PASSANTENHAVEN EN GEMEENTEHAVEN TERSCHELLING

CONSOLIDATIEMOGELIJKHEDEN

TERSCHELLING

12 maart 2021



COLOFOON

PASSANTENHAVEN EN GEMEENTEHAVEN TERSCHELLING - CONSOLIDATIEMOGELIJKHEDEN

Versie 10 revisie

Auteur:
Stig B.V. – Dhr. Drs. Ing. O.N. Roelofs

Vaststelling:
College van Burgemeester en Wethouder

PASSANTENHAVEN EN GEMEENTEHAVEN

CONSOLIDATIEMOGELIJKHEDEN

TERSCHELLING

12 maart 2021

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING 5
2. PASSANTENHAVEN 10
3. GEMEENTEHAVEN 14
4. ANALYSE 18
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 27
6. BIJLAGEN 33

1. INLEIDING

1.1. INLEIDING

Voorgeschiedenis

De havens van Terschelling bestaan uit een gemeentehaven en een hiervan deels onafhankelijk opererende Passantenhaven. Deels, omdat de gemeente via haar positie in het bestuur ook zeggenschap heeft. Deze situatie is voortgekomen uit het verleden.
Van oorsprong was de gemeentehaven van Terschelling eigendom van het rijk. Om naast deze Rijkshaven invulling te geven aan een recreatiebehoefte, is ervoor gekozen om naast deze Rijkshaven een 'eigen' haven te ontwikkelen, bekend als de passantenhaven. Daarmee ontstond een situatie waarin deze passantenhaven als recreatiehaven zowel bestuurlijk en operationeel gezien onafhankelijk van de Rijkshaven kon functioneren.
In 2006 is voorts de voormalige Rijkshaven eigendom van de gemeente geworden en ontstond de huidige situatie waarbij een gemeentehaven en een door de gemeente en vereniging opgerichte onafhankelijke haven naast elkaar bestaan. Indien deze overdracht vroeger in de tijd had plaatsgevonden dan de realisatie van de passantenhaven, dan was een uitbreiding van de gemeentehaven een voor de hand liggende keuze geweest.

Juridisch verloop en situatie

In 1988 is per raadsbesluit een stichting opgericht ten behoeve van beheer van de passantenhaven. Tussen Rijk en gemeente is een erfpacht overeengekomen en tussen gemeente en passantenhaven is een afspraak gemaakt over beheer.
In 1993 is tussen gemeente en passantenhaven een beheerovereenkomst vastgelegd, effectief per 1988 (met terugwerkende kracht) waarin o.a. de erfpacht en de oprichting in de overwegingen worden gemeld. De overeenkomst geldt voor onbepaalde tijd met een opzegtermijn van een jaar voor beide partijen. In 2008 is de grond overgegaan van het Rijk naar de gemeente Terschelling. Er is geen opstalrecht voor de gebouwen en infra geregeld, deze zaken komen via natrekking (van rechtswege) toe aan de grondeigenaar.
De beheerovereenkomst is op meerdere punten achterhaald geraakt en dient te worden herzien. Zonder goede regeling heeft de stichting onvoldoende juridische basis om te kunnen opereren.

Programma havenfront

De gemeente werkt inmiddels aan een uitvoeringsprogramma voor herontwikkeling van het gehele waterfront van West-Terschelling. Dit uitvoeringsprogramma streeft naar een ruimtelijke invulling van havenfuncties, waterveiligheid en een goede ruimtelijke ordening. Een belangrijk aandachtspunt is te streven naar een ruimtelijke invulling die ondersteuning biedt aan de publieke doelen, waaronder een efficiënte exploitatie van

kapitaalsgoederen. Met efficiënt wordt bedoeld een exploitatie waarbij kosten en baten zoveel mogelijk met elkaar in balans worden. De passantenhaven heeft intussen eveneens toekomstplannen ontwikkeld voor kwaliteitsverbetering. Integratie van deze plannen wordt besproken tussen partijen en kan met een consolidatie worden vereenvoudigd.

Aanleiding

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.

1.2. OPGAVE

De vraag die nu voor ligt, is om in samenspraak met gemeente, de stichting passantenhaven en eventuele overige stakeholders te onderzoeken welke organisatievorm het beste past bij de doelstellingen van de gehele haven. De voornaamste vraagstukken zijn:

- Eén of twee beheersorganisaties – bijvoorbeeld: zijn er (schaal-)voordelen te behalen door te fuseren of treden er juist problemen, een afweging van voor- en nadelen.
- In geval van fuseren: wordt het een publieke of private organisatie – een separate afdeling binnen de gemeente enerzijds, of bijvoorbeeld een stichting danwel een BV met de gemeente als enig aandeelhouder anderzijds.

In tweede instantie (en afhankelijk van het voorgaande) ontstaan vraagstukken als:

- Welke rechtsvorm past het beste in geval van een private havenorganisatie?

- Welke zaken (eigendommen) en activiteiten worden bij deze organisatie neergelegd?
- Welk mandaat, welke bevoegdheden en welke middelen worden aan de organisatie meegegeven?

fuseren / niet fuseren

De eigendomssituatie is door de jaren heen op meerdere punten gewijzigd. De passantenhaven werd ontwikkeld omdat er een behoefte bestond om recreatie te stimuleren BUITEN de Rijkshaven. Opmerkelijk is dat de voormalige Rijkshaven nu gemeentehaven is, en de passantenhaven met de kennis van nu wellicht juist als gemeentelijke haven hadden kunnen zijn ontwikkeld.

publiek of privaat

Hoe de keuze ook valt, in de uiteindelijke vorm zal (voor het borgen van maatschappelijke belangen) de gemeente naar verwachting als belanghebbende nog steeds nauw betrokken zijn. Verzelfstandigen of zelfs privatiseren (niet hetzelfde) is primair een politiek besluit. Een havenbeheersorganisatie verzelfstandigen betekent dat je de organisatie op afstand zet en als belanghebbende op afstand stuurt (als aandeelhouders of bijvoorbeeld als verpachter van de grond). Een (commercieel) bedrijf heeft maximale vrijheid indien het statutair een ruim mandaat heeft, indien het financieel onafhankelijk is en handelsvrijheid heeft ten aanzien van gebruik van de grond. Ongeacht de laatste twee argumenten gaat het vaak echter om politieke voorkeur. In geval van een verzelfstandig met de gemeente als enig aandeelhouder raakt de gemeente weliswaar directe invloed kwijt maar stuurt middels meerjarenplannen op lange termijndoelen. Deze positie kan een gemeente goed passen, zolang zij voldoende strategisch kan blijven sturen op haar lange termijn belangen.

rechtsvorm

De keuze voor de rechtsvorm kan invloed hebben op de bereidheid van de politiek om wat meer bestuurlijke afstand te nemen. Niet elke rechtsvorm past even goed bij het doel wat de politiek met de passantenhaven beoogt. Er zijn rechtsvormen die een winstoogmerk ondersteunen (bijv. een BV of een NV), omdat een winstoogmerk doorgaans gepaard gaat met risico dat met deze rechtsvormen beter wordt afgedekt. Als het nemen van risico's (bijv. het lenen van geld voor investeringen) een criterium is dan moet de vraag beantwoord worden of dat een structureel onderdeel van de bedrijfsvorming is, en dus of ontwikkelmogelijkheden op structurele basis blijven voorkomen (bijv. kansen in de markt, of ruimte voor uitbreiding).

Er zijn ook rechtsvormen (bijvoorbeeld vereniging of stichting) die meer passen bij een beheersorganisatie. Dit zijn rechtsvormen die zich meer richten op het voortbestaan van de organisatie en bijvoorbeeld het nastreven van een maatschappelijk doel. Voor beide geldt dat ze wel winst kunnen maken maar dat ze deze niet mogen uitkeren.

1.3. WERKWIJZE

Doelstelling is om in gezamenlijk overleg een advies voor te bereiden voor een bestuurlijk besluit binnen de gemeente over de organisatievorm voor de gehele haven. Gedurende het onderzoek wordt gezocht naar pro en contra argumenten van zo'n reorganisatie.
De te volgen aanpak daartoe is al volgt.
- vergaren van informatie aan de hand van deskresearch en interviews
- analyse & conclusie
- beschrijven van een mogelijke oplossingsrichting

1.4. BESLUITVORMINGSCRITERIA

Besluitvormingscriteria om te komen tot een oplossing zijn:

- Urgentie: doet zich bij één of beide een probleem of kans voor?
- Relevantie: kan dit door fusie en/of regorganisatie opgelost worden?
- Complexiteit: weegt de maatregel op tegen het voordeel?

2. PASSANTENHAVEN

2.1. BELEID

De passantenhaven maakt beleid voor een termijn van ca. 5 jaar. Dat is een termijn die overzichtelijk genoeg is voor het vaststellen van een investeringsagenda. Passend binnen een gedachtengoed van kwaliteitsverhoging en verduurzaming kunnen projecten binnen deze termijn gereserveerd en uitgevoerd worden.

Er heeft zich nog geen noodzaak voorgedaan om naast de statuten een beleidsstuk op te stellen waarin missiepunten voor een langere termijn geborgd worden. In bestuurlijk overleg worden immers belangrijke thema's besproken en besloten en daar kunnen bijvoorbeeld verduurzamingsvoorstellen worden vastgelegd. In bestuurlijk overleg worden tevens de begroting en de jaarrekening vastgesteld.

2.2. DOELGROEP

De doelgroep van de passantenhaven is recreatievaart tot 25m. De passantenhaven richt zich op zowel passanten en eilanders. Die groepen maken echter op verschillende wijze gebruik van de haven. Eilanders zijn vaak vaste ligplaatshouders, veelal met een box, passanten zijn seizoensgebonden en worden 'gestapeld'.
Een boxensysteem is makkelijker te combineren met vaste ligplaatsen dan een stapelsysteem en voor eilanders is daarom al in het verleden gekozen voor een boxensysteem. Een stapelconfiguratie levert echter meer capaciteit op en daarom is een stapelconfiguratie vanuit capacitair oogpunt logischer voor passanten. Passanten komen vooral in het hoogseizoen en dan is het benutten van maximale capaciteit een belangrijk speerpunt. De oorsprong van de verdeling tussen passanten en eilanders dateert uit de periode van oprichting en ligt vast in de bijbehorende subsidieaanvraag.

Plannen voor een transformatie naar boxen voor passanten zijn op dit moment in voorbereiding en richten zich op het verhogen van kwaliteit voor passanten.

2.3. GOVERNANCE

Door de tweepetten structuur binnen het bestuur is het onvoldoende duidelijk of de stichting passantenhaven een gemeentelijk instrument is, of een onafhankelijke entiteit.

De stichting acteert als onafhankelijke entiteit in sommige opzichten maar legt zich wel beperkingen op in het kader van het algemeen belang. De stichting wil 'aanvullend' zijn in haar aanbod. Zonder de aanwezigheid van de gemeente of zonder dat daar wettelijk aanleiding voor bestaat (o.a. vergunningen) is die beperking onnodig.

2.4. FINANCIËN

De passantenhaven is winstgevend en voegt jaarlijks (na aftrek van een reservering voor onderhoud en vervanging) een overschot aan haar reserves toe.
Financiële projectie vindt jaarlijkse plaats op basis van de begroting. Hetzij investeringsplannen dan de beschikbaarheid van voldoende reserves, hetzij moeten plannen goed gefaseerd worden (ieder jaar een stukje), hetzij moet (indien grootschaliger) extern gefinancierd (kunnen) worden.
Er wordt administratief gemonitord, maar met niet nadrukkelijk gestuurd (aan de hand van een meerjaren prognose) in de richting van een financieel doel (reservering voor een grootschalige verbetering of innovatie).
De administratie is eenvoudig maar eensluidend en daardoor bestaat weinig kans op fouten.
De bezetting door passanten toont enkele piekmomenten in het jaar en een (per tijdseenheid) hoger m² tarief. Deze doelgroep levert daarmee ook in absolute zin een groter deel van de inkomsten dan eilanders met vaste ligplaatsen.

2.5. NAUTISCH BEHEER

Het nautisch beheer betreft vooral ligplaatsplanning, het toewijzen van de juiste plaats en het monitoren van capaciteit versus behoefte. De verantwoordelijkheid voor afwikkeling van het verkeer en vooral aansprakelijkheid bij problemen ligt in geval van recreatie bij de schipper.
De jaarplanning van de passantenhaven laat een tekort op piekmomenten zien. Op die momenten bestaat er een (soms noodzakelijke) overloopmogelijkheid naar de gemeentehaven. Soms geschiedt dit zelfs op verzoek van de schipper.
Monitoring van de ontwikkelingen in de vraag laten een structurele schaalvergroting (steeds groter wordende plezierjachten) zien die een vraag om uitbreiding versterkt. In combinatie met een wens voor invoering van een boxensysteem kan de passantenhaven niet meer uit de voeten met het huidige bassin. Uitbreiding van het water binnen of buiten haar rayon is wenselijk. Daar komt nog bij dat er een wachtlijst is voor nieuwe ligplaatsen voor eilanders.

2.6. TECHNISCH BEHEER

De passantenhaven houdt zich in het laagseizoen bezig met haar eigen gebouwonderhoud. Klein beheer wordt zelf en in samenwerking met leden van de watersportvereniging opgepakt. Vervangingsonderhoud is incidenteel (lange termijn),

wordt uitbesteed en geschiedt in samenspraak met de technische dienst van de gemeente.

2.7. PUBLIEKE TAKEN

Onder de gebruikelijke verantwoordelijkheden van een havenmeester vallen naast nautisch beheer het toezien op de openbare orde en veiligheid en milieu: de passantenhaven acteert daar ook naar maar dat is niet op basis van een geformaliseerde rol. Het bevoegd gezag is de gemeente.

2.8. COMMUNICATIE

De passantenhaven zelf is goed bereikbaar/vindbaar, maar wordt in de praktijk wel eens aangezien voor gemeentehaven. Dit levert in voorkomende gevallen onduidelijkheid voor de klant van de gemeentehaven.

3. GEMEENTEHAVEN

3.1. STRATEGIE EN BELEID

De gemeentehaven maakt onderdeel uit van het gemeentelijk apparaat en de organisatie wordt gezien als een louter nautisch bedrijf. Overige zaken vallen onder gemeentelijke stafdiensten en bestuur.

Er is geen expliciet havenbedrijfsplan of een lange termijnbeleid. Er is voor de haven zelf ook geen specifieke havenvisie. Er bestaat wel een gemeentelijk beleid waarin de haven als onderdeel (als instrument) een plek heeft. De haven wordt gedreven door de overkoepelende gemeentelijke doelstelling om de recreant te faciliteren. De haven wordt fysiek vooral gezien als een infrastructurele voorziening en niet als een veelzijdig bedrijfsonderdeel.

Per saldo worden de mogelijkheden binnen de haven onderbelicht. De haven neemt een zeer prominente plek in, in het landschap, is verweven met de stedelijke contouren en in zekere zin is veel zo niet alles afhankelijk van de haven. Dat geldt voor personenvervoer, goederenvervoer en vooral voor het feit dat recreatie de voornaamste economische drijfveer is voor het eiland. De haven zou in de gemeentelijke organisatie en binnen het gemeentelijk beleid een prominentere plek verdienen en op zijn minst een eigen havenvisie.

3.2. DOELGROEP

De doelgroep van de gemeentehaven is primair beroepsvaart, maar in voorkomende gevallen wordt ook recreatievaart bediend. Het onderscheid tussen de twee is soms lastig omdat bedrijfsschepen zich vaak wel richten op de recreatiesector maar zelf bedrijfsschepen zijn.

Daarnaast worden bedrijfsschepen door de eigenaar in voorkomende gevallen recreatief gebruikt worden. Scheepstype en -afmetingen (werkschip/groot) en het gebruik (recreatief i.p.v. beroepsmatig) komen niet altijd overeen.

3.3. GOVERNANCE

Lange termijnplannen doen zich slechts incidenteel voor, bijvoorbeeld in de vorm van ruimtelijke plannen zoals het op handen zijnde programma voor herontwikkeling van het havenfront. Een dergelijke ontwikkeling wordt niet vanuit de haven geïnitieerd of aangestuurd, maar dit wordt meer gezien als een stedelijke herontwikkeling. De rol van de nautische afdeling hierin is gering en adviserend.

3.4. FINANCIEN

resultaat

Er is geen separate havenbegroting. Op basis van de in de gemeentebegroting toegerekende kosten en baten draait de haven jaarlijks ca. 3 ton negatief. Dat zou echter aan de hand van een grondiger analyse verder negatief uit kunnen pakken. In de gemeentebegroting worden immers nog niet alle apparaatskosten van de gemeente in beschouwing genomen en toegerekend. Aanvullend moet rekening gehouden worden met tijdsbesteding en kosten voor P&O, juridische ondersteuning, verzekering, automatisering etc. Hoeveel dat exact bedraagt is niet eenvoudig te meten zonder urenverantwoording van betrokken personen.

administratie

Er bestaan voor de haven meerdere inkomstenstromen en meerdere tariefgrondslagen (zoals eerder genoemd lopen de klantgroepen uiteen, maar ook voor jaarabonnementen wordt een andere grondslag gehanteerd dan voor passanten). Verschillende tariefgrondslagen maken het lastig om met één automatiseringssysteem te werken. De haven heeft daarnaast meerdere inkomstenbronnen die deels door de havendienst en deels door de gemeente (abonnementen) worden geadministreerd. Thans wordt gewerkt aan een nieuw administratiesysteem naar model van de haven op Texel.

3.5. NAUTISCH BEHEER

Nautisch beheer in de gemeentehaven betreft vaarwegbeheer en ligplaatsbeheer met betrekking tot de beroepsvaart en met name de bruine vloot. Met het oog op het stroompatroon en kruisende verkeersstromen vraagt dit het grootste deel van de aandacht. Doeksen opereert redelijk zelfstandig maar dient zich formeel te conformeren aan het bevoegd gezag.

De aanwezigheid van de Brandaris zorgt er voor dat in een deel het toezicht reeds is voorzien.

Door het jaar heen voldoet de capaciteit in de haven aan de vraag. Tekorten treden echter wel op piekmomenten op, zoals tijdens bekende evenementen.

3.6. TECHNISCH BEHEER EN PUBLIEKE TAKEN

De nautische dienst heeft v.w.b. het technisch beheer vooral een inspectiefunctie. Uitvoering wordt gecoördineerd door de technische dienst van de gemeente.

De havenmeester vervult daarnaast een rol als dijkbewaking bij hoog water.

3.7. COMMUNICATIE

De profilering van de gemeentehaven is matig, de haven is als separate dienst niet vindbaar. Er is geen zelfstandige website en zoeken op internet naar de haven van Terschelling leidt naar de passantenhaven of naar rederij Doeksen
De haven heeft een overwegend vaste clientèle en er is weinig zicht op verandering binnen die clientèle. De meeste overige zaken buiten nautisch beheer vallen onder de gemeente en daarom lijkt er geen noodzaak te zijn om veel aan zichtbaarheid te doen.

4. ANALYSE

4.1. OBSERVATIES

4.1.1. STRATEGIE EN BELEID

Bij strategie en beleid maak je onderscheid tussen lange, middellange en korte termijn. Hoewel die begrippen rekbaar zijn kun je over het algemeen stellen dat een termijn van 25 jaar of meer gezien wordt als lang, een termijn van 5-10 jaar als middellang en tot 5 jaar als korte termijn. Als je dit koppelt aan beleidstukken dan past bij een termijn van 25 jaar een (abstractere) visie en missie. Voor de middellange termijn worden voorts doelstellingen geformuleerd die bijdragen aan invulling van missie en visie. Dit kunnen voornemens voor bijvoorbeeld groei, intensivering en of verandering zijn, maar ook financiële uitgangspunten. Deze uitgangspunten stellen toetsingskaders voor de jaarbegroting. Voor de korte termijn gelden een investeringsagenda en meerjarenbegroting (bijv. 5 jaar).

Geen van beide havens werkt op dit moment op basis van voorgaande definitie met een geformaliseerd lange termijn beleid zoals een visie, missie noch met een bedrijfsplan of financiële projectie. Voor beide havens bestond daar eerder ook geen urgentie voor. De stichting passantenhaven is in de basis een beheerorganisatie, heeft een relatief korte horizon en legt het bijbehorend beleid vast in bestuursverslagen. De gemeentehaven (een nautisch beheerorganisatie) is onderworpen aan gemeentelijk beleid.

De overkoepelende doelstellingen voor beide havens zijn wel impliciet duidelijk en overeenkomstig, namelijk het faciliteren van de recreant. In geval van de stichting passantenhaven is de recreant de directe doelgroep, in de gemeentehaven echter de indirecte doelgroep. Charters zijn immers de klant van de haven en bedienen de recreant. Voor de rest van het eiland geldt eveneens dat de recreant de doelgroep is, gefaciliteerd door de haven. Beide havens hebben eerder een beheerprofiel dan een ontwikkelprofiel. Grootschalige investeringen en innovaties geschieden schaars en vormen geen onderdeel van het reguliere takenpakket.

4.1.2. EEN ONDERNEMING

Een haven kan op hoofdlijnen de volgende taken hebben:

- Nautisch beheer (vaarweg- en ligplaatsbeheer)
- Administratie haveninkomsten
- Technisch beheer (hoofdzakelijk haveninfra)
- Toezicht (openbare orde, milieu, veiligheid)
- Ontwikkeling en exploitatie

De haven is relatief klein en zeker indien grootschalige veranderingen zich zelden voordoen is de technisch ruimtelijke opgave beperkt. Een onafhankelijke entiteit die primair is gericht op nautisch beheer en administratie is klein, heeft een platte structuur en kan snel en voordelig opereren. Zo'n organisatie heeft er wel belang bij om te weten wat haar 'license to operate is', heeft houvast aan een scherp kader in de vorm van een wettelijk (bestemming en vergunning) en een goed uitgewerkte gebruiksbepaling in de pachtovereenkomst.

4.1.3. FINANCIEEL

schaalvoordelen

De gemeentehaven is flink verlieslatend. Dat komt grotendeels door de negatieve exploitatie van infra, deels door apparaatskosten. Om dit terug te dringen moet op beide fronten worden bezuinigd. Een doelmatig ontwerp en gebruik van infra kan de exploitatiekosten van infrastructuur omlaag brengen. Een kleinere en slagvaardige organisatie MET een expliciete doelstelling brengt transparantie en brengt exploitatiekosten verder omlaag. Hoe groter het areaal voorts, hoe groter de schaalvoordelen. Met het samenvoegen van de taken van de twee organisaties, groeien ook de mogelijkheden tot verevening van capaciteit en behoefte.

Onrendabele top

Op de korte en mogelijk middellange termijn zal het uitdagend blijven om over het geheel een positief exploitatieresultaat neer te zetten inclusief de exploitatie van infra.

Het is verstandig om een nieuwe organisatie niet te belasten met een omvangrijk tekort. Dat is echter ook niet nodig als grond en infra bij de gemeente.

Het is zaak om binnen de haven onderscheid te maken tussen economische en maatschappelijke activiteiten. Het is niet ondenkbaar dat diverse activiteiten uit economisch oogpunt geen bestaansrecht hebben in de haven (de jaarlijkse exploitatielasten zijn te hoog voor de maximaal aanvaardbare baten). Als deze bedrijven echter een maatschappelijk belang hebben (spin off andere sectoren, werkgelegenheid) is het voor de gemeente belangrijk om vast te stellen wat een reële prijs zou zijn en de korting hierop te bestempelen als 'onrendabele top' en deze voorts te accepteren als structurele steun tot het moment dat dit niet meer noodzakelijk is. In geval van een

verzelfstandiging MOET hier een maatschappelijk belang aan gekoppeld worden ten gunste van een ‘grotere’ groep bedrijven om ongeoorloofde steun te voorkomen.

Voor de passantenhaven is het een ander verhaal. De haven maakt op basis van *ongoing concern* een positief resultaat. Ook voor de passantenhaven geldt dat een nauwkeurig meting van kosten en baten voor haar onderdelen verstandig is. Eilanders betalen minder, zijn centraler gelegen en hebben met een boxensysteem betere voorzieningen. Beide segmenten zouden tenminste een kostendekkend tarief moeten betalen.

Het is verder verstandig om de verhouding tussen een toekomstige entiteit en de gemeente op een aantal punten verder uit te werken. De gemeente kan voordelig financieren en daarbij garant staan voor de havenentiteit. Indien eventuele grootschalige investeringen ook door de gemeente worden gedaan op basis van inkomsten uit de haven staat de gemeente automatisch garant.

4.1.4. NAUTISCH BEHEER (VAARWEG- EN LIGPLAATSBEHEER)

vaarwegbeheer

De verantwoordelijkheden van de gemeentehaven omvatten naast ligplaatsbeheer vooral ook het nautisch beheer van de vaarweg die door alle gebruikers inclusief door de beroepsvaart gebruikt wordt. Verantwoordelijkheden zijn daardoor zwaarder dan die van de huidige passantenhaven. Beide havens administreren passanten, de gemeente administreert los van de gemeentelijke havendienst de abonnementhouders en beschikkingen.

ligplaatsbeheer

De marktsegmenten sluiten vrijwel op elkaar aan maar hebben een kleine overlap op basis van omvang (interpretatieverschil over de grenzen), overloop (als de passantenhavenvol ligt dan KAN worden uitgeweken naar de gemeentehaven) en gebruik van het schip (een bedrijfsvaartuig wordt in voorkomende gevallen recreatief gebruikt). Deze overlap kan verwarrend zijn. Het is voor bepaalde schepen niet altijd duidelijk vast te stellen of het beroepsmatig gebruik of recreatie betreft, in welke haven ze behoren af te meren, tegen welke tariefgrondslag (prijs per m^1 tegenover m^2) en welk administratiesysteem van toepassing is. Er zou ook geen aanleiding mogen zijn voor recreanten om te onderzoeken welk haven voor hen het meest voordelig is

4.1.5. GOVERNANCE

De gemeentehaven wordt gezien als een infrastructureel instrument, administratie en besluitvorming vallen elders binnen de gemeente. De gemeentehaven is afhankelijk van het gemeentelijk apparaat en wellicht daarom veel meer gespecialiseerd. De gemeentelijke havenorganisatie heeft zowel baat als last van het gemeentelijke apparaat waar zij deel van uitmaakt.
Een fusie schakelt diverse zaken gelijk, belangen en besluitvorming worden geharmoniseerd, communicatie gestroomlijnd en middelen worden samengevoegd. Deze synergie maakt een doelstelling beter bereikbaar.
Een dilemma binnen een bestuur moet worden voorkomen. Pachtgever en pachtnemer (grond en infra) kunnen niet in dezelfde persoon vertegenwoordigd zijn en dat geldt ook voor exploitant en gebruiker (de haven zelf).

4.1.6. COMMUNICATIE EN ZICHTBAARHEID

Het is van buitenaf niet altijd even duidelijk wat '*de haven van Terschelling*' is. Er lijken soms drie havens te zijn. De passantenhaven profileert zich als *de jachthaven van Terschelling*, vervolgens zoeken op internet naar *de haven van Terschelling* brengt je tot *rederij Doeksen* en de gemeentehaven is op internet praktisch onzichtbaar. Wellicht zag men voorheen geen noodzaak tot een duidelijker profilering, maar de haven is te klein om daar verwarring over te laten ontstaan.

4.1.7. PERSONEEL EN ORGANISATIE

personeel

Beide partijen maken op piekmomenten gebruik van aanvullend personeel.
Eventuele synergie zit mogelijk echter juist buiten het hoogseizoen, op het moment dat er geen twee nautische organisaties voltallig aanwezig hoeven te zijn.
De havens gaan op verschillende manieren om met de verdeling van capaciteit over hoog- en laagseizoen. De gemeente heeft hiervoor geen aangepast beleid waardoor de behoefte aan extra inhuur op piekmomenten onveranderd is. De passantenhaven kiest er juist expliciet voor om maximale personele inzet te leveren tijdens het hoogseizoen en bijvoorbeeld verlof zoveel mogelijk buiten het hoogseizoen te laten vallen. Daarmee drukt men de kosten voor extra inzet zoveel mogelijk. Een consolidatie zou een beter verdeling van capaciteit en dus besparing op dit punt nog meer bevorderen.

Organisatie

De organisaties zijn verschillend vormgegeven. De passantenhaven kent een platte structuur en toont eigenschappen van een zelfstandige onderneming (organiseren van evenementen, ontplooien van projecten). Eilander gebruikers hebben op dit moment een

plek in het bestuur. Dit handhaven kan aanleiding geven tot een belangenconflict. Het is inconsistent om één gebruikersgroep wel in bestuur te handhaven en andere gebruikersgroepen niet. Belangen van gebruikers worden dan wellicht beter vertegenwoordigt in een klankbordoverleg. Het is goed om een vertegenwoordiging van (enkele of alle) klantgroepen een stem te geven, maar dat hoeft niet in het bestuur.

4.2. OVERWEGING: MODELLEN

Zoals in de inleiding reeds aangeven zijn de voornaamste keuzes het wel of niet consolideren en voorts of dit (in geval van consolidatie) privaat of publiek zou moeten zijn. Die volgorde is leidend omdat niet consolideren in de praktijk betekent dat er niets verandert. De gemeentehaven zou dan niet een separate private haven worden (er zijn dan immers geen voordelen). Er zit weinig logica in een verandering van rechtsvorm zonder dat er een consolidatie plaatsvindt en scenario's zonder consolidatie worden daarom als niet realistisch beschouwd. Derhalve wordt deze mogelijkheid uitgesloten, met de kanttekening dat een passantenhaven onder de gemeente schuiven uiteindelijk alsnog een consolidatie zou inhouden. Daarmee blijft de volgende beslisboom over.

1. Wel of niet consolideren
    a. NIET consolideren: Alles blijft zoals nu
    b. Wel consolideren:
        i. Passantenhaven wordt gemeentehaven (toegevoegd aan de gemeentelijke havendienst)
        ii. Gemeentehaven wordt ook een private haven, welke rechtsvorm?

Scenario's

Scenario	Toepasselijkheid
Scenario 1.a.i. - niet consolideren geen wijziging	-/- - pettenprobleem / governance - dubbele lasten (overhead) - zichtbaarheid / communicatie
Scenario 1.b.i. - wel consolideren volledig publiek	+/- + overhead, synergie + zichtbaarheid - politieke betrokkenheid blijft - financieel voordeel niet zichtbaar / verdwijnt in gem. admin - liquidatie stichting
Scenario 1.b.ii. - wel consolideren volledig privaat	+/- + voordeliger / synergie + minder politieke inmenging + stimuleert ondernemerschap - complexiteit implementatie / oprichtingskosten - deficaliseren heffingsgrondslag

De huidige situatie is met het oog op de governancestructuur onwenselijk. De stichting wil als een onafhankelijke instelling kunnen opereren (met een maatschappelijke doelstelling) maar de gemeentelijke invloed en betrokkenheid is nu onvermijdelijk.

Een volledig gemeentelijke haven is in wezen niet onmogelijk. Op basis van de juridische situatie zijn alle zaken waar de stichting passantenhaven gebruik van maakt gemeentelijk eigendom. Liquideren van de stichting is geen bijzonder complexe aangelegenheid. Mogelijk is dat zelfs niet nodig, de stichting kan 'leeg' achtergelaten worden. Een gemeentelijke haven leidt naar verwachting echter niet tot verbetering en besparing.

Een privaat bedrijf oprichten en vooral gemeentelijke activiteiten overdragen is niet bijzonder ingrijpend en niet veel meer ingrijpend dan de een volledige gemeentehaven. Een stichting is niet moeilijk om op te richten. Registergoederen kunnen achterblijven bij de gemeente. Het gaat om weinig activiteiten, contracten of personeelsleden.

Rechtsvormen

Zonder rechtspersoonlijkheid	Voornaam criterium	Toepasselijkheid Terschelling
Eenmanszaak	- Eén persoon is eigenaar/werknemer	n.v.t.
Vennootschap onder firma (vof)	- oprichters zijn ondernemers die gezamenlijk een onderneming oprichten	n.v.t.
Maatschap	- uitoefenen van een beroep door 2 of meer personen onder gemeenschappelijke naam	n.v.t.
Commanditaire vennootschap	- aantrekken van stille vennoten als geldschieter	n.v.t.
met rechtspersoonlijkheid	Voorname criteria	Toepasselijk-heid Terschelling
besloten vennootschap (bv)	- aansprakelijkheid bij BV - aandelen onderling verhandelbaar	+ /-
naamloze vennootschap (nv)	- aansprakelijkheid bij NV - aandelen zijn vrij verhandelbaar (beurs)	- /-
coöperatieve vereniging	- gericht op samenwerking tussen leden	- /-
stichting	- maatschappelijk, sociaal of ideëel doel - winst kan niet uitgekeerd worden	+ /+
Vereniging	- samenwerken met anderen om wens of doel te bereiken - winst kan niet uitgekeerd worden	- /-

Het merendeel van de voorgaande rechtsvormen is niet van toepassing op een haven met een overwegend maatschappelijke doelstelling. De keuze is primair tussen een vorm die wel een winstoogmerk ondersteunt versus één die geen winstoogmerk ondersteunt. Met winstoogmerk is een BV of NV. Een NV is niet verstandig vanwege de oprichtingseisen (complexiteit van de maatregel is vrij zwaar). Zonder winstoogmerk is een stichting voor de hand liggender dan een vereniging. De keuze ligt dan tussen een BV (met 100% van de aandelen bij de gemeente of een stichting. Omdat ontwikkelmogelijkheden beperkt zijn en het profiel dat van een beheersorganisatie is, vindt investeren slechts incidenteel plaats. Een stichting lijkt dan voor de hand te liggen.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1. WEL OF NIET SAMENGAAN?

In het zoeken naar goede harde argumenten om samen te gaan wordt een belangrijke afweging mogelijk over het hoofd gezien, namelijk of er goede redenen zijn om NIET samen te gaan. Het is immers niet zozeer de vraag of het resultaat opweegt tegen de kosten en de moeite van de maatregel, maar de vraag of het huidige model op een langere termijn de meest ideale beheerorganisatie blijkt te zijn in een relatief kleine haven. De noodzaak voor een onafhankelijke passantenhaven zou er niet zijn geweest, indien overdracht van grond door Rijk aan de gemeente eerder had plaatsgevonden dan de oprichting van de passantenhaven. Naar alle waarschijnlijkheid was één havenbeheersorganisatie op dat moment het meest voor de hand liggende model geweest omdat de passantenhaven dan een uitbreiding had kunnen zijn van de bestaande haven. Er is geen goede reden om nu niet ook naar één organisatie te streven.

financieel

Een belangrijke zorg die geuit werd is dat de huidige zelfstandigheid mogelijk bescherming biedt tegen een financieel debacle. Een verlieslijdende gemeentehaven die een winstgevende passantenhaven mee naar beneden sleurt moet worden voorkomen. Zoals hiervoor al gesuggereerd werd is dat een kwestie van toewijzen. De zaken die voor het verlies zorgen blijven naar alle waarschijnlijkheid bij de gemeente (baggerkosten en onderhoud aan strekdammen maken al een aanzienlijk deel hiervan uit).

synergie

Uit discussies over het masterplan is gebleken dat bij het voorbereiden van grootschaliger ruimtelijke ingrepen synergie te behalen is. Gezamenlijk ontwikkelen heeft immers nu al geleid tot een meer economische benadering van het boxensysteem. Er zijn diverse synergiemogelijkheden die een fusie verantwoorden (management, operationele organisatie, huisvesting, automatisering, etc.).

besluitvorming

Een zwaarwegender argument is eensluidende en vereenvoudigde besluitvorming omtrent de gehele haven. Een prominentere plek binnen het gemeentelijke landschap dan nu het geval is, is niet onbelangrijk. Een goed doordachte doelstelling met een afgebakend mandaat voor de GEHELE haven kan ertoe leiden dat structurele verbetering en een toenemend exploitatieresultaat binnen handbereik komen. Voor de uitvoering is dan wel enige politieke afstand nodig en dat kan het beste in de vorm van een separate entiteit. Dat doe je dan echter niet voor een stukje van de haven, maar voor de hele haven.

CONCLUSIE

Samengaan van twee relatief kleine havenbeheerorganisaties met een vergelijkbare doelstelling ligt voor de hand. Eventuele bezwaren kunnen het hoofd geboden worden door slimme keuzes te maken in organisatievorm en het maken van passende afspraken. Er is voldoende urgentie op basis van bestuurlijke, operationele en financiële synergie

- Een fusie is JUIST de oplossing omdat daar de synergie uit voortkomt
- Het oprichten van een stichting of zelfs een BV is als maatregel aanvaardbaar

De keuze tussen gemeentelijk of privaat ligt iets genuanceerder. Vanzelfsprekend kan het in beide gevallen, maar het karakter verschilt. Het voornaamste verschil is politieke betrokkenheid. Een stichting – indien voorzien van een duidelijke doelstelling en mandaat – kan nagenoeg zelfstandig opereren. Dat komt de besluitvorming ten goede. Een stichting is wel afhankelijk van de gemeente voor vergunningen. De gemeente kan juist een goede en toegankelijke financieringspartner zijn. Sturen op financierbare plannen geeft blijkt van meer professionaliteit dan trachten planexploitaties te sluiten via subsidiering. Omdat de mogelijkheden tot grootschalige wijzigingen (bijv. uitbreiding) schaars zijn heeft dat echter geen structureel karakter.

Uiteindelijk geven wij daarom de voorkeur aan het onderbrengen van de gehele haven in een stichting, niet in de laatste plaats omdat de doelstelling een overwegend maatschappelijk karakter heeft. Van grootschalige uitbreiding zal niet snel sprake zijn, noch van de noodzaak om risicodragende activiteiten te ontplooien.
De passantenhaven toont aan dat een klein team de haven kan besturen. Samengaan met de gemeentehaven vergroot deze opgave, maar gezien de gemeentelijke formatie betrokken bij de haven, is deze verzwaring beperkt. Een en ander hoeft niet te betekenen dat controle volledig uit handen wordt gegeven. Controle op het naleven van een doelstelling kan plaatsvinden aan de hand van statuten, gebruiksovereenkomst van grond en opstallen en vergunningen.

Voorliggend rapport richt zich voornamelijk op de vraag OF moet worden geconsolideerd en behandelt diverse overwegingen ter beargumentering. De exacte vorm en invulling na besluit dienen verder onderzocht en uitgewerkt te worden.

5.2. IMPLEMENTATIE

Gezien de verwevenheid van de toeristenindustrie met de maatschappij en het belang voor Terschelling van deze voornaamste economische drager ligt het voor de hand om dit te doen in de vorm van een stichting.

Eigendom en exploitatie

Grond en infra blijven juridisch gezien eigendom van de gemeente. Een stichting richt zich uitsluitend op beheer en exploitatie van de haven, dit is niet alleen wenselijk en voorkomt ook de noodzaak tot een structurele bijdrage (en daarmee een lastige proces voor het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun). Eigendom van grond, infra en opstallen bij de gemeente houden is in alle opzichten het verstandigst omdat daarmee de stichting minder wordt belast met de beheerlast en het de implementatie vereenvoudigt omdat deze zaken dan niet ingebracht hoeven te worden (tegen marktconforme voorwaarden).

Terugdringen van het exploitatietekort kan de basis vormen voor een exploitatieopgave (lees: bedrijfseconomische doelstelling). De gemeente draagt de kosten voor onderhoud van vervanging van infra en rekent een reële vergoeding door aan de stichting waarmee de stichting nog steeds solvabel is. In de startsituatie zit er een tekort op de exploitatie. De gebruiksvergoeding dient vervolgens in komende jaren (of decennia) toe te nemen tot het tekort op de gemeentelijke exploitatie in het meest gunstige geval volledig kan worden afgedekt. De stichting kan op basis van dit tekort een lange termijn doelstelling formuleren hoe zij denkt het jaarlijks resultaat toe te doen nemen.

Deficaliseren

De gemeentehaven heft havengelden op basis van een fiscale grondslag. Overheden zijn daartoe gerechtigd, een stichting kan dat niet. Dat betekent dat de heffingssystematiek ge-defiscaliseerd moeten worden. Een andere mogelijkheid is om de stichting onder de heffingsambtenaar van de gemeente te mandateren om namens de gemeente te (blijven) heffen. Omdat dat echter het harmoniseren met de havengelden van de passantenhaven bemoeilijkt en dus een eenduidige administratie in de weg staat verdient dit niet te voorkeur.

Startbegroting

Voor de nieuwe stichting zal een concept startbegroting moeten worden opgesteld. Deze bestaat uit een geconsolideerde begroting van de twee havens waarbij aan het gemeentelijk deel van die begroting ook kosten zullen moeten worden toegerekend voor

diensten die nu (stafdiensten en ingekochte diensten, thans o.a. P&O, juridische ondersteuning, team techniek, verzekeringen) door de gemeente worden bekostigd. Beheer en onderhoud blijven bij de gemeente liggen.
Na het consolideren van twee conceptbegrotingen zal blijken welke kosten kunnen komen te vervallen. Scheiden kost gewoonlijk geld, maar omdat hier aan de andere kant van de tafel tevens sprake is van een fusie kan de som der delen een voordeel opleveren.

Sturing
In nieuwe statuten wordt de bevoegdheid van het stichtingsbestuur en overige functionarissen in de stichting vastgelegd. In aanvulling op een gebruiksrecht voor de grond wordt zo ook vastgelegd waar en wanneer de gemeente kan sturen. Het kost als regel moeite bij het 'op afstand zetten' om te bepalen waar controle te houden en waar vrijheid te geven. De gedachte is immers om ondernemersvrijheid te gunnen binnen een scherp bestuurlijk kader.

Dienstverleningsovereenkomst
Er dient een dienstverleningsovereenkomst te worden opgesteld waarin zaken worden geregeld die de gemeente (zij het tijdelijk) voor de haven doet (zoals P&O zaken). Voor een deel van de activiteiten die de haven uitvoert bestaat een publieke verantwoordelijkheid. Dat moet eveneens in een dienstverleningsovereenkomst worden vastgelegd. De diensten die de gemeente aan de haven levert moeten mee worden begroot. De haven heeft de mogelijkheid om deze diensten direct of op termijn elders in te kopen.

P&O
De taken en verantwoordelijkheden van de gezamenlijke stichting worden zwaarder dan die van de huidige passantenhaven, de organisatie en besluitvorming zullen daar op moeten worden ingericht. Professionaliseren van taken en verantwoordelijkheden rond veiligheid, orde en milieu is noodzakelijk. De eindverantwoordelijke havenmeester legt ten aanzien van die thema's direct verantwoording af aan de burgemeester, maar rapporteert ten aanzien van de dagelijkse gang van zaken aan het bestuur van de stichting.

Personeelszaken & Sociaal plan
Alhoewel het om een gering aantal personen gaat moet de personeelsparagraaf niet onderschat worden. Als regel wordt waarde gehecht aan de comfortabele omgeving van een gemeente als werkgever en mensen willen er logischerwijs niet op achteruit gaan.

Dat kan per saldo kostenverhogend werken omdat in geval van een fusie de beloningen ook geharmoniseerd moeten worden. Het kan voorkomen dat voor een bepaald functieprofiel (brutoloon plus afdracht voor sociale lasten, pensioenregeling, vakantieregeling en veel meer) de gemeente onder de streep een royalere werkgever blijkt te zijn dan de passantenhaven.

6. BIJLAGEN

6.1. SCHEMA RECHTSVORMEN KVK

Schematisch overzicht rechtsvormen

	Eenmanszaak	Besloten vennootschap	Naamloze vennootschap	Maatschap	Vennootschap onder firma	Commanditaire vennootschap	Vereniging met volledige rechts-bevoegdheid	Vereniging met beperkte rechts-bevoegdheid	Coöperatie/ Onderlinge waarborg-maatschappij	Stichting
Oprichting	Vormvrij	Notariële akte	Notariële akte	Vormvrij, voorkeur schriftelijk/ notarieel contract	Vormvrij, voorkeur schriftelijk/ notarieel contract	Vormvrij voorkeur schriftelijk/ notarieel contract	Notariële akte	Statuten	Notariële akte	Notariële akte
Kapitaalvereiste	Geen	€ 0,01	€ 45.000	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen	Geen
Bestuur	Eigenaar	Directie	Directie	Maten	Vennoten	Beherend vennoten	Bestuur	Bestuur	Bestuur	Bestuur
Andere organen	Geen	Aandeelhouders, evt. Raad van Commis-arissen	Aandeelhouders, evt. Raad van Commis-arissen	Geen	Geen	Commanditaire vennoten	Leden	Leden	Ledenraad, eventueel Raad van Commissarissen	Geen
Aansprakelijk-heid	Privé 100%	Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur of bij onterechte uitkering aan aandeelhouders)	Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur)	Privé voor gelijk deel als maatschap verplichtingen niet nakomt	Alle vennoten privé voor 100% als V.O.F. verplichtingen niet nakomt	Beherend vennoten privé 100%, Commanditaire vennoten beperkt aansprakelijk	Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur)	Vereniging naast bestuur. Bestuur bij niet inschrijving in Handelsregister en tevens bij onbehoorlijk bestuur	Leden wettelijke aansprakelijkheid geheel. Beperkte aansprakelijkheid beperkt. Uitgesloten aansprakelijkheid niet. Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur)	Bestuur (bij onbehoorlijk bestuur)
Belastingen	Inkomsten-belasting, mkb-winst-vrijstelling, ondernemersaf-trek (bij voldoen aan urencriterium)	Vennootschaps-belasting, inkomstenbelasting over salaris directie en over dividend	Vennootschaps-belasting, inkomsten-belasting over salaris directie en over dividend	Inkomsten-belasting, mkb winst-vrijstelling, ondernemers-aftrek (bij voldoen aan uren-criterium)	Inkomsten-belasting, mkb winst-vrijstelling, ondernemers-aftrek (bij voldoen aan uren-criterium)	Beherend vennoten; inkomsten-belasting, mkb winst-vrijstelling, ondernemers-aftrek (bij voldoen aan urencriterium)	Beperkte vennootschaps-belastingplicht. Wél bij drijven onderneming.	Beperkte vennootschaps-belastingplicht. Wél bij drijven onderneming	Vennootschaps-belasting, inkomstenbelasting over winst-uitkeringen	Beperkte vennootschaps-belastingplicht. Wél bij drijven onderneming
Sociale zekerheid	Geen werk-nemers-verzekeringen	Geen werknemers-verzekeringen, tenzij ontslag tegen de wil van directeur-aandeelhouder mogelijk is	Geen werk-nemers-verzekeringen, tenzij ontslag tegen de wil van directeur-aandeelhouder mogelijk is	Geen werk-nemers-verzekering	Geen werk-nemers-verzekering	Geen werk-nemers-verzekering	Bestuur niet in loondienst	Bestuur niet in loondienst	Alleen in bepaalde gevallen	Bestuur niet in loondienst

stig

Bezoekadres
Teding van Berkhoutlaan 5
2111ZA, Aerdenhout

NL +31 (0) 88 122 21 11
info@stigdelta.com
www.stigdelta.com