

Haven Amsterdam: zelfstandig of toch niet?

Verkenning verzelfstandiging Haven Amsterdam in relatie tot financiering nieuwe zeesluis bij IJmuiden

21 april 2009



Documenttitel	Haven Amsterdam: zelfstandig of toch niet?
Bedrijfsnaam	Maritime & Transport Business Solutions B.V.
Auteurs	Marieke Lely, Jos van de Leur, Frank Luisman
Datum	16 april 2009
Projectnaam	Haven Amsterdam: zelfstandig of toch niet?
Projectnummer	825285
Klant	Ministerie van Verkeer & Waterstaat
Referentie	825285

Haven Amsterdam: zelfstandig of toch niet?

Verkenning verzelfstandiging Haven Amsterdam in relatie tot financiering
nieuwe zeesluis bij IJmuiden.

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	3
SAMENVATTING	6
1 INTRODUCTIE	12
1.1 Achtergrond.....	12
1.2 Onderzoeksopdracht	13
2 TRENDS EN ONTWIKKELINGEN MET BETREKKING TOT POSITIONERING HAVENBEHEER	16
2.1 Introductie	16
2.2 Overwegingen voor herpositionering havenbeheer	16
2.2.1 Veranderingen in de concurrentieomgeving.....	17
2.2.2 Veranderingen in de bestuurlijke omgeving.....	18
2.2.3 Heroverweging van de kerntaken van overheden.....	19
2.2.4 Wens tot verzakelijking en meer bedrijfsmatig werken	20
2.2.5 Vergroting mogelijkheden tot samenwerking	21
2.3 Beleid ten aanzien van verzelfstandiging van havenbeheer	22
2.3.1 Nationaal Havenbeleid.....	22
2.3.2 Europees havenbeleid.....	23
2.4 Ervaringen met verzelfstandiging West-Europese zeehavens.....	24
2.5 Overwegingen herpositionering Haven Amsterdam nader beschouwd	27
2.5.1 Introductie	27
2.5.2 Vergroten slagkracht havenbeheer.....	29
2.5.3 Transparantie in vermogen, resultaat, solvabiliteit en liquiditeit.....	30
2.5.4 Financiering en cash management.....	31
2.5.5 Meer focus op kostencalculatie, kostenbeheersing en tariefstelling	33
2.5.6 Vereenvoudiging aangaan van samenwerkingsverbanden	34
2.5.7 Beperken van aansprakelijkheid gemeente Amsterdam.....	34
2.6 Uitvoeringsaspecten	34
2.6.1 Opties voor vormgeving verzelfstandiging	34
2.6.2 Behoud van sturing op hoofdzaken en zaken van publiek belang.....	35
2.6.3 Aandachtspunten verzelfstandigingsproces.....	37
2.7 Conclusies	39

3	INNOVATIEVE FINANCIERINGSSTRUCTUREN NIEUWE ZEESLUIS IJMUIDEN	42
3.1	Introductie	42
3.2	MIRT verkenning zeetoegang IJmuiden.....	42
3.3	Functionaliteit als discussiepunt voor bekostiging	45
3.4	Opties voor financiering zeesluis	46
3.4.1	Inleiding	46
3.4.2	Scenario 'zeesluis on balance Haven Amsterdam N.V.'	49
3.4.3	Scenario 'Special Purpose Company Zeesluis IJmuiden N.V.'	52
3.5	Conclusies	54
	GERAADPLEEGDE LITERATUUR.....	56
	BIJLAGE: FINANCIËLE PERFORMANCE ENKELE GROTE WEST-EUROPESE HAVENBEHEERDERS.....	60



SAMENVATTING

Eén van de belangrijkste beleidsissues voor de haven van Amsterdam is de aanleg van een nieuwe (ver-)grote zeesluis bij IJmuiden. De capaciteit van het huidige sluisencomplex is onvoldoende en zal op enig moment verdere groei blokkeren, de storingsgevoeligheid neemt vanwege de ouderdom toe en sommige nieuwe typen schepen kennen een zodanige omvang dat zij de sluisen niet kunnen passeren. Los hiervan speelt het verzelfstandigingsvraagstuk voor Haven Amsterdam. Koppeling van deze dossiers zou de financieringsmogelijkheden voor de nieuwe zeesluis kunnen vergroten. In lijn met deze gedachte is de doelstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

“Inzicht geven in de overwegingen voor en de te verwachten effecten van verzelfstandiging van havenbeheerders in het algemeen, in het bijzonder ten aanzien van de verzelfstandiging van Haven Amsterdam en meer in het bijzonder in relatie tot de mogelijkheden van innovatieve vormen van financiering voor de nieuwe vergrote sluis bij IJmuiden.”

Het onderzoek valt uiteen in twee delen: het verzelfstandigingsvraagstuk (Hoofdstuk 2: Trends en ontwikkelingen met betrekking tot positionering havenbeheer) en een verkenning van de financieringsopties in geval van verzelfstandiging van Haven Amsterdam (Hoofdstuk 3: Innovatieve financieringsstructuren nieuwe zeesluis IJmuiden).

Aanleiding om de positionering van het havenbeheer te heroverwegen is doorgaans gelegen bij veranderingen in de concurrentieomgeving en de bestuurlijke omgeving, bezinning op de kerntaken van de overheid, focus op klant en markt, verzakelijking van havenbeheer en de mogelijkheden tot het aangaan van samenwerkingsverbanden. Op grond van dit soort overwegingen is het Rijksbeleid gericht op het bevorderen van verzelfstandiging van havenbeheerders. De Europese Commissie erkent dat havenbeheerders hun taken beter kunnen uitvoeren als zij een voldoende mate van autonomie hebben. De Commissie benadrukt dat financiële autonomie een vereiste is om investeringen efficiënt te gebruiken en de havens in staat te stellen zich verder te ontwikkelen. ESPO, de belangenvereniging van de Europese zeehavens, onderschrijft dit standpunt.

In lijn met theorie en beleid laat de praktijk onder de grote West-Europese havenbeheerders (Hamburg - Le Havre range) een verzelfstandigingstrend zien. In ongeveer 10 jaar tijd zijn de havenbeheerders van Antwerpen (1997), Hamburg (2005), Bremen (2002), Wilhelmshaven (2005) en Rotterdam (2004) verzelfstandigd. Het havenbeheer in Zeebrugge is sinds 1897 verzelfstandigd en Felixstowe is geprivatiseerd.

Feitelijk wordt de reikwijdte van de autonomie niet alleen bepaald door de juridische vormgeving, maar ook door de aan de organen van de vennootschap toegekende bevoegdheden, de financiering en eventuele andere overeenkomsten. Vaak blijft de grond in eigendom van de stad of de staat en is het concessiecontract ook een sturingsinstrument. Onder de grote havenbeheerders in de Hamburg – Le Havre range is de mate van autonomie het zwakst in Amsterdam. Haven Amsterdam heeft de status van intern verzelfstandigde gemeentelijke dienst. Alle belangrijke bestuursbevoegdheden (investeren, financieren, tarieven, personeel, ondernemingsbeleid, aangaan samenwerkingsverbanden) liggen bij het gemeentebestuur.

Haven Amsterdam is thans een onzelfstandig onderdeel van de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente Amsterdam. In geval van verzelfstandiging verkrijgt Haven Amsterdam rechtspersoonlijkheid en wordt Haven Amsterdam zelf verantwoordelijk voor alle aspecten van de bedrijfsvoering, haar handelingen en haar gedrag. Verzelfstandiging betekent verschuiving van een publiek domein en een publiekrechtelijk kader, ontworpen voor het besturen, beheersen en afleggen van verantwoording van overheidsorganisaties, naar een privaat domein en een privaatrechtelijk kader, ontworpen voor het besturen, beheersen en afleggen van verantwoording van bedrijven. Als verzelfstandigd bedrijf zal Haven Amsterdam zich moeten richten naar de regelgeving, normen en bedrijfseconomische principes die gelden voor bedrijven en zich moeten inspannen om daaraan te voldoen. De verschuiving van het publieke naar het private domein is het meest duidelijk op het gebied van ondernemingsbestuur, financiering, financiële informatievoorziening (jaarrekeningrecht), kostenbeheersing (kosten- en kostprijscalculatie, prijsstelling) en arbeidsrecht.

Bij een verzelfstandiging van Haven Amsterdam behoudt de gemeente Amsterdam zijn sturingsmogelijkheden langs verschillende wegen. In zijn hoedanigheid van aandeelhouder heeft de gemeente de bevoegd- en verantwoordelijkheden als neergelegd in burgerlijk wetboek en statuten, in eventuele aandeelhoudersovereenkomsten kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt en in de

erfpachtovereenkomst kunnen afspraken worden gemaakt over looptijd, aanwending, vergoeding, performance, functieverandering van gronden, etc. De gemeente behoudt te allen tijde zijn bevoegd- en verantwoordelijkheid voor de publieke, al dan niet bij Haven Amsterdam N.V. belegde taken.

Ten aanzien van het verzelfstandigingsvraagstuk worden de volgende conclusies getrokken:

1. De positionering van het havenbeheer ontkomt niet aan de discussie over de heroverweging van overheidstaken. Mede gedreven door de wens tot verzakelijking en bedrijfsmatiger werken, de veranderingen in de concurrentieomgeving en de veranderingen in de bestuurlijke omgeving is de vergroting van de mate van autonomie van havenbeheerders Europees en nationaal een belangrijk beleidsonderwerp geworden. In navolging hiervan is het havenbeheer in vrijwel alle grote West-Europese zeehavens (HLH-range) verzelfstandigd.
2. Voor de verzelfstandiging van een havenbeheerder bestaat geen standaardmodel of -recept. De feitelijk te verlenen mate van autonomie en de juridische vormgeving worden bepaald door lokale, regionale en/of nationale omstandigheden en voorkeuren. Het aandeelhouderschap is vrijwel altijd beperkt tot overheden en taken met een publiek belang blijven doorgaans buiten de verzelfstandiging of worden met bijzondere afspraken omkleed. Het duidelijkste voorbeeld daarvan in Nederland betreft de zg. havenmeestertaken.
3. Verzelfstandiging blijft doorgaans beperkt tot de ontwikkelings- en exploitatiefunctie van havenbeheerders. Sturing op de belangrijkste elementen uit het ondernemingsbeleid van de verzelfstandigde havenbeheerder kan worden behouden door middel van daartoe op te nemen clausules in statuten, aandeelhoudersovereenkomsten en het concessiecontract.
4. Verzelfstandiging is een ingrijpend en complex proces met een lange doorlooptijd. Een verzelfstandiging vraagt om een gedegen voorbereiding, strakke planning en duidelijke verankering van de sturing op het proces op de juiste niveaus.
5. Ten aanzien van Haven Amsterdam is tot dusver de voorkeur gegeven aan de zwakste vorm van verzelfstandiging, de 'interne verzelfstandiging'. Haven Amsterdam is een gemeentelijke tak van dienst, een onzelfstandig onderdeel van de publiekrechtelijke rechtspersoon

gemeente Amsterdam. De bevoegd- en verantwoordelijkheden van Haven Amsterdam zijn gebaseerd op delegatie en mandaat, onder verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders. Deze wijze van bestuurlijke positionering komt onder de grote West-Europese havenbeheerders (HLH-range) nauwelijks meer voor.

6. De verkenning van de eventuele verzelfstandiging van Haven Amsterdam geeft een beeld op hoofdlijnen. De generieke overwegingen zijn ook van toepassing op Haven Amsterdam. Gezien de strekking daarvan en gegeven het Europees en nationaal havenbeleid ter zake van autonomie van havenbeheerders, alsmede de in de praktijk waar te nemen verzelfstandigingstrend, is er voldoende aanleiding om de mogelijke vormgeving van de verzelfstandiging van Haven Amsterdam verder uit te werken.

In 2008 is de MIRT-verkenning zeetoegang IJmond uitgevoerd. Geconcludeerd wordt dat het Noordzeekanaalgebied de potentie heeft om te groeien, dat de capaciteit van de vaarwegen en de achterlandverbindingen daarvoor toereikend is en dat er ook voldoende milieuruimte beschikbaar is. Knelpunt is het sluisencomplex bij IJmuiden, meer in het bijzonder de Noordersluis. De maximale capaciteit wordt geschat op 90 tot 95 miljoen ton. Door toenemende gebruikintensiteit en door veroudering neemt de storingsgevoeligheid toe. De betrouwbaarheid is de komende 20 jaar echter nog voldoende. In de periode 2030 - 2035 is de Noordersluis aan renovatie of vervanging toe.

De binnen de MIRT-verkenning uitgevoerde kengetallen-KBA geeft een brede spreiding aan in het saldo van kosten en baten. Datzelfde geldt voor de investeringsramingen en de goederen-overslagprognoses, waarop de gehele verkenning is gebaseerd.

Het sluisencomplex heeft een tweeledige functie: een publieke functie als waterkering en commerciële functie als toegang tot de Amsterdamse haven ten behoeve van de gebruikers van de haven. De vervanging van de publieke functionaliteit van de bestaande zeesluis aan het einde van de levensduur is in beginsel de verantwoordelijkheid van de overheid. De additionele investering die nodig is voor (1) het vergroten van de zeesluis op (2) een tijdstip eerder dan het einde van de levensduur van de huidige sluis zorgt voor extra verdienvermogen in de haven en dient daarmee een commercieel belang.

De verdeling van de bekostiging tussen de verschillende partijen dient in principe gebaseerd te zijn op het relatieve belang van die partijen. Een tweede ordeningscriterium is de allocatie van risico's. Beleggen van risico's bij de partijen die deze het best kunnen beheersen leidt tot vermindering van risico's en tot waardecreatie. Grote risico's liggen voornamelijk bij de betrouwbaarheid van de goederenstroomprognoses en daarvan afgeleide baten, de dimensionering van de sluis en de bouw van de sluis.

Voor financiering van de nieuwe zeesluis wordt een tweetal conceptuele scenario's uitgewerkt, waarbij uitgegaan wordt van verzelfstandiging van Haven Amsterdam. In het scenario 'on balance Haven Amsterdam N.V.' investeert Haven Amsterdam N.V. in de nieuwe zeesluis. Het Rijk draagt bij door middel van een subsidie, al dan niet uitgesmeerd over de jaren, en door middel van inbreng van risicodragend vermogen in Haven Amsterdam N.V. De inbreng van risicodragend vermogen verschaft het Rijk een terugverdienmogelijkheid. De zeesluis komt op de balans van Haven Amsterdam N.V. De goederenstroomgerelateerde risico's en het bouwrisico liggen bij Haven Amsterdam N.V. Haven Amsterdam N.V. kan het bouwrisico contractueel beleggen bij een bouwer. Private bekostiging kan plaatsvinden door een gebruiksvergoeding per passage, mogelijk verdisconteert in de haventarieven, en/of een collectieve beschikbaarheidsvergoeding (huur).

In het 'special purpose company' scenario richten de direct belanghebbenden een 'Special Purpose Company Zeesluis IJmuiden N.V.' op, die de sluisen in DBFMO-concessie ontwikkelt, financiert en exploiteert. Het ligt voor de hand dat Haven Amsterdam daartoe het initiatief neemt. Het grote verschil met het on balance scenario is dat er in het special purpose company scenario sprake is van projectfinanciering. De financiering moet aangetrokken worden op basis van de kwaliteit van de aan het project verbonden kasstromen en niet, zoals in het on balance scenario, op basis van de kasstromen van Haven Amsterdam N.V. Hetzelfde geldt voor de debt service. Betaling van rente en aflossing moet plaatsvinden uit de aan het project verbonden vrije kasstroom en niet uit de vrije corporate kasstroom van Haven Amsterdam N.V.

Ten aanzien van de verkenning van de financieringsopties van de nieuwe zeesluis in relatie tot eventuele verzelfstandiging van Haven Amsterdam worden de volgende conclusies getrokken:

-
1. De vraag naar innovatieve financieringsvormen voor de nieuwe zeesluis bij IJmuiden betreft in de kern een vraagstuk over publieke of private bekostiging en/of financiering. De nieuwe zeesluis dient zowel publieke als private belangen. De vervanging van de bestaande zeesluis aan het einde van de levensduur is in beginsel de verantwoordelijkheid van de overheid. De additionele investering die nodig is voor het vergroten van de zeesluis op een tijdstip eerder dan het einde van de levensduur van de huidige sluis zorgt voor extra verdienvermogen in de haven en dient daarmee een commercieel belang. De tegenwaarde daarvan kan (deels) aangewend worden ter bekostiging van de nieuwe zeesluis door middel van het vragen van een bijdrage aan de gebruikers, al dan niet door tussenkomst van Haven Amsterdam N.V.
 2. De onzekerheden in de kasstromen, in het bijzonder de investeringsuitgaven en de opbrengsten uit havengelden, zijn op dit moment nog dermate groot dat het niet realistisch is om te veronderstellen dat op korte termijn tot een set afspraken over bekostiging en financiering van de nieuwe zeesluis kan worden gekomen.
 3. Verzelfstandiging van Haven Amsterdam verbetert niet noodzakelijkerwijs de aan de nieuwe zeesluis verbonden reële kasstromen, maar verruimt wel de mogelijkheden tot bekostiging en financiering.
 4. Zowel het 'on balance' scenario als het 'special purpose company' scenario bieden als concept perspectief op innovatieve vormen van bekostiging en financiering. Uitwerking van deze concepten vraagt in de eerste plaats om verbetering van de betrouwbaarheid van de kasstromen en de doorwerking daarvan in (mutaties op) balans, resultatenrekening en financieringsbehoefte.

1 INTRODUCTIE

1.1 ACHTERGROND

De haven van Amsterdam bevindt zich in een cruciaal stadium van haar bestaansgeschiedenis. Enerzijds worden er in historisch perspectief niet eerder vertoonde operationele en financiële resultaten behaald en dienen zich nieuwe kansen aan. Anderzijds ziet de haven van Amsterdam zich geconfronteerd met ruimte-, bereikbaarheids- en duurzaamheidvraagstukken en stellen de realisatie van de nieuwe zeesluis bij IJmuiden en het verzelfstandigingsvraagstuk de havengemeenschap voor grote uitdagingen.

Visie en ambities van het gemeentebestuur van Amsterdam zijn neergelegd in de Havenvisie 2008-2020. Eén van de belangrijkste beleidsissues is de aanleg van een nieuwe (ver-)grote zeesluis bij IJmuiden. De roep om een nieuwe sluis wordt ondersteund door regionale overheden en het Amsterdamse havenbedrijfsleven. De capaciteit van het huidige sluisencomplex is onvoldoende en zal op enig moment toekomst verdere groei blokkeren, de storingsgevoeligheid neemt vanwege de ouderdom toe en sommige nieuwe typen schepen kennen een zodanige omvang dat zij de sluisen niet kunnen passeren. Realisatie van een nieuwe zeesluis vergt een investering van circa € 725-800 miljoen¹. Een dergelijk project is echter nog niet opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Vooralsnog is de hoogte van het investeringsbedrag prohibitief voor de financiering gebleken.

Los van de discussie over de nieuwe zeesluis loopt de discussie over de eventuele verzelfstandiging van Haven Amsterdam². De van een grotere mate van autonomie te verwachten effecten hebben de

¹ Investeringsraming conform voorkeursoptie Amsterdam, incl.prijsstijging en bouwrente.

² De tak van dienst van de gemeente Amsterdam die de haven van Amsterdam onwikkelt en exploiteert doet dat onder de naam 'Haven Amsterdam'. Ter voorkoming van misverstanden wordt opgemerkt dat het niet de haven van Amsterdam is die eventueel kan worden verzelfstandigd: het is genoemde gemeentelijke tak van dienst die eventueel kan worden verzelfstandigd.

meeste grote havensteden in de Hamburg – Le Havre range er al eerder toe gebracht om hun havenbeheerders te verzelfstandigen. In Amsterdam is de verzelfstandigingsdiscussie weliswaar al geruime tijd gaande, doch heeft deze nog niet tot een finaal standpunt geleid.

Van verschillende zijden (Provincie Noord-Holland, bedrijfsleven, Rijksoverheid) is voorgesteld om naar analogie met de integrale benadering van de verzelfstandiging van Havenbedrijf Rotterdam en de aanleg van Maasvlakte 2 in Amsterdam de koppeling van de dossiers Nieuwe zeesluis en verzelfstandiging Haven Amsterdam in overweging te nemen. Koppeling van deze dossiers zou de financieringsmogelijkheden voor de nieuwe zeesluis kunnen vergroten. Voordat deze optie in overweging genomen kan worden, moet onderzocht en beargumenteerd worden dat eventuele verzelfstandiging van Haven Amsterdam ook op zichzelf beschouwd wenselijk en haalbaar is.

1.2 ONDERZOEKSOPDRACHT

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft behoefte aan inzicht in het hoe en waarom van verzelfstandigingsprocessen van havenbeheerders om de betekenis daarvan voor de eventuele verzelfstandiging van Haven Amsterdam en de financiering van de nieuwe zeesluis bij IJmuiden in breder perspectief te kunnen beschouwen. Primair wordt gevraagd in beeld te brengen wat de overwegingen zijn om te besluiten tot verzelfstandiging van een havenbeheerder. Daarnaast wordt in het specifieke geval van Amsterdam gevraagd aan te geven of en hoe een eventuele verzelfstandiging de mogelijkheden tot innovatieve financiering van de nieuwe zeesluis kan bevorderen. Een integrale benadering van beide dossiers zou de haalbaarheidskansen daarvan moeten vergroten.

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

“Inzicht geven in de overwegingen voor en de te verwachten effecten van verzelfstandiging van havenbeheerders in het algemeen, in het bijzonder ten aanzien van de verzelfstandiging van Haven Amsterdam en meer in het bijzonder in relatie tot de mogelijkheden van innovatieve vormen van financiering voor de nieuwe vergrote sluis bij IJmuiden.”

Het eerste deel van het onderzoek gaat in op de overwegingen voor verzelfstandiging³ van havenbeheerders en de daarbij rijzende aandachtspunten. Ingegaan wordt op overwegingen als veranderingen in de concurrentieomgeving en de bestuurlijke omgeving, kerntaken van de overheid, focus op klant en markt, verzakelijking van havenbeheer en de mogelijkheden tot het aangaan van samenwerkingsverbanden. Aandachtspunten liggen onder andere op het vlak van ondernemingsbestuur, de financiële, personele en juridische aspecten, de borging van de publieke belangen (nautisch beheer, orde & veiligheid, milieu, ruimtelijke ordening) en het herdefiniëren van de relatie met de bestuurlijke omgeving.

Het tweede deel van het onderzoek betreft innovatieve vormen van financiering voor de nieuwe vergrote zeesluis bij IJmuiden. De mogelijkheden om de financiering van de zeesluis aan de verzelfstandiging van Haven Amsterdam te koppelen worden onderzocht. Verschillende varianten voor bekostiging en financiering komen aan de orde, al dan niet in combinatie met een rijksparticipatie in Haven Amsterdam N.V.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een desk research van publiekelijk beschikbaar materiaal en een beperkt aantal gesprekken met medewerkers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Haven Amsterdam.

³ Er is sprake van verzelfstandiging wanneer een hele organisatie of een bedrijfsonderdeel, vanuit een bestaande afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van hetzij een groter conglomeraat, hetzij een politieke en/of bestuurlijke entiteit, in overleg met de moederorganisatie besluit haar producten en/of diensten zelfstandig op de markt te zetten en dit besluit zodanig weet uit te voeren dat de oorspronkelijke afhankelijkheidsrelatie gedeeltelijk of geheel wordt opgeheven (definitie Galan Groep, Succesvol verzelfstandigen).



2 TRENDS EN ONTWIKKELINGEN MET BETREKKING TOT POSITIONERING HAVENBEHEER

2.1 INTRODUCTIE

Net als vele andere overheidstaken, infrastructuurgebonden overheidstaken in het bijzonder, ontkomt de ontwikkeling en exploitatie van zeehavens niet aan de trend van hervorming van de publieke sector. Naast generieke overwegingen als verzakelijken, bedrijfsmatiger werken en ontlasten van het overheidsbudget zijn voor de positionering van het havenbeheer de veranderingen in de concurrentieomgeving en de bestuurlijke omgeving van belang. Deze overwegingen worden in paragraaf 2.2 beschreven. In paragraaf 2.3 worden het Europees en het nationaal beleid ten aanzien van autonomie van havenbeheerders beschreven en in paragraaf 2.4 de praktijk in West-Europa (Hamburg - Le Havre range). In de paragrafen 2.5 en 2.6 wordt ingegaan op de praktische aspecten van een eventuele verzelfstandiging van Haven Amsterdam en in paragraaf 2.7 worden conclusies getrokken.

2.2 OVERWEGINGEN VOOR HERPOSITIONERING HAVENBEHEER

De aanleiding om na te denken over herpositionering van het havenbeheer is vrijwel altijd gelegen in de volgende overwegingen:

- Veranderingen in de concurrentieomgeving, zowel wat betreft die van de havens als die van de havenbeheerders;
- Veranderingen in de bestuurlijke omgeving, voornamelijk gelegen in de toenemende rol en afhankelijkheid van hogere overheden, zowel nationaal (Nederland) als supranationaal (EU);
- Heroverweging van de kerntaken van overheden, al dan niet gedreven door financieringsproblematiek;
- Wens tot verzakelijking en meer bedrijfsmatig werken, teneinde efficiency en effectiviteit te vergroten;
- Vergroting van de mogelijkheden tot samenwerking.

2.2.1 Veranderingen in de concurrentieomgeving

Door trends als globalisering, schaalvergroting, ketenintegratie en harmonisatie is de concurrentieomgeving van havens en havenbeheerders voortdurend aan veranderingen onderhevig. Gebruikers van de haven (reders, stuwadoors, opslag- en distributiebedrijven, transporteurs, productiebedrijven, etc.) en ook de havenbeheerders zelf passen hun concurrentiestrategieën continu aan de wijzigende omstandigheden aan. Genoemde trends zijn van belang voor de beleids- en klantfocus van de havenbeheerder. Veranderingen in de concurrentieomgeving leiden - behalve tot verschuiving in focus - in de eerste plaats tot de noodzaak om alert, bedrijfsmatig en zonder directe politieke inmenging te kunnen reageren op signalen vanuit de markt. Zonder naar volledigheid te streven kunnen de volgende trends worden onderkend:

- Globalisering en clustering van havengebruikers

De in een haven actieve bedrijven maken steeds meer deel uit van internationaal opererende concerns met een keten- of netwerkstrategie, waarin de desbetreffende havenaanloop of havenvestiging slechts een schakel is. De lokale oriëntatie van deze bedrijven heeft geleidelijk aan plaats gemaakt voor een keten- of netwerkoriëntatie. Marktmacht, controle over de onderneming of regie over de ladingstroom is nog maar weinig een lokale aangelegenheid. Als gevolg hiervan is de beleids- en klantfocus van de havenbeheerder ook steeds minder lokaal georiënteerd: hij volgt immers de focus van zijn klanten, die op het gehele netwerk en de gehele supply chain is gericht.

Deze ontwikkeling is ook binnen de haven van Amsterdam herkenbaar, met als duidelijke voorbeelden in het containersegment de recente intrede van Hutchinson Port Holdings en de tot voor kort bestaande afhankelijkheid van liner NYK. Haven Amsterdam heeft zelf onderkend dat een duidelijke oriëntatie op het achterland van cruciaal belang is voor de haven, vooral daar waar sprake is van goederenstromen die in beperkte mate 'captive' zijn. In het containersegment heeft Haven Amsterdam onder meer het initiatief 'Rondje IJsselmeer' geïntroduceerd en behoort een participatie in de nieuw te ontwikkelen binnenhaven van de gemeente Lelystad tot de mogelijkheden. Ook de deelname in de exploitatie van de Betuwelijn, samen met het Havenbedrijf Rotterdam en ProRail, ontstijgt de lokale Amsterdamse oriëntatie. Verder werden bijvoorbeeld recent de kolenterminals van de LBH Groep (w.o. 'De Rietlanden'), overgenomen door de handelspoot van Électricité de France, één van de grootste Europese energiebedrijven.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de verschuiving van een lokale oriëntatie naar een internationale keten- en netwerkoriëntatie zich ook in Amsterdam zal doorzetten, al was het alleen maar om de trend bij concurrerende havens te kunnen volgen.

- Toenemende concurrentie tussen zeehavens

Door dikkere ladingstromen, daarvoor aangelegde faciliteiten, verbetering van de bereikbaarheid van de haven en het achterland, implementatie van Europees transport- en havenbeleid en eerdergenoemde trends gaan havens steeds meer op elkaar lijken, met heviger concurrentie als logisch gevolg. Havenbeheerders worden daardoor gedwongen zich meer als normale bedrijven op basis van bedrijfseconomische beginselen te organiseren en te gedragen.

- Toenemende afhankelijkheid van bovenlokale kritische succesfactoren

Het succes van een haven is sterk afhankelijk van kritische succesfactoren als bereikbaarheid (zowel landzijdig als zeezijdig), beschikbare ruimte, milieu en ruimtelijke ordening: succesfactoren die veelal in de directe bevoegdheidssfeer van de nationale overheid liggen. Het verschil in concurrentiekracht van havens wordt vooral gemaakt door de beschikbaarheid, de kwaliteit en het kostenniveau van de achterlandverbindingen. De beleidsfocus van de havenbeheerder is daardoor steeds meer op dit soort succesfactoren georiënteerd, de lokale beleidsvrije ruimte wordt krapper.

2.2.2 Veranderingen in de bestuurlijke omgeving

Haven- en transportbeleid komt vandaag de dag vooral vanuit Den Haag en de Europese Unie. Algemene beginselen van de EU als het bevorderen van vrije marktwerking, transparantie, eerlijke concurrentie, marktconform overheidshandelen en daarvan afgeleid beleid spelen een steeds grotere rol voor nationaal en lokaal havenbeleid. Goed en recent voorbeeld is de 'Communication on a European Seaport Policy', met beleidsvoornemens op het vlak van havenfinanciering, staatssteun en concessiebeleid. Belangenbehartiging van havenbeheerders vindt plaats via de European Seaports Organisation.

Een gemeentebestuur heeft per definitie een lokale focus op een breed spectrum van sociale, economische en culturele beleidsaangelegenheden. Als gevolg van de gesignaleerde veranderingen in

de concurrentieomgeving en de bestuurlijke omgeving gaan de focus van havenbeheerder en de focus van een gemeentebestuur - ten koste van de focus op de haven - steeds meer uiteenlopen. Bijkomend effect is een toenemende spanning tussen formele politieke verantwoordelijkheid van een gemeentebestuur voor het havenbeheer en alle daarbij aan de orde zijnde commerciële transacties enerzijds en de mogelijkheden om die verantwoordelijkheden in de praktijk ook te dragen anderzijds. Complicaties kunnen ook liggen in de sfeer van de Wet Openbaarheid Bestuur.

2.2.3 Heroverweging van de kerntaken van overheden

Sinds de tachtiger jaren van de vorige eeuw heeft herbezinning op overheidstaken en hervorming van de overheidsfinanciën geleid tot een brede waaier van uitbestedingen, verzelfstandigingen en privatiseringen. Waar mogelijk wordt het aanbieden van goederen en diensten via het budgetmechanisme (d.w.z. via de overheidsbegroting) vervangen door aanbieden via de markt, omdat op grond van de economische theorie van marktprikkels een betere allocatie van schaarse middelen wordt verwacht dan van collectieve besluitvorming. Overheidsinterventie is volgens de theorie van de openbare financiën alleen gerechtvaardigd in geval van marktimperfecties, in geval van levering van goederen waarvan de consumptie niet individualiseerbaar en niet rivaliserend is en in geval van overwegende positieve of negatieve externe effecten. Als overheidsinterventie wenselijk wordt geacht, volgt de uitvoeringsvraag. Het is niet zo dat interventie per definitie moet plaatsvinden door als overheid zelf voorzieningen of diensten aan te bieden. Evengoed kan interventie plaatsvinden door kaders op te stellen voor uitvoering, verantwoording en controle en de feitelijke uitvoering op te dragen aan daartoe op te richten instellingen of bedrijven.

Haveninfrastructuur voldoet niet aan bovengenoemde criteria en kan heel goed ontwikkeld en geëxploiteerd worden buiten de overheidsbegroting om. Ook voor transportinfrastructuur zijn talloze voorbeelden van gehele of gedeeltelijke financiering buiten de overheidsbegroting om beschikbaar⁴. Behalve de ontwikkeling, financiering en exploitatie van de infrastructuurlijke voorzieningen zelf kunnen ook de aanbieders daarvan op afstand worden gezet. Ten aanzien van andere

⁴ Recent concludeerde de Commissie Ruding dat Nederland nog steeds kansen laat liggen bij het inschakelen van de private sector bij infrastructurele projecten.

infrastructuurbedrijven dan zeehavens (luchthaven, spoorwegen, electriciteitsnetwerk) is deze conclusie al veel eerder getrokken.

Cruciale overweging is of de te verzakelijken taak, in dit geval het havenbeheer, zodanige kenmerken vertoont dat deze zich naar zijn aard leent voor voortbrenging in een onderneming: individualiseerbaar en rivaliserend gebruik en afwezigheid van dominante positieve of negatieve externe effecten die directe overheidsbemoediging rechtvaardigen. Het antwoord op deze vraag is voor havenbeheer in het algemeen bevestigend⁵. Praktische consequentie is dat alleen die taken die zich lenen voor ondernemingsgewijze productie opgedragen kunnen worden aan een verzelfstandigde havenbeheerder⁶. In het geval van havenbeheer vormen de zg. havenmeestertaken hierop een belangrijke uitzondering.

2.2.4 Wens tot verzakelijking en meer bedrijfsmatig werken

Met de term 'verzakelijken' wordt letterlijk bedoeld op het concentreren van de aandacht op het belang van de zaak, in dit geval het havenbeheer, en dus niet op andere eveneens behartenswaardige aangelegenheden. Verzakelijken gaat hand in hand met de wens om meer bedrijfsmatig te werken, om de bedrijfsvoering meer te steunen op algemeen aanvaarde (bedrijfseconomische) beginselen voor bijvoorbeeld kostencalculatie en kostenbeheersing, tarievenbeleid, financiële informatievoorziening, financiering en ondernemingsbestuur.

⁵ In 1998 concludeerde de commissie De Vries, bestaande uit vertegenwoordigers van zes ministeries, werkgevers- en werknemersorganisaties en de gemeente Rotterdam, dat het wenselijk was dat Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam een zelfstandiger positie in het economisch verkeer zou innemen, om aldus grotere slagvaardigheid en doelmatigheid te bewerkstelligen.

⁶ Op grond van de veranderingen in de bestuurlijk en commerciële omgeving concludeerde de 'Interdepartementale werkgroep herpositionering Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (2001)' naar analogie met het Schipholmodel dat bij ontvlechting van publieke en private taken helder onderscheid gemaakt moet worden tussen verantwoordelijkheden, aanscherping structuur Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, hogere transparantie kosten en baten en meer inhoudsvolle sturing op publieke belangen.

De kennelijke wens tot verzakelijken en meer bedrijfsmatig werken heeft ertoe geleid dat Haven Amsterdam reeds is opgeschoven van een gewone gemeentelijke dienst naar een 'intern verzelfstandigde' gemeentelijke dienst. Deze positionering kent op twee aspecten beperkingen:

- doordat Haven Amsterdam een onzelfstandig onderdeel van de gemeente Amsterdam is, blijft zij primair onderhevig aan de politiek-bestuurlijke besluitvorming door het gemeentebestuur, dat vanwege haar bredere verantwoordelijkheden de belangen van de haven afweegt tegen andere stedelijke belangen;
- ondanks haar verbijzonderde positie binnen de gemeente Amsterdam, ontbeert Haven Amsterdam nog de tucht van de markt die aanspoort tot bedrijfsmatig werken. Het Havenbedrijf moet blijven voldoen aan het gemeentelijke regime en wordt daardoor niet blootgesteld aan de eisen die de markt aan het functioneren stelt.

2.2.5 Vergroting mogelijkheden tot samenwerking

Verzelfstandiging van havenbeheerders vergroot de mogelijkheden tot het aangaan van samenwerkingsverbanden. Afname van lokale politieke sturing resulteert in grotere handelingsvrijheid en draagt bij aan grotere samenwerkingsbereidheid⁷. Verzelfstandiging bevordert ook de mogelijkheden om samenwerkingsverbanden juridisch vorm te geven.

Eerder genoemde veranderingen in concurrentieomgeving leiden naast de afnemende lokale focus ook tot een sterkere wens tot samenwerking. De omgeving vraagt immers om een bovenlokale keten- of netwerkvisie en tegelijkertijd het wordt voor individuele havens steeds moeilijker zich te onderscheiden. In samenhang met eerdergenoemde heroverweging van overheidstaken, financieringsproblematiek en de wens tot bedrijfsmatiger werken is het aangaan van samenwerkingsverbanden met name relevant voor grote infrastructurele werken. Voorkomen van dubbele investeringen en bewerkstelligen van een optimale bezetting van haven- en transportinfrastructuur dwingt tot bezinning over mogelijke samenwerking tussen havenbeheerders.

⁷ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Samenwerking tussen zeehavens. Een verkenning van voor- en nadelen en van de rol van de Rijksoverheid, blz. 31.

2.3 BELEID TEN AANZIEN VAN VERZELFSTANDIGING VAN HAVENBEHEER

2.3.1 Nationaal Havenbeleid

Sinds de Tweede Voortgangsnota Zeehavenbeleid (1999) is het Rijksbeleid gericht op het bevorderen van verzelfstandiging van havenbeheerders. Voor de kleinere havens wordt een directe aansturing vanuit een gemeentebestuur nog wel redelijkerwijs werkbaar geacht, maar - onder verwijzing naar het gemeentegrensoverschrijdend belang en de ervaringen met andere verzelfstandigingen van voormalige overheidsbedrijven - voor de grotere havens niet. Voor de lokale, provinciale en nationale overheden blijft een belangrijke rol en betrokkenheid weggelegd in de voorwaardelijke sfeer, zoals veiligheid, ruimtelijke ordening en infrastructuur.

Figuur 1 Tweede Voortgangsnota zeehavenbeleid

Tweede Voortgangsnota zeehavenbeleid, 1999:

“Om de slagkracht van zeehavenbeheerders in het internationale concurrentieveld te vergroten heeft het kabinet aangegeven te hechten aan een grotere zelfstandigheid van deze beheerders ten opzichte van bestuurders.”

Bron: Tweede voortgangsnota zeehavenbeleid

Het beleid voor de periode 2005 – 2010 met betrekking tot de Nederlandse havens is neergelegd in ‘Zeehavens: Ankers van de economie’ [61]. In deze nota wordt voortgeborduurd op het beleid uit de Tweede Voortgangsnota. Uitgangspunt is ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Verwezen wordt naar de internationale trend van verzelfstandiging of privatisering van het havenbeheer, waarbij overheden doorgaans wel aandeelhouder blijven. De beleidsfocus verschuift meer naar het borgen van de publieke belangen. Gesteld wordt dat een duidelijke scheiding vereist is tussen publieke taken op het gebied van nautisch beheer en toezicht op milieu- en veiligheidsnormen enerzijds en meer marktgeoriënteerde taken bij de exploitatie van natte infrastructuur en haventerreinen anderzijds. Bij voorkeur zou dit moeten geschieden door scheiding van taken in gescheiden instituties, of door een duidelijke organisatorische en financiële scheiding tussen beide taakvelden. De Agenda Zeehavenbeleid 2005 - 2010 vermeldt als beleidsactie ‘Accommoderen van verzelfstandiging

zeehavenbeheer'. Het gewenste resultaat is slagvaardig en bedrijfsmatig opererend zeehavenbeheer en borging van publieke belangen via de juiste kaders.

2.3.2 Europees havenbeleid

Ook op Europees niveau is de mate van autonomie van havenbeheerders een actueel beleidsonderwerp. In de 'Communication on a European Seaport Policy' erkent de Europese Commissie dat havenbeheerders hun taken beter kunnen uitvoeren als zij een voldoende mate van autonomie hebben. De Commissie benadrukt dat financiële autonomie een vereiste is om investeringen efficiënt te gebruiken en de havens in staat te stellen zich verder te ontwikkelen. Wat betreft financiering van haveninvesteringen door de overheid stelt de Europese Commissie zich op het standpunt dat de wijze waarop overheden financiële middelen aan havens ter beschikking stellen volledig transparant moet zijn. Grotere mate van autonomie is bevorderlijk voor transparantie.

Belangenbehartiging van havenbeheerders op Europees niveau vindt plaats binnen de European Seaports Organisation (ESPO). De ESPO onderschrijft de visie van de EU.

Figuur 2 ESPO, Annual Report 2007-2008

Annual Report 2007 – 2008, ESPO:

“The 2007 ports policy Communication devotes one of its sections to the role of port authorities. Although it remains neutral regarding the diversity of governance models existing in Europe, it does recognise the need for port authorities to have a sufficient degree of autonomy and, in particular, for them to enjoy full financial autonomy. ESPO welcomes this approach.”

Bron: ESPO, Annual Report 2007 – 2008

2.4 ERVARINGEN MET VERZELFSTANDIGING WEST-EUROPESE ZEEHAVENS

De institutionele positionering van het havenbeheer in West-Europa (HLH-range) heeft de afgelopen 10-15 jaar grote veranderingen ondergaan. In lijn met theorie en beleid laat de praktijk onder de havenbeheerders een verzelfstandigingstrend zien. In ongeveer 10 jaar tijd zijn de havenbeheerders van Antwerpen (1997), Hamburg (2005), Bremen (2002), Wilhelmshaven (2005) en Rotterdam (2004) verzelfstandigd. Felixstowe kwam zelfs geheel in private handen als gevolg van verkoop aan Hutchison. Het havenbeheer in Zeebrugge is al sinds 1897 ondergebracht in de 'Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen N.V.'. In Frankrijk, waar het toezicht van de nationale overheid op havens als vanouds stringent is, is het hervormingsproces van het havenbeheer wat later op gang gekomen.

Tabel 1 Rechtsvorm havenbeheerders Hamburg - Le Havre range

Haven	Havenbeheerder	Rechtsvorm	Aandeelhouders	Grondeigendom
Antwerpen	Rechter Scheldeoever + havens Linkeroever: Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen Linker Scheldeoever, industriële bedrijvigheid: Maatschappij voor het Haven-, Grond- en Industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied	Rechteroever: Autonoom gemeentebedrijf met rechtspersoonlijkheid Linkeroever: Coöperatieve vennootschap	Rechteroever: Gemeente Antwerpen (100 %) Linkeroever: GHA, gem. Beveren, gem. Zwijndrecht, samenwerkingsverband Land van Waas, Vlaams Gewest	Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, ca. 2.000 ha privaat
Zeebrugge	Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen	Naamloze Vennootschap	Gemeente Brugge (96,4 %), private partijen (3,6 %)	Stad en Gewest Vlaanderen
Rotterdam	Havenbedrijf Rotterdam N.V.	Naamloze Vennootschap	Stad Rotterdam (75%) Nederlandse staat (25%)	Stad Rotterdam (Maasvlakte 2: Rijk)
Hamburg	Hamburg Port Authority	publiekrechtelijke rechtspersoon (Anstalt öffentlichen Rechts)	Stad Hamburg (100%)	Hamburg Port Authority, wegen eigendom stad, ca. 700 ha privaat
Bremen	Bremenports GmbH	GmbH (BV)	Stad Bremen (100%)	stad
Wilhelmshaven	Niedersachsen Ports GmbH	GmbH (BV)	Deelstaat Niedersachsen (100%)	stad
Le Havre	Port Autonome du Havre	Publiekrechtelijke rechtspersoon, autonoom overheidsbedrijf	Geen (overheid)	overheid
Felixstowe	Port of Felixstowe	Limited Company	Hutchison Ports (100 %)	Hutchison (?)

Bron: mtbs

In Antwerpen en Zeebrugge (en Gent en Oostende) wordt het havenbeheer sinds 1989 geregeld door het zogenaamde Vlaamse Havendecreet. Op basis van dit decreet beschikt het Vlaams Gewest over vergaande bevoegdheden voor de inrichting en uitvoering van het havenbeheer. Het Havendecreet bevat bepalingen met betrekking tot:

- de bevoegdheden van het Vlaams Gewest, de havensteden en de havenbeheerders;
- het toezicht en controle op de havenbeheerders;
- de verantwoordelijkheden met betrekking tot de aanleg van haveninfrastructuur en de financiering daarvan.

Doel van het Havendecreet is het verbeteren van het functioneren van de Vlaamse havens door middel van een gezamenlijke visie en coördinatie van beleid en uitvoering. Het Vlaams Gewest oefent zijn bevoegdheden vooral uit via het goedkeuren van strategische havenplannen en de subsidiegelden. Om het havenbeheer beter te doen functioneren, schrijft het decreet voor dat havensteden hun havenbeheerders verzelfstandigen en hen daarbij juridische en financiële autonomie te verstrekken.

Duitsland is een federalistische staat. De deelstaten hebben ruime bevoegdheden, ook op het vlak van havenbeheer. De steden Hamburg en Bremen zijn tevens deelstaat. Hamburg, Bremen en Wilhelmshaven hebben hun havenbeheerders elk op een eigen wijze verzelfstandigd. Juridisch is Bremenports volledig verzelfstandigd, doch feitelijk acteert Bremenports als een management company voor de stad Bremen. Alle haveninfrastructuur en de financiering daarvan staat in de boeken van de stad Bremen. Hamburg Port Authority is een zelfstandige rechtspersoon, die wel zelf alle haveninfrastructuur in de boeken heeft. Voor de bekostiging van de algemene infrastructuur is Hamburg Port Authority echter nog steeds geheel afhankelijk van de stad Hamburg. Verder wordt de Aufsichtsrat van Hamburg Port Authority voor twee derde deel ingevuld door vertegenwoordigers uit de senaat. Hetzelfde is overigens het geval bij de Raad van Bestuur van Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen. De stadstaten Hamburg en Bremen zijn zowel enig aandeelhouder van de havenbeheerder als grootaandeelhouder van de in deze havens dominante stuwadoors, i.c. HHLA en BLG/Eurogate. Op hun beurt zijn beide stuwadoors weer vergaand verticaal geïntegreerd door middel van deelnemingen in inland terminals en achterlandvervoerders. Wilhelmshaven is tezamen met alle andere zee- en binnenhavens van de deelstaat Niedersachsen ingebracht in Niedersachsen Ports.

Port of Felixstowe is geheel geprivatiseerd en is feitelijk een terminal van Hutchison, een 'private service port'. De overheidsbetrokkenheid is minimaal. Investerings van de overheid in weg- en spoorinfrastructuur buiten de terminal in verband met de zg. 'Felixstowe South Reconfiguration' ad € 144 mln. worden geheel op de operator (Hutchison) verhaald. Hutchison berekent de kosten door aan rederijen door middel van een toeslag op importcontainers.

Figuur 3 geeft de relatieve mate van autonomie van de havenbeheerders van de verschillende havens in West-Europa (HLH-range).

Figuur 3 Mate van autonomie havenbeheerders



Bron: mtbs

Alle havenbeheerders in de figuur hebben wel op één of andere manier een bepaalde mate van autonomie. Feitelijk wordt de reikwijdte van de autonomie niet alleen bepaald door de juridische vormgeving, maar ook door de aan de organen van de vennootschap toegekende bevoegdheden, de bemensing daarvan, de financiering en eventuele andere overeenkomsten en/of regelingen, zoals concessiecontracten of aandeelhoudersovereenkomsten. Vaak blijft de grond in eigendom van de stad of de staat en is het concessiecontract ook een sturingsinstrument. De mate van autonomie van de havenbeheerder is het zwakst in Amsterdam, waar Haven Amsterdam de status van intern verzelfstandigd gemeentelijke dienst heeft. Haven Amsterdam heeft geen rechtspersoonlijkheid, alle belangrijke bestuursbevoegdheden (investeren, financieren, tarieven, personeel, ondernemingsbeleid, aangaan samenwerkingsverbanden) liggen bij het gemeentebestuur. Het havenbeheer in Groningen en Zeeland is ondergebracht in een Gemeenschappelijke Regeling, die de havenbeheerder meer bevoegdheden verschaft.

2.5 OVERWEGINGEN HERPOSITIONERING HAVEN AMSTERDAM NADER BESCHOUWD

2.5.1 Introductie

Haven Amsterdam is een onzelfstandig onderdeel van de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente Amsterdam. Namens de gemeente Amsterdam ontwikkelt, exploiteert en beheert Haven Amsterdam de Amsterdamse haven. Hoofddoel is het stimuleren van de economische bedrijvigheid en werkgelegenheid in de gehele havenregio, waarbij wordt gelet op het behalen van een maatschappelijk verantwoord rendement op de beschikbaar gestelde middelen.

Haven Amsterdam kent drie hoofdtaken:

- optimalisatie van de dienstverlening en het vestigingsklimaat in de havenregio gericht op bestaande klanten en het aantrekken van nieuwe ladingstromen en vestigingen;
- aanleg en het onderhoud van de infrastructuur en het beheer van het Amsterdamse havengebied;
- bevordering van een vlotte, veilige en milieuverantwoorde afwikkeling van het scheepvaartverkeer.

Haven Amsterdam wil de haven ontwikkelen tot een innovatief en gediversifieerd product door de internationale logistieke functie van het gebied te versterken. Om dit te realiseren biedt Haven Amsterdam totaaloplossingen aan klanten in commercieel aantrekkelijke ketens en ontwikkelt het de haven tot een concurrerende vestigingslocatie en internationaal logistiek knooppunt. Haven Amsterdam verkrijgt inkomsten in de vorm zee- en binnenhavengelden van schepen die de haven aandoen en huur en kadegelden voor het gebruik van kaden en terreinen. Na aftrek van de kosten blijft er jaarlijks een fors bedrag⁸ over dat in de gemeentekas wordt gestort en zo ten goede komt aan alle inwoners van Amsterdam.

Havenbedrijf Amsterdam heeft voor alle belangrijke bestuursbevoegdheden toestemming nodig van het centrale stadsbestuur van de gemeente Amsterdam. In begrotings- en bezuinigingsrondes beslist het gemeentebestuur over formatiereductie en -uitbreiding, haventarieven, normen en taakstellingen met betrekking tot onder andere onderhouds- en apparaatskosten, etc.

⁸ 2007: € 43 mln.

In geval van een verzelfstandiging van Haven Amsterdam⁹ verandert deze context ingrijpend. De essentie van een verzelfstandiging is driedelig:

- Haven Amsterdam verkrijgt rechtspersoonlijkheid en wordt daarmee zelf verantwoordelijk voor alle aspecten van de bedrijfsvoering (financiering, tarievenbeleid, personeelsbeleid, fiscale aangelegenheden, efficiency en effectiviteit van de bedrijfsvoering, behalen bedrijfsdoelstellingen, etc.). Haven Amsterdam kan alsdan als zelfstandige entiteit zelf rechtstreeks deelnemen aan het economisch verkeer en wordt zelf rechtstreeks verantwoordelijk voor haar handelingen en gedrag.
- verschuiving van een publiek domein en een publiekrechtelijk kader, ontworpen voor het besturen, beheersen en afleggen van verantwoording van overheidsorganisaties, naar een privaat domein en een privaatrechtelijk kader, ontworpen voor het besturen, beheersen en afleggen van verantwoording van bedrijven. Als verzelfstandigd bedrijf zal Haven Amsterdam N.V. zich moeten richten naar de regelgeving, normen en bedrijfseconomische principes die gelden voor bedrijven en zich moeten inspannen om daaraan te voldoen. De verschuiving van het publieke naar het private domein is het meest duidelijk op het gebied van ondernemingsbestuur, financiering, financiële informatievoorziening (jaarrekeningrecht), kostenbeheersing (kosten- en kostprijscalculatie, prijsstelling) en arbeidsrecht.
- focus op de haven resp. Haven Amsterdam N.V. in plaats van op het gehele gemeentelijke sociale, economische en culturele dienstenpakket. Haven Amsterdam levert overigens zelf niet direct diensten aan burgers, maar doet 'business to business'.

De eerste twee kerntaken van Haven Amsterdam, gericht op de ontwikkeling en exploitatie van de haven, zijn overwegend van private aard. Volumes (ladingstroom, verhuurde oppervlakten) en prijsniveau zijn zodanig dat investeringen en operationele uitgaven kunnen worden terugverdiend. Voor wat betreft de eerste twee kerntaken vertoont Haven Amsterdam alle kenmerken van een bedrijf. De derde taak heeft weliswaar commerciële aspecten (vlotte afwikkeling scheepvaartverkeer dient direct de commerciële belangen van rederijen en stuwadoors), maar de publieke aspecten (handhaven orde en veiligheid) domineren. De derde kerntaak van Haven Amsterdam kwalificeert zich als publieke taak.

⁹ Ter voorkoming van misverstanden wordt in het navolgende gesproken van Haven Amsterdam N.V. als Haven Amsterdam als verzelfstandigde entiteit wordt bedoeld.

2.5.2 Vergroten slagkracht havenbeheer

Besturing, beheersing, afleggen van verantwoording en dagelijkse bedrijfsvoering van Havenbedrijf Amsterdam zijn thans gebaseerd op publiekrechtelijke regelgeving en daaraan middels delegatie en mandaat gegeven nadere invulling door de gemeente Amsterdam. Het gemeentebestuur wordt gekozen op basis van lokale politieke voorkeuren. Aan beleid voor de gemeente wordt richting geven door middel van een collegeakkoord. Collegeperiode en beleidscontinuïteit duren maximaal 4 jaar. Door middel van een gemeentelijke planning & control cyclus draagt het college van burgemeester en wethouders zorg voor uitvoering van beleid, terwijl gemeenteraad en raadscommissies toezicht houden. De haven en Haven Amsterdam concurreren met alle andere gemeentelijke sociale, culturele en economische beleidsterreinen om bestuurlijke aandacht.

Voor bestuur, beheer en afleggen van verantwoording van Haven Amsterdam N.V. gelden de dwingende dan wel regelende bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Binnen deze kaders kunnen in de statuten nadere afspraken worden gemaakt over besturing, beheersing en afleggen van verantwoording. Voldoen aan de van toepassing zijnde regelgeving kan via een gang naar de rechter worden afgedwongen. Om verder vorm te geven aan de kwaliteit van het ondernemingsbestuur kunnen reglementen voor de Directie en de Raad van Commissarissen worden opgesteld en kunnen beginselen van goed ondernemingsbestuur zoals Code Tabaksblat van toepassing worden verklaard.

Van de verschuiving van overheidsbestuur naar ondernemingsbestuur mag vergroting van de bestuurlijke slagkracht worden verwacht door:

- kortere, heldere lijnen;
- geen oordeelsvorming op basis van politieke overwegingen, zakelijke focus;
- eigen verantwoordelijkheid van Directie en Raad van Commissarissen;
- zuivere en duidelijke toetsbaarheid.

Onder het gemeentelijk besturingsregime concurreren de haven respectievelijk Haven Amsterdam met alle andere onderwerpen op de gemeentelijke bestuurlijke agenda. Van nature bestaat er daardoor een spanningsveld tussen de door de kiezer en lokale omstandigheden gedreven brede bestuurlijke focus van het gemeentebestuur en de meer zakelijke, door klant en markt gedreven internationale focus van het havenbedrijf.

2.5.3 Transparantie in vermogen, resultaat, solvabiliteit en liquiditeit

Financiële verantwoording vindt thans plaats op basis van de Comptabiliteitsvoorschriften, het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten en het Besluit Begroting en Verantwoording. Deze regelgeving is ontwikkeld voor de financiële verantwoording van directe overheidsinstellingen, gemeenten en gemeentelijke diensten, niet voor bedrijven. De jaarrekening wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders. In de jaarrekening van Haven Amsterdam wordt verantwoording afgelegd over de bijdrage van Haven Amsterdam aan de doelstellingen uit het Programakkoord (Economie & Werkgelegenheid, Werk & Inkomen, Educatie & Jeugd, Verkeer & Milieu). Inhoudelijke en beleidsmatige controle vindt plaats door de Gemeenteraad. Accountingtechnische controle vindt plaats door ACAM Accountancy en Advies, tak van dienst van de gemeente Amsterdam, op basis van de Controleverordening van de gemeente Amsterdam.

Voor de financiële verantwoording van Haven Amsterdam N.V. gelden de regels van het jaarrekeningrecht conform titel 9 Boek 2 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, uitgegeven door van de Raad voor de Jaarverslaggeving. Een jaarrekening opgesteld in overeenstemming met deze regelgeving moet op basis van normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd inzicht geven in vermogen, resultaat solvabiliteit en liquiditeit. Op Haven Amsterdam zal het regime voor grote ondernemingen van toepassing zijn, waardoor geen gebruik gemaakt kan worden van vereenvoudigingen of vrijstellingen. Haven Amsterdam zal zich ook kwalificeren voor toepassing voor het zogenaamde structuurregime, waardoor bepaalde bevoegdheden bij de Raad van Commissarissen komen te liggen. De jaarrekening wordt opgesteld door de directie en vastgesteld door de Raad van Commissarissen. Of de jaarrekening een getrouw beeld geeft, is opgesteld met de in Nederland algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaggeving en voldoet aan de wettelijke bepalingen betreffende de jaarrekening als opgenomen in titel 9 Boek 2 BW wordt beoordeeld door een extern accountant. Toepassing is afdwingbaar via een gang naar de rechter.

Van de overgang naar voor bedrijven van toepassing zijnde regelgeving voor financiële verantwoording mag verbetering van de kwaliteit van de financiële informatievoorziening worden verwacht, omdat deze regelgeving:

- in het economisch verkeer de norm is;

-
- toegesneden is op financiële verantwoording door bedrijven;
 - tot grotere transparantie dwingt, omdat deze geen beperking tot verkorte rekeningen - zoals thans het geval is - toestaat;
 - meer gedetailleerde informatievoorziening vraagt.

2.5.4 Financiering en cash management

Haven Amsterdam is thans gefinancierd met kredietfaciliteiten aangetrokken en beschikbaar gesteld door de gemeente Amsterdam. De kredietwaardigheid van gemeenten wordt geborgd door de Gemeentewet. De kredietfaciliteiten worden door de gemeente Amsterdam op basis van een omslagstelsel doorgezet naar de gemeentelijke diensten. Haven Amsterdam is niet bevoegd om zelf te acteren op de geld- en kapitaalmarkt en heeft daarom slechts een beperkte treasury en cash management functie.

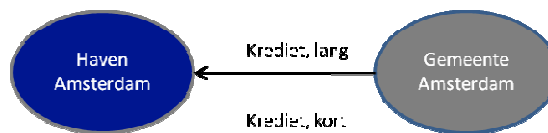
Zelfstandig acteren op de kapitaalmarkt zal Haven Amsterdam N.V. dwingen zich te confirmeren aan normen en waarden op de kapitaalmarkt, waaronder normen voor rentabiliteit, solvabiliteit en liquiditeit. De tucht van de markt zal Haven Amsterdam N.V. dwingen tot zorg voor haar kredietwaardigheid, tot professionalisering van de treasury en cash management functie en tot acceptatie van in de kapitaalmarkt gebruikelijke sturings- en beheersingsmiddelen. Vermogensverschaffers zullen bedoelde normen en sturingsmiddelen opnemen in hun financieringscontracten en op naleving toezien.

Door de bescherming van de Gemeentewet is de kredietwaardigheid van een gemeente in de regel hoger dan die van een verzelfstandigd gemeentelijk bedrijf en zijn de 'cost of fund' derhalve lager. Daar kunnen de volgende kanttekeningen bij worden geplaatst:

- de 'cost of fund' van een gemeente worden louter bepaald door de institutionele positie van een gemeente en niet, zoals in de markt gebruikelijk, door het risicoprofiel verbonden aan de te financieren activiteiten, in dit geval de havenexploitatie;
- financiering van Havenbedrijf Amsterdam vindt vrijwel alleen plaats met langlopende leningen, terwijl in de markt een veel breder en vooral ook flexibeler pakket faciliteiten (met een andere kostprijs: de 'yield' tussen kort en lang geld kan al gauw oplopen tot 2 %) beschikbaar is;

- financiers kijken voor wat betreft de debiteurenopslag ook naar de kwaliteit van de aandeelhouder (een gemeente zal zijn havenbedrijf niet zo maar laten omvallen), de kwaliteit van de infrastructuurmarkt en marktpositie van de debiteur. Financiers zullen de kredietwaardigheid van Haven Amsterdam N.V. dus ook als 'hoog' beoordelen.
- renterisicomanagement behoort voor Haven Amsterdam niet of slechts in beperkte mate tot de mogelijkheden: het verdient aanbeveling dat de eigenaar van het risico (Haven Amsterdam) ook het risicobeheer op zich neemt.

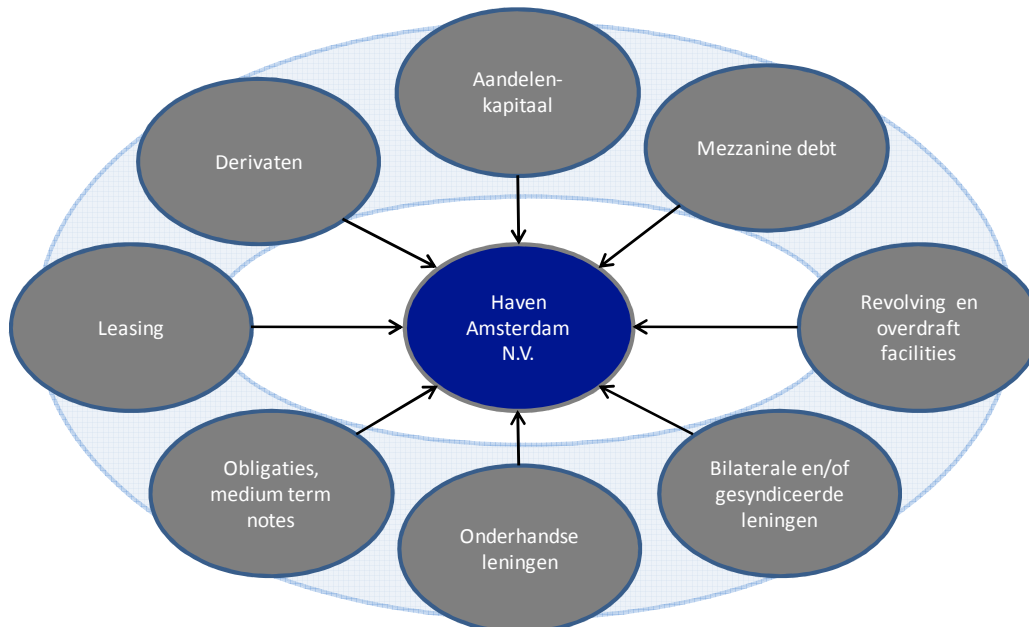
Figuur 4 Financieringsmix Haven Amsterdam



Bron: mtbs

Voor financiering van Haven Amsterdam N.V. is een breed pakket faciliteiten voorhanden. Figuur 5 geeft een kort overzicht van de mogelijkheden op financieringsgebied:

Figuur 5 Financieringsmix Haven Amsterdam N.V.



Bron: mtbs

De uiteindelijk te realiseren financieringsmix zal een combinatie zijn van meerdere producten, rekening houdend met de aanwezige activa, de omvang, duur en volatiliteit van de financieringsbehoefte en de geldende marktomstandigheden. Door een eigen financieringsbeleid voor Haven Amsterdam N.V. kan de financieringsmix beter op financieringsbehoefte worden afgestemd en kan het risicoprofiel van de financieringsportefeuille beter beheersbaar worden gemaakt. Met andere woorden, Haven Amsterdam N.V. zal een geheel ander financieringsproduct aantrekken, waar ook een andere prijs bij hoort.

Verder zal naar alle waarschijnlijkheid Haven Amsterdam N.V. overgaan tot vervroegde aflossing van de huidige leningenportefeuille bij gemeente Amsterdam (ult. 2007 ca.€ 470 mln.), zodat de risicoblootstelling van de gemeente Amsterdam met datzelfde bedrag zal afnemen. Ook voor de risico's verbonden aan verdere financieringen voor de haven (en ook die voor de nieuwe zeesluis) zal de gemeente Amsterdam geen verantwoordelijkheid dragen. Van de overgang naar een privaat financieringsregime mogen de volgende effecten worden verwacht:

- hogere 'cost of fund' voor Haven Amsterdam N.V. Momenteel stelt de gemeente Amsterdam op basis van haar kredietwaardigheid goedkoop geld ter beschikking aan Haven Amsterdam, zonder dat daarin evenwel het werkelijke risico van de havenexploitatie is geprijsd;
- betere afstemming financieringsmix op financieringsbehoefte;
- sturen en toezicht op en confirmatie aan normen die op de kapitaalmarkt gebruikelijk zijn;
- beter cash management;
- beter risicomangement;
- beëindiging financiële risicoblootstelling gemeente Amsterdam (ult. 2007 ca. € 470 mln.) door vervroegde aflossing van bestaande leningen;
- geen risicoblootstelling voor nieuwe leningen, ook niet voor de zeesluis.

2.5.5 Meer focus op kostencalculatie, kostenbeheersing en tariefstelling

Een indirect gevolg van de verzakelijking en het moeten voldoen aan bedrijfseconomische beginselen en daarop gebaseerde normen en regelgeving is de verhoogde relevantie van en grotere aandacht voor kosteninformatie, kostenbeheersing en de relatie van kosten met tariefstelling.

2.5.6 Vereenvoudiging aangaan van samenwerkingsverbanden

Indien onder de huidige omstandigheden een samenwerkingsverband wordt aangegaan bindt de gemeente Amsterdam zich. Haven Amsterdam heeft immers geen rechtspersoonlijkheid. Ook op contractuele basis kunnen samenwerkingsverbanden worden aangegaan, doch een vennootschapsrechtelijke structuur biedt meer juridische en praktische mogelijkheden om samenwerkingsverbanden vorm te geven, zonder directe politieke inmenging. Sommige samenwerkingsvormen kunnen gemakkelijker worden aangegaan als partijen over gelijke of gelijkaardige rechtsvorm beschikken. De focus blijft beperkt tot het belang van de 'zaak', waardoor het aangaan, regelen en onderhouden van een samenwerkingverband ook minder complex is. Verder kan het juridisch separeren van activiteiten en/of activa en daaraan verbonden kasstromen in een samenwerkingsverband de financierbaarheid bevorderen.

2.5.7 Beperken van aansprakelijkheid gemeente Amsterdam

De meest oorspronkelijke beweegreden om activiteiten onder te brengen in een naamloze of besloten vennootschap is het beperken van de aansprakelijkheid. In de huidige vormgeving is de gemeente Amsterdam aansprakelijk voor alle bestaande en toekomstige schulden en verplichtingen voortvloeiende uit rechtshandelingen van Haven Amsterdam.

2.6 UITVOERINGSASPECTEN

2.6.1 Opties voor vormgeving verzelfstandiging

Verzelfstandiging kan op vele manieren worden vormgegeven. Het hoofonderscheid is dat tussen interne verzelfstandiging, waarbij Haven Amsterdam integraal onderdeel blijft van de gemeentelijke organisatie, en externe verzelfstandiging, waarbij Haven Amsterdam rechtspersoonlijkheid verwerft. De volgende grondvormen kunnen worden onderscheiden:

- niet afzonderlijk gesepareerd op de gemeentebegroting, zoals het geval is met veel binnenhavens;

-
- afzonderlijke gemeentelijke tak van dienst of gemeentelijk bedrijf, zoals het geval is met Haven Amsterdam;
 - idem, waarbij middels delegatie en mandaat de mate van zelfstandigheid wordt vergroot of 'opgerekt'¹⁰;
 - gemeenschappelijke regeling: een samenwerkingsverband tussen gemeenten en eventueel ook provincies, belast met havenbeheer. Groningen Seaports en Zeeland Seaports kennen deze samenwerkingsvorm.
 - naamloze of besloten vennootschap, waarbij de aandelen geheel in publieke handen zijn, met als voorbeeld Havenbedrijf Rotterdam N.V.;
 - naamloze of besloten vennootschap, waarbij de aandelen geheel of gedeeltelijk in private handen zijn. Nederland kent deze vorm voor zeehavens niet, maar bijvoorbeeld Engeland (Felixstowe) wel.

2.6.2 Behoud van sturing op hoofdzaken en zaken van publiek belang

Bij een verzelfstandiging van Haven Amsterdam behoudt de gemeente Amsterdam zijn sturingsmogelijkheden langs verschillende wegen:

- in zijn hoedanigheid van aandeelhouder op grond van bevoegdheden als neergelegd in burgerlijk wetboek en statuten. Het gaat dan vooral om statutaire bevoegdheden met betrekking tot de vaststelling van het (lange termijn) beleid, grote investeringen of financieringen, benoeming en ontslag van bestuurders en commissarissen, vaststellen van de jaarrekening, aangaan en beëindigen van samenwerkingsverbanden, (grote) reorganisaties, uitgeven, vervreemden en bezwaren van aandelen, etc.
- in eventuele aandeelhoudersovereenkomsten kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt die sturing op hoofdzaken en zaken met (gedeeltelijk) publiek belang kunnen borgen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een aparte status voor de stedelijke havengebieden.

¹⁰ Het voormalige Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam heeft geruime tijd als een dergelijke tak van dienst met uitgebreide bevoegdheden gewerkt. In een onderzoek van Berenschot werd geconcludeerd dat er formeel-juridisch ruimte is voor gemeentelijke diensten met opgerekt mandaat, maar dat deze vanwege de toenemende hybriditeit van die gemeentelijke dienst leidt tot hogere spanning tussen zakelijke en ambtelijk-politieke waarden en om die reden niet wenselijk is.

-
- als concessiegever via het concessiecontract. De gemeente zal naar alle waarschijnlijk de grondeigendom aan zich willen voorbehouden. Dat betekent dat de economische eigendom en het recht om die te exploiteren aan Haven Amsterdam N.V. moeten worden overgedragen. In de daartoe op te stellen erfpachtovereenkomst kunnen nadere afspraken worden gemaakt over looptijd, aanwending, vergoeding, performance, functieverandering van gronden, etc.
 - nadere overeenkomsten tussen gemeente en Haven Amsterdam N.V.¹¹;
 - als verantwoordelijke instantie voor publieke, al dan niet bij Haven Amsterdam N.V. belegde taken, in het bijzonder:
 - orde en veiligheid in het algemeen, havenmeestertaken in het bijzonder. Het betreft hier de derde kerntaak van het Haven Amsterdam, de bevordering van een vlotte, veilige en milieuverantwoorde afwikkeling van het scheepvaartverkeer.
 - milieu
 - ruimtelijke ordening
 - ontsluitende infrastructuur
 - door algemene wet- en regelgeving. Publieke belangen worden geborgd door wet- en regelgeving die op ieder individu en op iedere onderneming van toepassing is en dus ook op Haven Amsterdam N.V. Toezicht op eerlijke concurrentie wordt bijvoorbeeld uitgeoefend door de Nederlandse Mededingings Autoriteit.

Een bijzonder publiek belang vormt de mogelijkheid voor de haven om te kunnen blijven groeien. Gezien de beperkingen die de gemeentelijke grenzen van Amsterdam opleggen aan de verdere ruimtelijke ontwikkeling van de haven van Amsterdam is het aan te raden om de verzelfstandiging van Haven Amsterdam vanuit een breder publiek kader dan alleen het gemeentelijke vorm te geven.

¹¹ In Rotterdam is tussen gemeente en havenbedrijf de zogenaamde Havenovereenkomst afgesloten. In de Havenovereenkomst wordt o.a. de inbreng van alle activa en passiva geregeld, worden afspraken gemaakt over samenwerking tussen gemeente Rotterdam en Havenbedrijf Rotterdam N.V. in de toekomst en worden afspraken gemaakt over het nautisch beheer.

2.6.3 Aandachtspunten verzelfstandigingsproces

Verzelfstandiging is een complex proces, dat een unieke kans op een kwaliteitsslag biedt. Grofweg kunnen worden onderscheiden:

- het proces van heroriëntering op positionering, kerntaken en besluitvorming;
- de inhoudelijke werkzaamheden in verband met de omvorming;
- de feitelijke implementatie, aanpassing en gewenning aan de nieuwe kaders en werkwijzen.

Dit vraagt een gedegen voorbereiding, strakke planning, duidelijke verankering van de sturing op het proces op de juiste niveaus en voldoende draagvlak.

Essentieel is de overgang van het publiekrechtelijk kader naar het privaatrechtelijk kader en de daarmee verband houdende eigen verantwoordelijkheid. Haven Amsterdam N.V. moet zorgvuldig ontvlochten worden uit de gemeentelijke context en worden ingepast in een privaatrechtelijk kader.

Figuur 6 geeft een samenvatting van de belangrijkste inhoudelijke aandachtspunten.

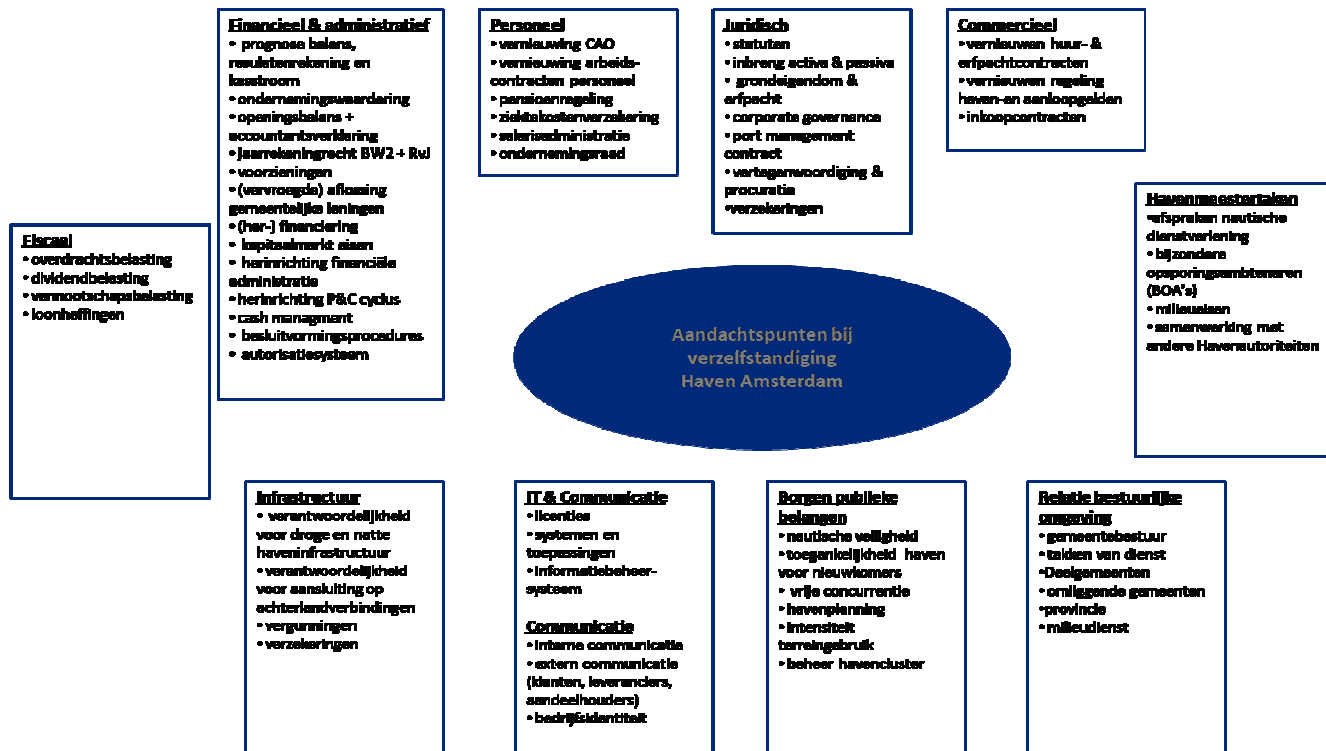
Aandachtspunten liggen op het vlak van:

- Personeel en organisatie: Haven Amsterdam N.V. wordt zelf werkgever met eigen CAO, pensioenregeling, etc.;
- Financiën en administratie: vooral ondernemingswaardering, financiering en nieuw jaarrekeningrecht;
- Juridische zaken: opstellen statuten, inbrengovereenkomst en erfpachtovereenkomst;
- Commerciële zaken: overzetten contracten op Haven Amsterdam N.V.;
- Fiscale zaken: Haven Amsterdam N.V. wordt zelf subject van belastingheffing;
- Beheer (publieke) infrastructuur, nat en droog: verdeling beheersverantwoordelijkheid Haven Amsterdam en (deel-)gemeente(n);
- Havenmeestertaken: opstellen separaat regime;
- Borgen publieke belangen: milieu, ruimtelijke ordening;
- Bestuurlijke omgeving: herdefiniëren relatie met bestuurlijke omgeving;
- Informatietechnologie: beschikbaarheid van resp. toegang tot informatiesystemen;
- Communicatie: zowel de interne als de externe communicatie.

Na de feitelijke omvorming kan het nog vele jaren duren voordat de beoogde veranderingen voldoende ingeregeld zijn¹² en de beoogde effecten zich voordoen.

Bijzondere aandacht verdient de relatie met de bestuurlijke omgeving en de borging van de publieke belangen. Door ontvlechting uit de gemeentelijke organisatie ontstaat een coördinatievraagstuk. Omdat Haven Amsterdam N.V. niet langer deel uit maakt van de rechtspersoon gemeente Amsterdam moeten de bestuurlijke relaties met de gemeente, de andere takken van dienst, deelgemeenten, omliggende gemeenten, andere overheidsinstellingen etc. opnieuw worden vormgegeven.

Figuur 6 Aandachtspunten verzelfstandigingsproces



Bron: mtbs

¹² In 'Succesvol verzelfstandigen' schat Galan Groep de doorlooptijd van het *herorienteringsproces* op de eigen business op vijfjaar en het *losmakingsproces* van de bestaande eigenaar op vijf tot twaalf jaar.

2.7 CONCLUSIES

1. De positionering van het havenbeheer ontkomt niet aan de discussie over de heroverweging van overheidstaken¹³. Mede gedreven door de wens tot verzakelijking en bedrijfsmatiger werken, de veranderingen in de concurrentieomgeving en de veranderingen in de bestuurlijke omgeving is de vergroting van de mate van autonomie van havenbeheerders Europees en nationaal een belangrijk beleidsonderwerp geworden. In navolging hiervan is het havenbeheer in vrijwel alle grote West-Europese zeehavens (HLH-range) verzelfstandigd.
2. Voor de verzelfstandiging van een havenbeheerder bestaat geen standaardmodel of -recept. De feitelijk te verlenen mate van autonomie en de juridische vormgeving worden bepaald door lokale, regionale en/of nationale omstandigheden en voorkeuren. Het aandeelhouderschap is vrijwel altijd beperkt tot overheden en taken met een publiek belang blijven doorgaans buiten de verzelfstandiging of worden met bijzondere afspraken omkleed. Het duidelijkste voorbeeld daarvan in Nederland betreft de zg. havenmeestertaken.
3. Verzelfstandiging blijft doorgaans beperkt tot de ontwikkelings- en exploitatiefunctie van havenbeheerders. Sturing op de belangrijkste elementen uit het ondernemingsbeleid van de

¹³ Deze conclusie wordt niet alleen wetenschappelijk, maar ook politiek breed gedragen. Onder het motto 'It is not governments' obligation to provide services, but to see that they are provided', komt de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de Partij van de Arbeid, tot de volgende stelling: *'Met name op het gebied van fysieke infrastructuur opereren in ons land bedrijven die enerzijds op afstand van de (lokale, provinciale, nationale) overheid dienen te staan - vanwege de eisen die de interne bedrijfsvoering stelt; de noodzaak om bij wegvallende grenzen internationale samenwerkingsverbanden aan te gaan en (investerings-)beslissingen te nemen die een specifiek bestuurlijk niveau te boven gaan; etc; - maar die anderzijds niet voor privatisering in aanmerking komen, omdat:*

- *er veelal van een natuurlijk monopolie sprake is;*
- *uiteenlopende, soms conflicterende beleidsdoelstellingen in het geding zijn;*
- *de (infrastructurele) betekenis van het betrokken bedrijf te groot is om van een 'gewone' onderneming te kunnen spreken.*

De beste vormgeving voor dit type dienstverlening of bedrijf is niet (de terugkeer naar) een klassieke overheidsdienst, maar een nieuw type 'publieke onderneming', die enerzijds ruimte heeft voor verzelfstandigde bedrijfsvoering, maar tegelijkertijd opereert binnen een duidelijk geformuleerde publieke taakstelling onder een regime van publieke en transparante verantwoording en controle.' (Wiardi Beckman Stichting, Grenzen aan de markt, 2002)

verzelfstandigde havenbeheerder kan worden behouden door middel van daartoe op te nemen clausules in statuten, aandeelhoudersovereenkomsten en het concessiecontract.

4. Verzelfstandiging is een ingrijpend en complex proces met een lange doorlooptijd. Een verzelfstandiging vraagt om een gedegen voorbereiding, strakke planning en duidelijke verankering van de sturing op het proces op de juiste niveaus.
5. Ten aanzien van Haven Amsterdam is tot dusver de voorkeur gegeven aan de zwakste vorm van verzelfstandiging, de 'interne verzelfstandiging'. Haven Amsterdam is een gemeentelijke tak van dienst, een onzelfstandig onderdeel van de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente Amsterdam. De bevoegd- en verantwoordelijkheden van Haven Amsterdam zijn gebaseerd op delegatie en mandaat, onder verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders. Deze wijze van bestuurlijke positionering komt onder de grote West-Europese havenbeheerders (HLH-range) nauwelijks meer voor.
6. De in dit hoofdstuk beschreven verkenning van de eventuele verzelfstandiging van Haven Amsterdam geeft een beeld op hoofdlijnen. De generieke overwegingen zijn ook van toepassing op Haven Amsterdam. Gezien de strekking daarvan en gegeven het Europees en nationaal havenbeleid ter zake van autonomie van havenbeheerders, alsmede de in de praktijk waar te nemen verzelfstandigingstrend, is er voldoende aanleiding om de mogelijke vormgeving van de verzelfstandiging van Haven Amsterdam verder uit te werken.



3 INNOVATIEVE FINANCIERINGSSTRUCTUREN NIEUWE ZEESLUIS IJMUIDEN

3.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke financierings- en bekostigingsstructuren kunnen worden onderscheiden voor de nieuwe zeesluis bij IJmuiden, in het bijzonder in relatie tot eventuele verzelfstandiging van Haven Amsterdam. In paragraaf 3.2 wordt de voor het financieringsvraagstuk relevante informatie uit de MIRT-verkenning zeetoegang IJmuiden samengevat. Aansluitend wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de functionaliteit die de sluisen bij IJmuiden bieden. In paragraaf 3.4 worden de financieringsopties besproken, in het bijzonder een 'on balance Haven Amsterdam N.V.' en een 'special purpose company Zeesluis N.V.' variant. In paragraaf 3.5 wordt het hoofdstuk met conclusies afgesloten.

3.2 MIRT VERKENNING ZEETOEGANG IJMUIDEN

Naar aanleiding van de notitie 'Zeetoegang IJmuiden, tussentijdse visie (Centraal Planbureau, juni 2007)' is in 2008 een MIRT-verkenning zeetoegang IJmond uitgevoerd. Geconcludeerd wordt dat het Noordzeekanaalgebied de potentie heeft om te groeien, dat de capaciteit van de vaarwegen en de achterlandverbindingen daarvoor toereikend is en dat er ook voldoende milieuruimte beschikbaar is. Knelpunt is het sluisencomplex bij IJmuiden, meer in het bijzonder de Noordersluis. Als gevolg van de groei van de goederenstromen en de schaalvergroting in de scheepvaart nadert het sluisencomplex de grenzen van de capaciteit. De maximale capaciteit wordt geschat op 90 tot 95 miljoen ton. Door toenemende gebruiksintensiteit en door veroudering neemt de storingsgevoeligheid toe. De betrouwbaarheid is de komende 20 jaar echter nog voldoende. In de periode 2030 - 2035 is de Noordersluis aan renovatie of vervanging toe.

De oplossing voor de gesignaleerde problematiek wordt gezocht in twee richtingen: 'selectiviteit' of 'faciliteren'. De oplossingsrichting 'selectiviteit' gaat uit van een verbetering van de efficiëntie van het scheepsgebruik, waardoor het aanbod van schepen wordt verminderd. Groei kan in zekere mate worden geacommodeerd zonder de aanleg van grootschalige infrastructuur. Uiteindelijk is

vervanging van de Noordersluis toch noodzakelijk. De oplossingsrichting 'faciliteren' gaat uit van de aanleg van een extra sluiskolk. In de oplossingsrichting 'faciliteren' worden twee varianten uitgewerkt: een hoofdvariant, waarin een nieuwe sluis wordt gerealiseerd en de bestaande Noordersluis wordt vervangen in 2050/55, en een optimalisatievariant, waarin de Noordersluis niet wordt vervangen, maar waarin de levensduur door middel van intensief onderhoud wordt verlengd. Voor beide oplossingsrichtingen is een kengetallen kosten-batenanalyse uitgevoerd in een tweetal omgevingsscenario's, te weten 'Regional Communities (RC)' en 'Global Economy (GE)'. De belangrijkste resultaten kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 2 Uitkomsten kengetallen KBA

Uitkomsten kKBA (in miljoen €)						
	GE-scenario			RC-scenario		
	selectiviteit	faciliteren hoofdvariant	faciliteren optimalisatie	selectiviteit	faciliteren hoofdvariant	faciliteren optimalisatie
wachttijden	73	61	61	0	8	6
transportkostenvoordelen	24	169	180	0	0	0
extra havengelden	29	146	150	0	0	0
overige directe effecten	15	89	91	0	23	23
totaal directe effecten	141	465	482	0	31	29
indirecte effecten	16	69	73	0	4	4
totaal baten	157	534	555	0	35	33
investeringen	3	440	408	3	440	412
onderhoud en beheer	96	130	146	0	130	122
totaal kosten	99	570	554	3	570	534
Saldo	58	-36	1	-3	-535	-501

Bron: MIRT-verkenning, achtergrondrapport kKBA

De MIRT-verkenning geeft een brede spreiding aan in het saldo van kosten en baten. De uitkomsten voor de verschillende varianten in het RC-scenario zijn negatief. Het GE-scenario heeft in de oplossingsrichting 'selectiviteit' en de variant 'faciliteren, optimalisatie' een positieve uitkomst, mede als gevolg van de gunstige overslagaming, de indirecte effecten en de relatief lage disconteringsvoet ad 5,5 %.

De spreiding in de overslagamingen behorende bij beide oplossingsrichtingen is erg groot, vooral voor wat betreft de containers. In het RC-scenario wordt in 2040 een volume van 6 miljoen ton verwacht, in het GE-scenario 69 miljoen ton.

Tabel 3 Overslagvolumes

Overslagvolumes									
	2006	2010		2020		2040		Δ (2040-2010)	
		GE	RC	GE	RC	GE	RC	GE	RC
agribulk	10	10	9	12	8	16	8	6	-1
kolen	15	20	14	24	12	36	15	16	1
olieprodukten	24	37	24	45	22	48	15	11	-9
containers	3	10	4	26	5	69	6	59	2
overig	14	13	13	17	13	25	11	12	-2
totaal	66	90	64	124	60	194	55	104	-9
cruise-passagiers	122.000	167.000	138.000	360.000	185.000	n/a	n/a	n/a	n/a

Bron: MIRT-verkenning, achtergrondrapport kKBA

In de MIRT-verkenning worden diverse uitvoeringsvarianten voor de sluis onderscheiden, elk met een eigen dimensionering en kostenniveau. De verschillende varianten zijn weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4 Investeringsvarianten nieuwe zeesluis IJmuiden

Investeringsvarianten				
	Lengte (m)	Breedte (m)	Diepte (- NAP m)	Kosten (x mln.)
Vervanging Noordersluis	400	50	15	520
Middelgrote sluis	350 – 400	40 – 45	16	472 – 571
Nieuwe grote sluis	450 – 520	50 – 70	18	691 – 816
Groene kolk	475 – 520	60 – 70	19	608 – 667
Voorkeursoptie Amsterdam	500	70	18	750

Bron: Haven Amsterdam, 'Op koers naar een betaalbare nieuwe zeesluis (concept): ramingen Rijkswaterstaat Noord-Holland 2007. Ramingen inclusief BTW, prijsbasis 2007.

Evenals in de uitkomsten van de kKBA en de overslagramingen is ook in de investeringsvarianten voor de nieuwe zeesluis een brede spreiding waarneembaar. De investeringsbedragen variëren van minimaal € 472 miljoen voor een middelgrote sluis tot maximaal € 750 miljoen voor de voorkeursvariant van Amsterdam. Verder geven de ramingen geen inzicht in de verhouding tussen de additionele investeringen benodigd voor bijvoorbeeld een meter extra diepgang en het aantal schepen resp. het scheepsvolume dat daar ook daadwerkelijk behoefte aan heeft. De aftrekbaarheid van voorbelasting (BTW) is ook nog een grote risicofactor.

3.3 FUNCTIONALITEIT ALS DISCUSSIEPUNT VOOR BEKOSTIGING

Het sluisencomplex heeft een tweeledige functie:

- een publieke functie als waterkering en in het kader van de waterhuishouding;
- een commerciële functie als toegang van de Amsterdamse haven ten behoeve van de gebruikers van de haven.

De vervanging van de publieke functionaliteit van de bestaande zeesluis aan het einde van de levensduur is in beginsel de verantwoordelijkheid van het Rijk. Korthedshalve wordt verwezen naar hetgeen hieromtrent is gesteld in 'Zeehavens: ankers van de economie, Nationaal zeehavenbeleid 2005 - 2010' en 'Financiering van infrastructuur voor zeehavens (Nationale Havenraad, 2001)'. Het verschil tussen vervanging van de bestaande zeesluis aan het einde van de levensduur en het upgraden van de sluis voor het einde van de levensduur vertaalt zich in hogere investeringen enerzijds en een hoger inkomstenpotentieel voor de belanghebbenden anderzijds. De additionele investering die nodig is voor (1) het vergroten van de zeesluis op (2) een tijdstip eerder dan het einde van de levensduur van de huidige sluis zorgt voor extra verdienvermogen in de haven en dient daarmee een commercieel belang¹⁴. Voor een indicatie omtrent de grootte van dit belang wordt verwezen naar de uitkomsten van de kKBA in tabel 2. Tabel 5 geeft het verschil weer tussen vervanging en upgraden van de zeesluis.

Tabel 5 Verschil vervangen en upgraden zeesluis

	Vervanging	Upgraden	Vershil
Timing	2025	2012	13 jaar
Afmetingen (diepte)	15 m	18 m	3 m

Bron: mtbs.

¹⁴ Deze stelling is toegespitst op de additionele investering (vervroeging, vergroting). Gezien de gemengde functionaliteit van de sluis en de individualiseerbaarheid van de passage kan ook gesteld worden dat in geval van enkel vervanging een commercieel belang gediend wordt en een bijdrage van private partijen verdedigbaar is.

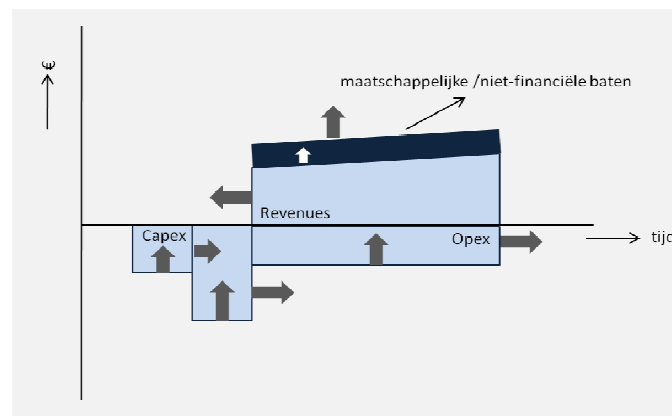
3.4 OPTIES VOOR FINANCIERING ZEESLUIS

3.4.1 Inleiding

Voorwaarde voor het structureren van een publiek-privaat samenwerkingsverband is het optimaliseren van de verwachte kasstromen en de risicocallocatie. Optimaliseren van de kasstromen kan plaatsvinden door:

- maximaliseren of vervroegen van de inkomsten gerelateerd, inclusief verhoging van het prijsniveau voor zover de prijselasticiteiten dat toelaten;
- minimaliseren of uitstellen van de uitgaven, inclusief het bepalen van de meest kostenefficiënte dimensies van de sluis;
- verlengen van de levensduur;
- verlagen van de gemiddelde gewogen vermogenskostenvoet.

Figuur 7 Optimalisatie kasstromen



Bron: mtbs

Risico's¹⁵ bestaan als gevolg van onzekerheden in de kasstromen. Een optimale allocatie van risico's door deze te beleggen bij de partijen die deze het best kunnen beheersen leidt tot vermindering van

¹⁵ Risico is de kans op een gebeurtenis (bijv. schade of het missen van inkomsten) vermenigvuldigd met het gevolg van die gebeurtenis (bijv. herstelkosten). Omdat risico's vaak gezien als een ongrijpbaar begrip wordt het belang van risicowaardering en risicocallocatie in veel gevallen onderschat. Risico's hebben een prijs, bijvoorbeeld in de vorm van (opslagen op) de rente. In geval van financiering door het Rijk, draagt het Rijk het risico. Hetzelfde risico heeft voor het Rijk geen andere waarde dan voor

risico's en tot waardecreatie. Voordat allocatie van risico's aan publieke en/of private partijen kan plaatsvinden, dienen de omvang van de risico's en de spreiding in de kasstromen te worden bepaald en te worden teruggebracht tot acceptabele grootte.

Tabel 6 Publieke en private belangen

Partij	Publiek of privaat?	Belang
Rijk	Publiek	Bescherming tegen zee, waterhuishouding. Toegevoegde waarde, werkgelegenheid, belastingopbrengsten
Haven Amsterdam	Hybride	Toegevoegde waarde, werkgelegenheid, winstafdracht gemeentebegroting
Regio (gemeente, provincie)	Publiek	Toegevoegde waarde, werkgelegenheid
Reders	Privaat	Winst en continuïteit
Terminal operators	Privaat	Winst en continuïteit
Aannemers	Privaat	Winst en continuïteit
Financiers/investeerdere	Privaat	Winst en continuïteit

Bron: mtbs

De verdeling van de bekostiging tussen de verschillende partijen dient in principe gebaseerd te zijn op het relatieve belang van die partijen. Op die manier staat de bijdrage aan de sluis in relatie tot de verdiensten als gevolg van de sluis en dus tot het belang dat men heeft bij de sluis. Over het algemeen kan worden gesteld dat de partij met het grootste belang de initiatiefnemer van een investeringsproject is en het meeste bijdraagt aan de bekostiging.

Voor de nieuwe zeesluis zijn een aantal hoofd risico's te benoemen, namelijk:

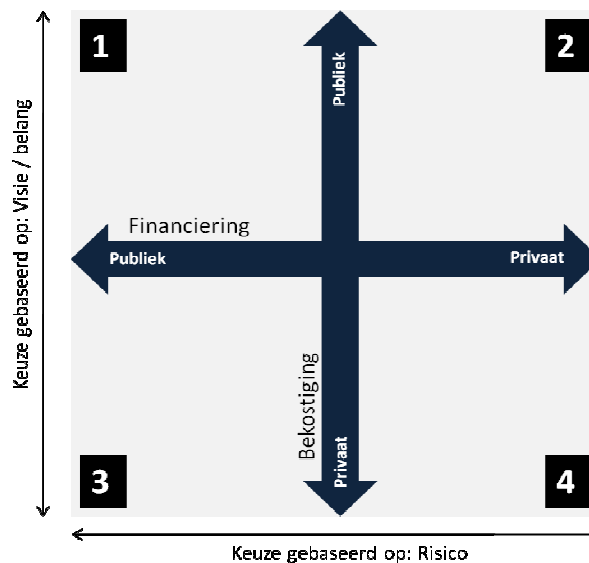
- goederenstroom- en inkomstengerelateerde risico's, zowel volumes als prijzen;
- dimensioneringsrisico van de sluis, te bepalen vanuit de behoefte aan nuttig gebruik;
- bouwrisico: dit risico heeft een relatie met de investeringsuitgaven.

De goederenstroomgerelateerde risico's en het dimensioneringsrisico kunnen het best worden belegd bij de havenbeheerder. Het bouwrisico kan aan bouwondernemingen worden overgedragen, waarbij de toepassing van DB(F)M-opties denkbaar is.

een private partij, tenzij de private partij het risico beter of minder goed kan beheersen. Wanneer de overheid haar risico's niet prijst, kan het erop lijken dat de overheid een project goedkoper kan uitvoeren of goedkoper kan financieren.

Wat betreft de verdeling van de bekostiging en financiering tussen publiek en privaat zijn er vier oplossingsrichtingen te onderkennen. In de praktijk is er in vaak sprake van mengvormen.

Figuur 8 Bekostiging en financiering (publiek/privaat)



Bron: Op de goede weg en het juiste spoor, Commissie Private Financiering van Infrastructuur

- Oplossingsrichting 1: publieke bekostiging en publieke financiering

Volledig publieke bekostiging en financiering is de klassieke oplossing voor infrastructurele werken. Deze kwalificatie gaat voorbij aan het commerciële belang van direct belanghebbenden bij de nieuwe zeesluis. Een prikkel die tot optimalisatie van de dimensionering van de sluis en mogelijke inkomsten kan leiden, ontbreekt in deze variant.

- Oplossingsrichting 2: publieke bekostiging en private financiering

In deze oplossingsrichting financiert een private partij de bouw en het onderhoud en betaalt de overheid gedurende een reeks van jaren een beschikbaarheidsvergoeding. De vergoeding behoort in relatie te staan tot het belang van de overheid. Bij gemengde belangen is gedeeltelijke private bekostiging mogelijk.

- Oplossingsrichting 3: private bekostiging en publieke financiering

In geval van publieke financiering en private bekostiging draagt de overheid zorg voor de financiering en betalen gebruikers een vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur. Publieke financiering en private bekostiging doet zich bijvoorbeeld voor bij door de overheid gefinancierde tunnels die geheel worden terugverdiend uit tolheffingen. Bij gemengde belangen is gedeeltelijke publieke bekostiging (subsidie) mogelijk.

- Oplossingsrichting 4: private bekostiging en private financiering

Bij volledig private financiering en bekostiging speelt de overheid als financier of bekostiger geen rol. Private partijen realiseren de infrastructuur en verdienen deze terug uit vergoedingen van de gebruikers. Vanuit de principes voor bekostiging en financiering zou deze oplossingsrichting voor de nieuwe zeesluis alleen gerechtvaardigd zijn, als het belang van de nieuwe zeesluis volledig bij private partijen ligt en deze ook de risico's het beste kunnen beheersen.

3.4.2 Scenario 'zeesluis on balance Haven Amsterdam N.V.'

In het scenario 'on balance Haven Amsterdam N.V.' investeert Haven Amsterdam N.V. in de nieuwe zeesluis. Het Rijk draagt bij door middel van een subsidie, al dan niet uitgesmeerd over een aantal jaren, en inbreng van risicodragend vermogen in Haven Amsterdam N.V.¹⁶ De inbreng van risicodragend vermogen verschaft het Rijk een terugverdienmogelijkheid. De zeesluis komt op de balans van Haven Amsterdam N.V. Het goederenstroom- en inkomstengerelateerde risico ligt bij Haven Amsterdam N.V., evenals het bouwrisico. Haven Amsterdam N.V. kan dit risico bij een bouwer beleggen en kan daartoe een PPS-constructie als DB(F)M overwegen.

Tabel 7 wordt het scenario 'zeesluis on balance bij Haven Amsterdam N.V.' in vier stappen toegelicht. Uitgangspunt is de vereenvoudigde balans van Haven Amsterdam per ultimo 2007, gegeven in de eerste kolom van de tabel. De vier stappen komen overeen met de vier laatste kolommen in tabel 7. Het voorbeeld in tabel 7 illustreert alleen de belangrijkste stappen en geeft geen oordeel over de haalbaarheid. Voor een indicatie omtrent de haalbaarheid zijn betrouwbare ramingen van de

¹⁶ Gemeente en Rijk zullen in een aandeelhoudersovereenkomst afspraken maken over de aan de participatie verbonden zeggenschap, de 'control' over de onderneming.

kasstromen en de doorwerking daarvan in (mutaties op) balans, resultatenrekening en financieringsbehoefte benodigd.

Tabel 7 Voorbeeld scenario 'zeesluis on balance Haven Amsterdam N.V.'

Balans Haven Amsterdam N.V.					
bedragen x mln.	ultimo 2007	Haven A'dam NV	herfinanciering	+ toetreding Rijk	+ zeesluis
		Stap 1:	Stap 2:	Stap 3:	Stap 4:
Activa					
Vaste activa	470	780	780	780	780
Zeesluis	0	0	0	0	800
Belegde reserves A'dam	80	80	0	0	0
Vlottende activa	30	30	30	30	30
Liquide middelen	120	120	20	220	20
Totaal activa	700	1010	830	1030	1630
Passiva					
Eigen vermogen A'dam	90	400	400	400	400
Eigen vermogen Rijk	0	0	0	200	200
Subsidie	0	0	0	0	300
Voorzieningen	40	40	40	40	40
Schuld gem. A'dam	470	470	0	0	0
VV markt	0	0	290	290	590
Vlottende passiva	100	100	100	100	100
Totaal passiva	700	1010	830	1030	1630

Bron: mtbs

Stap 1: In het voorbeeld wordt de aandeelhouderswaarde van Haven Amsterdam N.V. gesteld op € 400 miljoen. De onderneming wordt ingebracht in de nieuw opgerichte vennootschap tegen de waarde in het economisch verkeer. De belangrijkste mutaties op de openingsbalans zijn:

- het eigen vermogen wordt verhoogd van € 90 miljoen naar € 400 miljoen;
- de post de vaste activa op de openingsbalans wordt verhoogd met € 310 miljoen tot € 780 miljoen.

Stap 2: De uitstaande leningschuld van Haven Amsterdam bij de gemeente Amsterdam ad € 470 miljoen wordt gesaldeerd met de belegde reserves (€ 80 mln.) bij de gemeente Amsterdam en met de liquide middelen (zeg € 100 mln.). Het restant ad € 290 miljoen wordt op nader met de gemeente Amsterdam overeen te komen condities afgelost en geherfinancierd op de kapitaalmarkt.

Stap 3: In stap 3 treedt het Rijk toe als aandeelhouder. In het voorbeeld verkrijgt het Rijk een aandeel in Haven Amsterdam N.V. van 33%. Dit betekent dat Haven Amsterdam N.V. € 200 miljoen aan nieuwe aandelen uitgeeft. De tegenboeking aan de debetzijde is de post liquide middelen.

Stap 4: In stap 4 wordt de zeesluis gerealiseerd. Stel dat de investeringsuitgaven (incl. prijsstijgingen en bouwrente) voor de nieuwe zeesluis € 800 miljoen bedragen en dat het Rijk een subsidie van € 300 miljoen verstrekt. De zeesluis wordt geactiveerd voor € 800 miljoen en de subsidie wordt gepasseerd voor € 300 miljoen¹⁷. Het restant ad € 500 miljoen, verminderd met de storting op aandelen door het Rijk ad € 200 miljoen, wordt gefinancierd via de kapitaalmarkt. Het is aan Haven Amsterdam N.V. om de betaling van aflossing en rente te bekostigen uit inkomsten verbonden aan de goederenoverslag (meer volume, e.v. hogere havengelden), terreinuitgiften (meer uitgegeven ha, e.v. hogere uitgifteprijsen), gebruikersvergoedingen voor de zeesluis en efficiencywinsten¹⁸.

Gedeeltelijke private bekostiging van de sluis ligt in de rede. Het Amsterdamse havenbedrijfsleven heeft een belang bij een betrouwbare en vergrote zeesluis. Het belang voor het bedrijfsleven uit zich onder meer in verkorting van wachttijden, transportkostenvoordeel en hogere volumes. Private bekostiging kan plaatsvinden door:

- een gebruiksvergoeding per passage, mogelijk verdisconteert in de haventarieven;
- een collectieve beschikbaarheidsvergoeding (huur).

Redenerend vanuit het principe van de 'supply chain costs', zal het havenbedrijfsleven deze kosten doorberekenen aan de eindgebruikers, voor zover de prijselasticiteit dat toestaat.

De eventuele verzelfstandiging van Haven Amsterdam heeft niet noodzakelijkerwijs directe consequenties voor reële kasstromen verbonden met de nieuwe sluis. Wel verruimt verzelfstandiging de mogelijkheden voor financiering:

- door participatie van het Rijk in Haven Amsterdam wordt een deel van de subsidiëring van de zeesluis omgezet in een kapitaalstorting;

¹⁷ De accountingtechnische verantwoording van de sluis ('impairment onrendabele top?') en de subsidie (afboeken op investering of passiveren?) behoeft nader onderzoek.

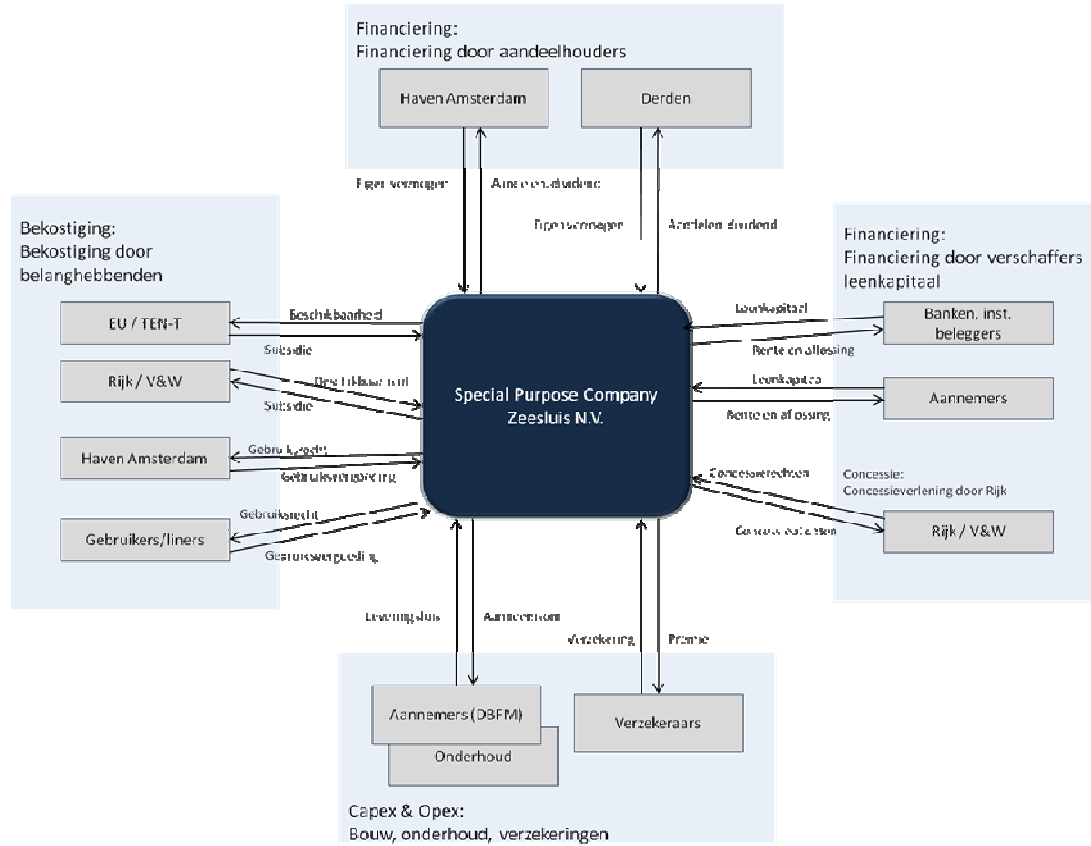
¹⁸ Een andere - niet nader besproken - ontwerpvariabele is de winstafdracht van Haven Amsterdam aan de gemeente Amsterdam. Het ligt voor de hand dat Rijk en gemeente een set van samenhangende afspraken maken over inbreng van risicodragend vermogen, dividendbeleid en subsidie.

-
- het Rijk krijgt daar een aandeel in Haven Amsterdam N.V. met perspectief op rendement voor terug;
 - de Rijksparticipatie versterkt de kwaliteit van Haven Amsterdam N.V.;
 - door vervroegde aflossing van de huidige leningenportefeuille door Haven Amsterdam N.V. bij de gemeente Amsterdam neemt de risicoblootstelling van de gemeente Amsterdam op de haven met € 470 miljoen af. Eenzelfde bedrag zou de gemeente Amsterdam weer kunnen inzetten voor de financiering van de zeesluis zonder dat haar risicoblootstelling per saldo toeneemt;
 - debt servicing vanuit de bestaande cash flow van Haven Amsterdam;
 - kasstromen en zekerheden kunnen ten gunste van financiers van Haven Amsterdam N.V. (incl. de zeesluis) worden gesepareerd;
 - aanwenden belegde reserves (ult. 2007 € 81 mln.) en liquide middelen (ult. 2007 € 118 mln.);
 - (de eventuele consequenties in de BTW-sfeer behoeven nader onderzoek).

3.4.3 Scenario 'Special Purpose Company Zeesluis IJmuiden N.V.'

In het scenario 'Special Purpose Company Zeesluis IJmuiden N.V.' richten de direct belanghebbenden een 'Special Purpose Company Zeesluis IJmuiden N.V.' op, die de sluisen in een DBFMO-concessie ontwikkelt, financiert en exploiteert. Het ligt voor de hand dat Haven Amsterdam N.V. daartoe het initiatief neemt. De special purpose company wordt daarmee een (meerderheids-)dochter van Haven Amsterdam N.V. In figuur 9 staat de opzet van een dergelijk special purpose company weergegeven.

Het grote verschil met het on balance scenario is dat er in het special purpose company scenario sprake is van projectfinanciering. De financiering moet aangetrokken worden op basis van de kwaliteit van de aan het project verbonden kasstromen en niet, zoals in het on balance scenario, op basis van de kasstromen van Haven Amsterdam N.V. Hetzelfde geldt voor de debt service. Betaling van rente en aflossing moet plaatsvinden uit de aan het project verbonden vrije kasstroom en niet uit de vrije corporate kasstroom van Haven Amsterdam N.V. De financierbaarheid kan worden verruimd door aanvullende bijdragen en/of garanties van belanghebbenden, in het bijzonder Haven Amsterdam N.V.

Figuur 9 'Special Purpose Company Zeesluis IJmuiden N.V.'


Bron: mtbs

Stap 1: Belanghebbenden richten een special purpose company op. Het ligt voor de hand dat Haven Amsterdam N.V. het initiatief neemt. Ook derden kunnen deelnemen. De oprichters brengen het risicodragend kapitaal in. In geval van een verzelfstandiging van Haven Amsterdam en deelname van het Rijk kan de storting op de nieuw uit te geven aandelen door het Rijk in Haven Amsterdam N.V. worden gebruikt om de inbreng van het risicodragend kapitaal in de special purpose company te financieren. Ook een rechtstreekse overheidsdeelname in de special purpose company behoort tot de mogelijkheden.

Stap 2: Het restant van de benodigde financieringsmiddelen wordt door special purpose company zelf aangetrokken op de kapitaalmarkt. Om financiering, bouw en bekostiging mogelijk te maken verstrekt het Rijk een concessie aan de special purpose company dan wel aan Haven Amsterdam N.V.

Stap 3: Bekostiging kan plaatsvinden door middel van subsidies van het Rijk en wellicht ook van de EU en door het vragen van vergoedingen van gebruikers (liners, havenbedrijfsleven Amsterdam, Haven Amsterdam).

3.5 CONCLUSIES

1. De vraag naar innovatieve financieringsvormen voor de nieuwe zeesluis bij IJmuiden betreft in de kern een vraagstuk over publieke of private bekostiging en/of financiering. De nieuwe zeesluis dient zowel publieke als private belangen. De vervanging van de bestaande zeesluis aan het einde van de levensduur is in beginsel de verantwoordelijkheid van de overheid. De additionele investering die nodig is voor het vergroten van de zeesluis op een tijdstip eerder dan het einde van de levensduur van de huidige sluis zorgt voor extra verdienvermogen in de haven en dient daarmee een commercieel belang. De tegenwaarde daarvan kan (deels) aangewend worden ter bekostiging van de nieuwe zeesluis door middel van het vragen van een bijdrage aan de gebruikers, al dan niet door tussenkomst van Haven Amsterdam N.V.
2. De onzekerheden in de kasstromen, in het bijzonder de investeringsuitgaven en de opbrengsten uit havengelden, zijn op dit moment nog dermate groot dat het niet realistisch is om te veronderstellen dat op korte termijn tot een set afspraken over bekostiging en financiering van de nieuwe zeesluis kan worden gekomen.
3. Verzelfstandiging van Haven Amsterdam verbetert niet noodzakelijkerwijs de aan de nieuwe zeesluis verbonden reële kasstromen, maar verruimt wel de mogelijkheden tot bekostiging en financiering.
4. Zowel het 'on balance' scenario als het 'special purpose company' scenario bieden als concept perspectief op een bekostiging en financiering. Uitwerking van deze concepten vraagt in de eerste plaats om verbetering van de betrouwbaarheid van de kasstromen en de doorwerking daarvan in (mutaties op) balans, resultatenrekening en financieringsbehoefte.



GERAADPLEEGDE LITERATUUR

1. Antwerp Port Authority, Annual Report 2006
2. Antwerp Port Authority, Annual Report 2007
3. Bremenports, Annual Report 2006
4. Bremenports, Annual Report 2007
5. Commissie Private Financiering van Infrastructuur, Op de goede weg en het juiste spoor, 2008
6. European Seaports Organisation, Annual Report 2006 - 2007
7. European Seaports Organisation, Annual Report 2007 - 2008
8. European Seaports Organisation, Communication from the European Commission on a European Ports Policy, General Response ESPO, 2007
9. European Seaports Organisation, Factual report on the European port sector, The framework governing port management, 2005
10. European Commission, Communication on a European Ports Policy, 2007
11. European Commission, Public financing and charging practices of seaports in the EU, 2006
12. Galan Groep (J. De Koning, F. Peters, J. Meyer), Succesvol verzelfstandigen, 2000
13. Gemeente Amsterdam, Algemeen Mandaatbesluit, 2002
14. Gemeente Amsterdam, Ondermandaatbesluit Gemeentelijk Havenbedrijf, 2005
15. Gemeente Amsterdam, Ondermandaatbesluit Haven, 2006
16. Gemeente Amsterdam, Slimme haven, Havenvisie gemeente Amsterdam 2008 - 2020, 2008
17. Gemeente Rotterdam, Hebben en houden, Verkenning ten behoeve van bestuurlijke beoordeling positionering Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, 2001
18. Gemeente Rotterdam, Ondernemende Overheid of Overheidsonderneming, van Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam naar Havenbedrijf Rotterdam N.V., 2002
19. Hamburg Port Authority, Annual Report 2006
20. Hamburg Port Authority, Annual Report 2007
21. Haven Amsterdam, Jaarverslag 2006
22. Haven Amsterdam, Jaarverslag 2006
23. Havenbedrijf Rotterdam N.V., Annual Report 2006
24. Havenbedrijf Rotterdam N.V., Annual Report 2007
25. Havenbedrijf Rotterdam N.V., Statuten juli 2008

-
26. Havenbedrijf Rotterdam N.V., Directiereglement december 2005
 27. Havenbedrijf Rotterdam N.V., Reglement Raad van Commissarissen, augustus 2004
 28. Havenbedrijf Rotterdam N.V., Pas toe of leg uit regeling inzake Nederlandse Corporate Governance Code, 2008
 29. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Samenwerking tussen zeehavens, 2008
 30. Krimpen, Mr. Chr. van, Bestuur en beheer van de Rotterdamse haven, 2000
 31. Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen N.V., Jaarverslag 2006
 32. Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen N.V., Jaarverslag 2007
 33. Interdepartementale Werkgroep Herpositionering GHR, Ontvlechting van de publieke en private taken in de mainport Rotterdam, 2001
 34. Ministerie van Verkeer en waterstaat, MIRT-verkenning zeetoegang IJmond, Hoofdrapport, 2008
 35. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, MIRT-verkenning zeetoegang IJmond, Achtergrondrapport kKBA, 2008
 36. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, MIRT-verkenning zeetoegang IJmond, Achtergrondrapport oplossingsrichtingen en maatregelpakketten, 2008
 37. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, MIRT-verkenning zeetoegang IJmond, Achtergrondrapport stakeholderanalyse, 2008
 38. Ministerie van Verkeer en waterstaat, MIRT-verkenning zeetoegang IJmond, Achtergrondrapport probleemanalyse, 2008
 39. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Zeehavens: ankers van de economie, Nationaal havenbeleid 2005 - 2010, 2004
 40. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Tweede Voortgangsnota zeehavenbeleid, 1999
 41. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst van Verkeer en Vervoer, Internationale havenbenchmark, Scan van internationaal havenbeleid, 2004
 42. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Contourennota Borgingskader Nationale Belangen Mainport Rotterdam, 2005
 43. Nationale Havenraad, Jaarverslag 2006
 44. Nationale Havenraad, Jaarverslag 2007
 45. Nationale Havenraad, Financiering van infrastructuur voor zeehavens, 2001
 46. Nyfer, Publieke belangen in private handen, 2003

-
47. Staat der Nederlanden, Investeringsovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden, de gemeente Rotterdam en Havenbedrijf Rotterdam N.V. met betrekking tot een deelneming in het Havenbedrijf Rotterdam N.V., september 2005.
 48. Senat der freien und Hansestadt Hamburg, Errichtungsgezet Hamburg Port Authority, 2005
 49. UNCTAD, Guidelines for Port Authorities and Governments on the privatization of port facilities, 1998
 50. Vlaamse Gemeenschap, Decreet houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, 1999.
 51. Vlaamse Havencommissie, Jaaroverzicht Vlaamse havens, 2006
 52. Vlaamse Havencommissie, Jaaroverzicht Vlaamse havens 2006
 53. Wiardi Beckman Stichting, Grenzen aan de markt, 2002



BIJLAGE: FINANCIËLE PERFORMANCE ENKELE GROTE WEST-EUROPESE HAVENBEHEERDERS

De balans en winst- en verliesrekening van Haven Amsterdam vertonen een gezond beeld, ook in vergelijking met die van andere havenbeheerders. Haven Amsterdam laat zich het best vergelijken met de havenbeheerders van Hamburg, Antwerpen en Rotterdam, al zijn er tal van omstandigheden die een goede vergelijking lastig maken. Omdat de fysieke omstandigheden voor iedere haven anders zijn, is de haveninfrastructuur in iedere haven ook altijd maatwerk. Verschillen bestaan ook in het aangeboden dienstenpakket, omvang en samenstelling van de ladingstromen en het achterlandtransport, grondeigendom en overheidsbijdragen. Verder geven jaarrekeningen altijd een momentopname en verschilt de van toepassing zijnde accounting regelgeving per havenbeheerder. In Tabel 8 zijn de jaarrekeningen van Haven Amsterdam, Havenbedrijf Rotterdam N.V., Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen en Hamburg Port Authority over het jaar 2007 samengevat. De bijgevoegde kengetallen zijn berekend op basis van grove definities en geven slechts een indicatief beeld.

De balans- en omzettotaal laten in de eerste plaats de verschillen in grootte zien. Grote verschillen tussen de havenbeheerders bestaan vooral op de passiefzijde van de balans. Havenbedrijf Rotterdam, Haven Amsterdam en Hamburg Port Authority zijn allen verzelfstandigd. De ondernemingen zijn ingebracht tegen waarde in het economisch verkeer, waarvoor aan de inbrengende havensteden aandelenkapitaal (eigen vermogen) is uitgegeven. Haven Amsterdam is vooral met leenkapitaal van de gemeente Amsterdam gefinancierd. Het overgrote deel van het leenkapitaal van Havenbedrijf Rotterdam en Hamburg Port Authority wordt (nog) gegarandeerd door de gemeente of de (stad-)staat. Voor het aantrekken van nieuwe financiering zijn Havenbedrijf Rotterdam, Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen en Hamburg Port Authority aangewezen op de kapitaalmarkt. Rotterdam en Antwerpen moeten dat doen op basis van de eigen kredietwaardigheid, zonder gemeentegarantie.

Tabel 8 Samenvatting jaarrekeningen 2007 enkele grote havenbeheerders

Samenvatting jaarrekeningen havenbeheerders 2007 (x Euro mln.)				
	Amsterdam	Rotterdam	Hamburg	Antwerpen
Balans				
Activa				
Materiele vaste activa	453	2,439	960	973
Immateriele vaste activa	-	-	6	1
Financiële vaste activa	98	24	-	-
Vlottende activa	148	85	232	154
Totaal	699	2,548	1,198	1,128
Passiva				
Eigen vermogen	88	1,033	563	533
Voorzieningen	38	87	142	112
Langlopende schulden	469	1,139	174	70
Overheidsbijdragen	-	-	225	287
Kortlopende schulden	104	289	94	126
Totaal	699	2,548	1,198	1,128
Winst- & verliesrekening				
Zeehavengelden	36	265	36	86
Binnenhavengeld	3	13	-	8
Huren en pachten	63	196	62	101
Overige opbrengsten	13	14	20	81
Overheidsbijdrage	-	-	264	26
Operationele opbrengst	115	488	382	302
Personeelskosten	(25)	(87)	(88)	(98)
Overige operationele kosten	(17)	(133)	(251)	(78)
Operationele kosten	(42)	(220)	(339)	(176)
EBITDA	73	268	43	126
Afschrijvingen	(17)	(87)	(28)	(39)
EBIT	56	181	15	87
Rentelasten	(16)	(57)	(5)	(8)
Ov. fin. baten en lasten	8	(10)	(10)	20
Netto resultaat	48	114	-	99

1 inclusief belegde bestemmingsreserve

2 gecorrigeerd voor verkoop Ceres

3 genormaliseerd op niveau 2006

Bij Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen en Hamburg Port Authority staan verder de van hogere overheden ontvangen investeringsbijdragen gepassiveerd. Amsterdam houdt grote bedragen aan in de vorm van belegde reserves (€ 81 mln.) en liquide middelen (€ 118 mln.).

Haven Amsterdam behaalt een relatief groot deel van zijn omzet uit huren en pachten. Het aandeel van de zeehavengelden in de omzet is relatief laag. Uitgedrukt in gemiddelde opbrengst per ton of m2 is de hoogte van de zeehavengelden gemiddeld (zie tabel 9 en tabel 12).

Tabel 9 Kengetallen per ton

Kengetallen per ton	Amsterdam	Rotterdam	Hamburg	Antwerpen
overslag	65.40	406.80	140.40	182.90
operationele opbrengst	1.76	1.20	2.72	1.65
zeehavengeld	0.55	0.65	0.26	0.47
bruto winst	1.12	0.66	0.31	0.69
materiele vaste activa (mln.)	6.93	6.00	6.84	5.32

Haven Amsterdam, Havenbedrijf Rotterdam en Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen maken mooie winsten, Hamburg Port Authority niet. Ten opzichte van de andere havenbeheerders zijn de opbrengsten van Haven Amsterdam gemiddeld. De aflossingscapaciteit van Haven Amsterdam lijkt op het eerste gezicht relatief laag, doch dit beeld wordt vertekend door de financieringsstructuur en kan per direct substantieel worden verbeterd door saldering van de uitstaande leningschuld met de belegde reserves en de liquide middelen.

Tabel 10 Financiële kengetallen

Financiële kengetallen	Amsterdam	Rotterdam	Hamburg	Antwerpen
ROIC	9.4%	8.0%	1.4%	8.7%
ROE	55%	11%	0%	19%
Bruto marge	63%	55%	11%	42%
Netto marge	42%	23%	0%	33%
Solvabiliteit	13%	41%	47%	47%
Debt/EBITDA	6.4	4.3	4.0	0.6

In de kostenstructuur domineren bij Haven Amsterdam de personeelskosten. Bij Havenbedrijf Rotterdam zijn dat vanwege de hoge kapitaalintensiteit de kapitaallasten. Hamburg heeft door zijn ingesloten ligging en relatief oude haveninfrastructuur te kampen met hoge operationele kosten. Hamburg Port Authority en Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen hebben een groot

personeelsbestand als gevolg hun taakopvatting. Het gaat dan vooral om personeel in verband met een sleep-, bagger- of onderhoudsdienst. Zie voor kengetallen per fte Tabel 11.

Tabel 11 Kengetallen per fte

Kengetallen per fte	Amsterdam	Rotterdam	Hamburg	Antwerpen
aantal fte	318	1,186	1,638	1,635
personeelskosten	78,616	(73,356)	(53,724)	(59,939)
operationele opbrengst	361,635	411,467	233,211	184,709
bruto winst	229,560	225,970	26,252	77,064
activa	2,198,113	2,148,398	731,380	689,908

Vergelijking van kengetallen per m2 is een lastige exercitie (zie Tabel 12). Meestal worden cijfers op basis van in gebruik zijnde of verhuurde hectares gepubliceerd, doch havengebieden beslaan ook uitgebreide percelen water, niet verhuurde grond, grond in private eigendom en grond voor publiek gebruik (wegen, groenstroken). Ook deze niet verhuurde oppervlakten zijn nodig om de ladingstromen te kunnen behandelen. Gronden in private eigendom genereren geen huren, maar wel havengelden. In Antwerpen en in Hamburg zijn grote oppervlakten land in particuliere eigendom en deze terreinen genereren geen huuropbrengsten. In tabel 12 is uitgegaan van de bruto oppervlakten.

Tabel 12 Kengetallen per m2

Kengetallen per m2	Amsterdam	Rotterdam	Hamburg	Antwerpen
oppervlakte (ha)	2600	10500	7236	10200
tonnen	2.52	3.87	1.94	1.79
operationele opbrengst	4.42	4.65	5.28	2.96
zeehavengeld	1.38	2.52	0.50	0.84
huren en pachten	2.42	1.87	0.86	0.99
bruto winst	2.81	2.55	0.59	1.24
materiele vaste activa (mln.)	17.42	23.23	13.27	9.54
oppervlakte verhuurd (ha)	1466	4583	1740	3860
huren en pachten	4.30	4.28	3.56	2.62

Disclaimer

Bij het schrijven van het rapport heeft mtbs vertrouwd op de gebruikte informatie. MTBS staat niet garant voor de juistheid of volledigheid van deze informatie. Ondanks alle zorgvuldigheid kunnen er fouten, omissies of verkeerde interpretaties in het rapport voorkomen. MTBS wijst alle hieruit, direct of indirect, voortvloeiende aansprakelijkheid af.





