm een goede taakinvulling door colleges, raden en staten belemmert.**

4 De financiële risico's van de samenwerking in ESM

Gezien de grote financiële investeringen die zijn gedaan door ZSP en HbR (met name bijdrage in eigen vermogen) en de inbreng van gronden door ZSP, kan de vraag worden gesteld of al deze middelen wel effectief en efficiënt zijn besteed. Met name ook omdat de samenwerking tot nu toe weinig succesvol is gebleken. Raden en staten hebben belang bij deze kennis omdat zij in zullen moeten stemmen met een eventuele wijziging op beëindiging van de samenwerking. Ook is het belangrijk dat zij invloed uit kunnen oefenen op de kosten die met samenwerking gepaard gaan.

Doelstelling

Inzicht krijgen in de financiële structuur van de samenwerking en de financiële gevolgen voor eventuele ontbinding om raden en staten een handreiking te bieden bij toekomstige besluitvorming.

Onderzoeksvraag

Welke bedragen hebben beide partijen geïnvesteerd in de samenwerking (zowel financieel als in middelen zoals gronden en personele inzet)? Welk deel hiervan is risicovol en wat zijn de financiële gevolgen bij eventuele ontbinding van de samenwerking in ESM? Hoe kunnen raden en staten invloed op deze kosten uitoefenen?

Beoordelingscriteria onderzoeksscenario:

- Maatschappelijke relevantie: hoog omdat dit onderwerp raakt aan rechtsgeldige en efficiënte besteding van publieke middelen en omdat raden en staten deze informatie nodig hebben voor het nemen van goed gefundeerde besluiten over toekomstige samenwerking
- Financieel, organisatorisch en/of bestuurlijk belang en risico: indien blijkt dat er door bijv. de ontvlechting van ESM een grote financiële "schade" blijkt voor Zeeland is dit bestuurlijk gezien een groot risico
- Leereffect: de uitkomsten kunnen bijdragen aan de financiële herwaardering van de relatie tussen ZSP en HbR
- Haalbaarheid en uitvoerbaarheid: goed uitvoerbaar; relevante jaarverslagen ESM en ZSP zijn beschikbaar alsmede diverse inzichten van accountants
- Mogelijkheid tot ex-post onderzoek: aanwezig

Tevens liggen hier ook op het bestuurlijke vlak vragen: op welke manier hebben de raden en staten speelruimte en invloed op bijv. de financiële afwikkeling bij ontvlechting van ESM II. Zie hiervoor de punten genoemd onder scenario 1.

**Bijlage 1 Reeds uitgevoerd onderzoek naar de
Zeeuwse Havens**

Bijlage 2 Overzicht per participant in ZSP

Tabel 6.1 Overzicht per participant in ZSP

	Financiële belang	Doelstellingen	Verwachtingen	Belangen
Provincie	50% beide deelgebieden	Promotie provincie, creëren werkgelegenheid	Impuls voor werkgelegenheid	Van alle inwoners provincie
Borsele	25% deelgebied Vlissingen	Bevordering werkgelegenheid	Impuls voor werkgelegenheid en positief financieel resultaat op lange termijn	Van inwoners gemeente; geluidsoverlast en overlast van achterlandverbindingen
Terneuzen	50% deelgebied Terneuzen	Noodzakelijkheid van opschaling	Impuls voor werkgelegenheid	Van inwoners gemeente Axelse Vlakte, Valuepark
Vlissingen	25% deelgebied Vlissingen	Werkgelegenheid en woningbouw	Impuls voor werkgelegenheid en woningbouw; grondopbrengsten	Van inwoners gemeente; opbrengsten uit verkoop van grond

De weergegeven doelstellingen, verwachtingen en belangen zijn gebaseerd op de input van respondenten tijdens de gevoerde interviews.