

Nummer: O-138		Datum B&W-vergadering: 20 juli 2021	
Onderwerp: Consolidatie en verzelfstandiging havens			
Datum: 1 juli 2021			
Voorstel ☐ hamerstuk ☒ bespreekstuk Besluit: <i>Het college van B&W :</i> 1. Overwegend dat er voldoende aanleiding bestaat om gemeentehaven en passantenhaven te consolideren; 2. overwegend dat verzelfstandiging binnen een nieuw op te richten entiteit (zoals bijvoorbeeld een stichting, BV, NV of anderszins) meer voor de hand ligt dan een volledig gemeentelijke haven; 3. besluit dat thans hiertoe alle voorbereidende werkzaamheden in gang dienen te worden gezet. 4. Besluit de raad te consulteren inzake de voorgestelde lijn Besluit vastgesteld d.d. [datum besluit in te vullen door B&W-notulist]			
Portefeuillehouder: Haven, Jeltje Hoekstra - Sikkema			
Steller advies: O.N. Roelofs			
Teamleider: B. Huisman			
Datum / nummer eerder advies: xx			
☒ Besluit is openbaar ☐ Besluit is niet openbaar (op grond van art. 55 Gemeentewet)			
Product Financiële consequenties: ☒ ja ☐ nee Personele consequenties: ☒ ja ☐ nee			
Het advies wordt behandeld in de commissievergadering van		Commissievergadering	
Het advies wordt behandeld in de raadsvergadering van		Raadsvergadering	
☐ Ter kennisname			
☒ Ter besluitvorming			
☐ Niet van toepassing			

Publieksamenvatting *(Deze wordt opgenomen in de openbare besluitenlijst)*

De haven van Terschelling is relatief klein maar kent toch twee onafhankelijk opererende beheerorganisaties, nl. de gemeentelijke havendienst en de Stichting Passantenhaven Terschelling. Deze situatie is ontstaan in een periode dat de huidige gemeentehavens nog eigendom van het Rijk waren en de gemeente behoefte had aan een 'eigen' haven voor recreatievaart.

Inmiddels is die situatie niet meer van toepassing. Het college heeft besloten dat in verband met goede governance de positie van de gemeente in het stichtingsbestuur moet veranderen. Het pettenprobleem geeft niet alleen aanleiding om de rol van de gemeente in de stichting passantenhaven te heroverwegen, maar om de organisatie van de gehele haven nader te beschouwen.

Het college besluit te starten met de uitvoering van voorbereidende werkzaamheden voor het oprichten van een gezamenlijke havenbeheerorganisatie en het overdragen van de twee organisaties.

Directeur/gemeentesecretaris akkoord advies naar B&W:

HdJ

Inleiding

De haven van Terschelling is relatief klein maar kent toch twee onafhankelijk opererende beheersorganisaties, nl. de gemeentelijke havendienst en de Stichting Passantenhaven Terschelling. Deze situatie is ontstaan in een periode dat de huidige gemeentehavens nog eigendom van het Rijk waren en de gemeente behoefte had aan een 'eigen' haven voor recreatievaart. Het bestuur van de stichting passantenhaven wordt gevormd door een vertegenwoordiging vanuit de watersportvereniging en de gemeente. Onder een meerkoppige vertegenwoordiging vanuit de gemeente valt ook de havenwethouder. De passantenhaven opereert als een onafhankelijke entiteit. De stichting heeft een maatschappelijke doelstelling en wordt door de gemeente als een maatschappelijk instrument gezien. De gemeente is naast openbaar bestuur pachtgever en de passantenhaven is pachter. De positie van de wethouder in het bestuur van de passantenhaven zorgt in voorkomende gevallen voor een pettenprobleem. Het college heeft besloten dat in verband met goede governance de positie van de gemeente in het stichtingsbestuur moet veranderen. Het pettenprobleem geeft niet alleen aanleiding om de rol van de gemeente in de stichting passantenhaven te heroverwegen, maar ook om eigendom en organisatie van de gehele haven nader te beschouwen. Timing van het havenprogramma en de plannen van de passantenhaven voegen daar de nodige argumenten en urgentie aan toe. Bovendien is met de verouderde beheerovereenkomst een natuurlijk moment voor deze heroverweging aangebroken.

In een onafhankelijke rapportage zijn de resultaten van een onderzoek verwoord op de vraag welke aanleidingen voor een consolidatie van de twee havens er zijn en in hoeverre er redenen aan te voeren zijn om wel c.q. niet tot consolidatie over te gaan. Daaruit komt naar voren dat niet alleen consolidatie, maar dan ook verzelfstandiging een verdedigbare keuze is. Een kleine organisatie kan in een relatief kleine haven efficiënter opereren dan de huidige situatie met twee organisaties. Omdat met een verzelfstandiging van de gemeentehaven echter ook maatschappelijke verantwoordelijkheden overgaan en een havengeldheffing op grond van een fiscale grondslag gedefiscaliseerd dient te worden zal de exacte vorm (o.a. juridisch, fiscaal, administratief) nog verder uitgewerkt dienen te worden.

Wijzigingen

Deze betreffen (niet limitatief):

- het oprichten van een nieuw gezamenlijk havenbedrijf (de afweging voor de exacte rechts vorm moet nog gemaakt worden);
- het installeren van een bestuur voor het nieuwe havenbedrijf met een expliciete opgave voor o.a.: 1) verbetering van exploitatie 2) het ontwikkelen en uitvoeren van een lange termijnbeleid;
- Het vastleggen van beheergrenzen (nautisch beheer, economisch eigendom, etc...);
- Het tussen gemeente en het nieuwe havenbedrijf aangaan van een gebruiksovereenkomst voor grond en opstallen van zowel het gedeelte passantenhaven als het gedeelte gemeentehaven;
- Het tussen gemeente en het nieuwe havenbedrijf aangaan van een havenovereenkomst waarin onder meer voor onbepaalde tijd de verzelfstandiging wordt vastgelegd met daarin onder vastgelegd meer bevoegdheden die door gemeente aan de entiteit worden overgedragen;
- Het opstellen van twee onafhankelijke havenbegrotingen en deze consolideren tot één nieuwe (geconsolideerde) havenbegroting;
- Het overdragen van de twee operationele havenorganisaties naar het nieuwe havenbedrijf.

Het is nadrukkelijk GEEN uitgangspunt om grond, infra en opstallen over te dragen aan het nieuwe havenbedrijf. Eigendom en technisch beheer hiervan blijven bij de gemeente.

Uitgangspunten eigendom en exploitatie

Alhoewel diverse modellen mogelijk zijn ligt het voor de hand de volgende uitgangspunten te hanteren.

Eigendom grond en infrastructuur

Een nieuwe entiteit wordt opgericht als beheerorganisatie, met twee hoofdactiviteiten, te weten nautisch beheer en de daarvan afgeleide administratie (innen havengelden). Grond en infra blijft bij de gemeente en wordt aan de nieuwe entiteit ter beschikking gesteld middels een gebruiksovereenkomst. Daarmee kan de nieuwe entiteit zich goed richten op haar kerntaken en wordt de entiteit minder afhankelijk van een grote kapitaalsbehoefte.

Ontwikkelingen

Voor grotere kapitaalsinvesteringen doet de entiteit een beroep op de gemeente. Aangezien eigendom ook bij de gemeente ligt is instemming van de gemeente ten behoeve van wijzigingen vereist. Indien de entiteit een uitbreiding of wijziging kan motiveren op basis van een behoefte uit de markt doet de entiteit een beroep op de gemeente voor toestemming en financiering.

Beheer en onderhoud van infra

Eigendom van grond en infra ligt bij de gemeente. De gemeente onderhoudt infra. De scheiding tussen stad en haven verloopt via het waterfront. Daar beide bij de gemeente liggen en blijven is er geen gecompliceerde toerekening van exploitatiekosten noodzakelijk.

Administratie

Nautisch beheer is vaarwegbeheer (verkeersmanagement) en ligplaatsbeheer (toewijzing). Het toewijzen van ligplaatsen en bijbehorende communicatie maakt het eenvoudig om ook te administreren. Opbrengsten worden geraamd ten behoeve van een startbegroting. De gebruiksvergoeding die door de entiteit jaarlijkse verschuldigd is aan de gemeente wordt afgestemd op een bescheiden jaarlijks overschot. De entiteit heeft geen noodzaak om kapitaal op te bouwen. De jaarlijkse gebruiksvergoeding voor grond en infra kan bijgesteld worden om dit te voorkomen.

Bevoegdheid en mandaat

De nieuwe entiteit heeft geen behoefte aan grote kapitaalsinvesteringen en is indien zich toch een dergelijke behoefte voordoet is de entiteit aangewezen op de gemeente. Derhalve is voor deze entiteit geen zware besluitvormingsstructuur nodig noch heeft het bestuur een zwaar mandaat. Een bescheiden bevoegdheid die past bij de toegewezen activiteiten is voldoende.

Doelstelling

De gemeente leidt verlies op de exploitatie van infra. Naar verwachting blijkt ook uit de startbegroting dat de gebruiksvergoeding onvoldoende is om de kosten voor beheer en onderhoud te dekken. De gemeente geeft de entiteit echter bij oprichting als bedrijfsdoelstelling (en zoveel mogelijk vrijheden) mee om een jaarlijks overschot te creëren en te doen toenemen om op langere termijn de gebruiksvergoeding in balans te brengen met de kosten voor onderhoud van infra.

Motivatie/argumentatie

Voordelen:

- Besparing in de geconsolideerde begroting door synergie op het gebied van operationele en management kosten (nog te begroten).
 - o besparing personeelskosten
 - o besparing op het gebied van: P&O, verzekering, facilitaire zaken, automatisering, accountancy etc.)
- Verbetering in de exploitatie van de gezamenlijke havens door verbeterde besluitvorming, gezamenlijke planvorming, eensluidend beleid
 - o gezamenlijke kadeplanning (delen van capaciteit / peak shaving)
 - o gezamenlijke planvorming (investering in infra, besteding aan ondersteunende voorzieningen)
- Betere zichtbaarheid en communicatie door het creëren van één gezicht

Nadelen;

- Uitsluitend tijdens de implementatie: kosten en inspanning

Voor de volledige argumentatie wijzen wij op bijgaand onderzoeksrapport passantenhaven en gemeentehaven Terschelling, consolidatiemogelijkheden, d.d. 12 maart 2021.

De daarin verwoorde motivaties voor consolidatie betreffen onder meer een verbetering in de besluitvorming en synergievoordelen bij het onderbrengen van twee havens onder één (kleine) organisatie. De verzelfstandig komt voort uit een afweging tussen publiek of privaat havenbeheer. Naar verwachting zal een kleine private organisatie de taken van nautisch beheer en administratie op economischer wijze kunnen uitvoeren dan de gemeentelijke organisatie.

Juridische/financiële/personele/organisatorische gevolgen

Juridische gevolgen:

- Het oprichten van een nieuwe entiteit voor havenbeheer (per besluit college);
- Het overdragen van twee organisaties naar het nieuwe havenbedrijf;
- Het formeel beëindigen van het gebruiksrecht (de overeenkomst is reeds verlopen in 2018) voor gronden en infra van de Stichting Passantenhaven Terschelling;
- Het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst, verzelfstandigingsovereenkomst en gebruiksrecht van grond en infra met het nieuwe havenbedrijf;
- Het toetsen van een nieuw privaat haventariefstelsel aan fiscale wetgeving;
- defiscaliseren havengelden;
- overdracht bevoegdheden (nautisch, openbare orde, veiligheid en milieu);

Financiële gevolgen consolidatie Gemeentehaven en Passantenhaven:

Indien twee organisaties geconsolideerd worden bestaat de neiging om eerst naar de direct zichtbare synergie-effecten te kijken om besparing op kosten te vinden. Daarbij kan worden gedacht aan gemeenschappelijke huisvesting, het hanteren van één in plaats van twee systemen voor automatisering, administratie, verzekeringen en alle andere denkbare bedrijfskosten. Desondanks zijn dit niet de belangrijkste argumenten voor een consolidatie. Centrale sturing, het ontwikkelen en implementeren van één beleid en het benutten van de mogelijkheden van de gehele haven worden verwacht op termijn de belangrijkste effecten te hebben op het functioneren van de haven en daarmee ook op financiële bedrijfsvoering. Ontwikkelingen op het eiland worden gedreven door recreatie. Consolideren leidt tot mogelijkheden voor het strategisch samenbrengen van vraag (recreatie) en aanbod (intensivering van ruimte in de gehele haven).

Met een grotere algehele capaciteit in de haven bedoeld voor recreanten (bruine vloot, eilanders of recreatievaartuigen) bestaan meer mogelijkheden om de vraag uit de markt te accommoderen, om het gebruik over de verschillende bassins te optimaliseren en zodoende het totale gebruik te intensiveren. Een bewuster meten van en sturen op kostendekking en winstgevendheid van havengebruikers creëert hetzij meer opbrengst hetzij meer capaciteit in de haven. Het accommoderen van groei (hoe beperkt ook) wordt dan ook mogelijk. Bij verder intensiveren wordt het gebruik van alle bassins betrokken. De spin-off zit ook achter de haven bij de middenstand. Intensiveren van infra (kades en steigers) is één aspect, intensiveren van het gebruik (kadeplanning, evenementen etc.) vraagt voortdurend om een integrale benadering en dus een consolidatie.

Financiële gevolgen implementatie:

- Het opstellen van twee afzonderlijke en voorts één geconsolideerde havenbegroting
- besparing aan gemeentelijke zijde als gevolg van verzelfstandiging (uitbesteding van diensten, activiteiten en verantwoordelijkheden)
- defiscaliseren havengelden (havengelden worden nu bij de gemeente geïnd op basis van een fiscale grondslag, een private entiteit kan dat niet. Derhalve wordt aanvullend onderzoek uitgevoerd om er voor te zorgen dat er geen extra kosten ontstaan.)
- kosteninschatting implementatietraject: 80.000

Personele gevolgen:

- de personele organisatie van de gemeentelijke haven en de stichting passantenhaven worden overgedragen aan een nieuw op te richten entiteit. De bestaande dienstverbanden en de daarvoor resterende termijnen worden daarbij zoveel mogelijk gerespecteerd
- arbeidsvoorwaarden dienen ten minste vergelijkbaar te zijn aan de huidige situatie, indien nodig volgt een sociaal plan.

Belang voor toerisme/samenleving/economie

- Een betere capaciteitsplanning (benutting van meerdere bassins en één kadeplanning voor de gehele haven) faciliteert passanten en klanten van de gemeentehaven;
- Betere zichtbaarheid en herkenbaarheid van de havenexploitant verhoogt de aantrekkelijkheid van de haven;
- Een geconsolideerd havenbedrijf geniet schaalvoordelen en heeft daarmee betere mogelijkheden om zich te richten op haar kerntaken alsmede het streven naar een aanvullend dienstenpakket;
- Harmonisering van exploitatie en administratie kan tot besparingen leiden hetgeen de aantrekkelijkheid van de haven voor het toerisme en daarmee de lokale economie ten goede komt.

Belang voor duurzaamheid

- Omdat het primair gaat om het consolideren van een managementorganisatie zijn duurzaamheidseffecten beperkt, echter in de basis positief.
- Er wordt in alle opzichten gestreefd naar schaalvoordelen en één havenbedrijf benut minder middelen dan twee havenbedrijven.
- Duurzaamheid kan integraal onderdeel vormen van het op te stellen bedrijfsplan.

Inkoop/aanbesteding

- fiscaal advies (defiscaliseren, mogelijk staatssteuntoets)
- notariële begeleiding (o.a. oprichting)
- procesbegeleiding
- taxatie (indien van toepassing)

De totale kosten worden geschat op ca. 100.000,- op basis van een doorlooptijd van een half jaar en uitgaande van procesbegeleiding en hoofdzakelijk interne voorbereiding van de aktes alsmede op beperkte schaal inkoop van fiscaal advies, notariële begeleiding. De verwachting is dat de afzonderlijke bestedingen onder de aanbesteding-plichtige drempel blijven.

Indien echter het volledig voorbereiden en opstellen van diverse aktes en statuten geheel worden uitbesteed kan de externe besteding met gemak een veelvoud van dit bedrag betreffen.

Planning en uitvoering

Voor de implementatie wordt na positieve besluitvorming door de gemeenteraad het volgende proces voorzien. De verwachting is dat dit binnen een half jaar uitgevoerd kan worden. Voorbereiding van stukken vraagt de meeste aandacht en doorlooptijd en kan versneld worden afhankelijk van inzet eigen organisatie en overeenstemming vooraf met betrokkenen. Uitgangspunt is om in een startnotitie vorm te geven aan de inhoud van statuten (o.a. doelstelling, mandaten) en toepasselijke overeenkomsten alvorens deze notarieel te laten formaliseren. Bij de doorlooptijden hieronder wordt er van uit gegaan dat procesdeel B en C parallel kunnen lopen.

A. PROJECT START UP (ca. 3 maanden)

1. projectorganisatie samenstellen (o.a. juridisch, P&O, financieel, technisch), alsmede besluitvorming en stakeholders.
2. opstellen beknopte startnotitie
3. bepaling scope en externe ondersteuning (juridisch, fiscaal etc..)
4. inventariseren zaken (gemeentehaven, passantenhaven), grond, infra, opstallen, financiën
5. vastleggen grenzen (overleg technische dienst en administratie)
6. beschrijven / bepalen eigendommen (wie 'heeft' wat en wat wordt overgedragen?)
7. beschrijven / bepalen activiteiten en diensten (demarcatie), wie doet wat?
8. beschrijven / bepalen passende rechtsvorm havenorganisatie

B. VOORBEREIDING OPRICHTEN ENTITEIT (ca. 2 maanden)

1. voorbereiden/opstellen statuten
2. beschrijven benoemings- of sollicitatieprocedure (i.s.m. afdeling P&O)
3. verbijzonderen en completeren begrotingen gemeente- en passantenhaven
4. startbegroting nieuwe haven (consolideren 2 begrotingen)

C. VOORBEREIDEN OVERDRACHT/INBRENG (ca. 2 maanden)

1. voorbereiden gebruiksovereenkomst voor grond en infra
2. voorbereiden inbrengakte (indien van toepassing)
3. voorbereiden havenovereenkomst
 - a. deel a - verzelfstandiging
 - b. deel b - dienstverleningsovereenkomst (havenorganisatie - gemeente)
4. sociaal statuut / sociaal plan (indien van toepassing)

D. PASSEREN AKTES (ca. 1 maand)

1. oprichtingsakte
2. benoemingen / inschrijvingen bestuur
3. inbrengakte (niet betreffende grond, infra, opstallen) – indien van toepassing
4. havenovereenkomst
5. gebruiksovereenkomst voor grond en infra

Communicatie na B&W besluit

Het besluit wordt gecommuniceerd via de volgende kanalen (aankruisen)

- ☐ Persbijeenkomst op _____ in aanwezigheid van wethouder
- ☐ Persbericht, zoals bijgevoegd
- ☐ Brief aan doelgroep(en)
- ☐ Informatiebijeenkomst op _____
- ☐ Publicatie in De Terschellinger (gemeentepagina)
- ☐ Artikel De Terschellinger
- ☐ Website gemeente Terschelling
- ☐ Twitterbericht gemeente Terschelling
- ☐ Digitale nieuwsbrief
- ☐ Anders, namelijk _____

Voorgesteld besluit:

Het college van B en W besluit:

1. -----
2. -----

	Juridische Zaken	Financiën	Communicatie	Duurzaamheid		Teamleider
Overlegd met: (te paraferen)						

Bijlagen

1. Adviesrapportage Passantenhaven en gemeentehaven terschelling, Consolidatiemogelijkheden, 12 maart 2021
2. -----