



RAPPORT

Een haven met meer waarde

Eindrapportage

71402 - Vertrouwelijk – 26 april 2024

Vincent Janssen

Jeroen Boot

Niek Overgaauw

Levi Bakker

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1	7
Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Aanleiding	9
1.3 Evaluatiekader	9
1.4 Onderzoeksaanpak	11
1.5 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2	12
Visie	12
2.1 Doelstelling	12
2.2 Kritische randvoorwaarden, succesfactoren en budgetneutraliteit	14
2.3 Beleid	21
2.4 Nautische Taken, Veiligheid en Beheer en Onderhoud	24
Hoofdstuk 3	27
Structuur	27
3.1 Feiten	27
3.2 Beelden	31
3.3 Bevindingen	33
Hoofdstuk 4	35
Financiën	35
4.1 Feiten	35
4.2 Beelden	38
4.3 Bevindingen	39
Hoofdstuk 5	41
Conclusie en aanbevelingen	41
5.1 Gemeentelijk beleid voor de commerciële havens	42
5.2 Versterking van ieders rol en het gesprek daarover: binnen de gemeente en met Port of Harlingen	46
5.3 Financiën	50
Bijlage 1. Deelvragen	53
Bijlage 2. Globale tijdlijn	71
Bijlage 3. Geanonimiseerde lijst geïnterviewde personen	74
Bijlage 4. Lijst met bestudeerde documenten	75

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

Harlingen is één van de oudste zeehavensteden van Nederland en de enige Friese zeehavenstad. In 2018 is de Harlingse haven verzelfstandigd tot de NV Port of Harlingen (PoH). Hiermee is er een scheiding gekomen in het beheer en eigendom van de havens in Harlingen; een deel is in (economisch) eigendom bij PoH (commerciële havengebied), een ander deel is in eigendom gebleven van de gemeente (maatschappelijk havengebied).

In oktober 2016 stemde de gemeenteraad in met verzelfstandiging van de haven en gaf het college opdracht om de verzelfstandiging te formaliseren en te effectueren. Daarbij is afgesproken dat na een aantal jaar het besluit tot de verzelfstandiging van Port of Harlingen wordt geëvalueerd. De gemeente Harlingen heeft Berenschot gevraagd om die evaluatie uit te voeren.

Het doel van de evaluatie van de verzelfstandiging van het havenbedrijf is te reflecteren op de afspraken over de verzelfstandiging en lessen te trekken voor de jaren hierna, in de vorm van richtinggevend advies. Ten grondslag aan de evaluatie ligt de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen van de verzelfstandiging van het havenbedrijf in Harlingen behaald en is voldaan aan de daarvoor benodigde kritische (succes)voorwaarden?

Daarbij heeft de gemeente drie onderzoeksthema's benoemd, namelijk visie, structuur en financiën, en voor elk thema deelvragen geformuleerd (zie bijlage 1).

Achtergrond

De doelstelling die aan Port of Harlingen is meegegeven is: *'Het behouden en creëren van werkgelegenheid en het garanderen van de continuïteit en het groeipotentieel voor het bedrijfsleven.'* De gedachte achter de verzelfstandiging was dat een havenbedrijf op afstand meer ondernemend en slagvaardiger is dan een gemeentelijke afdeling, omdat het havenbedrijf op deze manier sneller kan schakelen en beter kan insprijgen op kansen.

Port of Harlingen staat daarmee aan de lat om deze meegegeven doelen te realiseren en gaat er daarbij zelf over 'hoe' PoH dat doet. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen, is de door de gemeente aan de Port of Harlingen meegegeven doelstelling bewust breed geformuleerd en dus ook bewust niet nader ingevuld met gemeentelijk beleid voor de commerciële haven.

Bij de verzelfstandiging zijn drie kritische randvoorwaarden geformuleerd, namelijk 'grip op grond', 'financiële ruimte' en 'bestuurlijke vrijheid'. 'Bestuurlijke vrijheid' werd relevant geacht voor het behalen van de bovengenoemde doelstelling doordat de Port of Harlingen hiermee voldoende mandaat krijgt om zelfstandig beslissingen te nemen in het belang van de onderneming en de doelstellingen van de onderneming. Het havenbedrijf dient keuzes te kunnen maken voor de lange termijn, onafhankelijk van politieke belangen. De andere twee kritische randvoorwaarden, 'grip op grond' en 'financiële ruimte', zijn sterk verbonden. 'Grip op grond' gaat over de zeggenschap over de grond en 'financiële ruimte' gaat over de mogelijkheid voor Port of Harlingen om te kunnen investeren.

Conclusies en aanbevelingen

De hoofdconclusie is dat de geformuleerde financiële doelstellingen met de verzelfstandiging in de eerste jaren zijn gehaald. Aan de kritische randvoorwaarden is echter niet voldaan. Hiermee is de haven kwetsbaar voor conjunctuurbewegingen. De continuïteit en het groeipotentieel op langere termijn zijn op dit moment onvoldoende gegarandeerd. Directe oorzaken zijn een eenzijdige focus in de sturing op financiën, het ontbreken aan inhoudelijke richting vanuit de gemeente en onvoldoende sturingsmogelijkheden voor de haven waardoor de slagkracht te gering is. Een indirecte oorzaak is de rolvastheid in de relatie van de gemeente met Port of Harlingen (en vice versa). Naast de formele rolneming gaat het daarbij ook om open communicatie en samenwerking.

Onze conclusies en aanbevelingen hebben wij uitgewerkt in drie thema's:

1. Gemeentelijk beleid voor de commerciële havens;
2. Versterking van ieders rol en het gesprek daarover: binnen de gemeente en met Port of Harlingen;
3. Financiën.

Gemeentelijk beleid voor de commerciële havens

Wij concluderen dat het aan een gemeentelijke uitwerking ontbreekt over 'wat' Port of Harlingen in de commerciële havens moet realiseren. De gemeente heeft sinds de verzelfstandiging geen kaderstellend beleid voor de commerciële haven.

Wij adviseren daarom de gemeente om gemeentelijk beleid voor de commerciële havens op te stellen en daarbij in te gaan op de volgende onderwerpen:

1. Het doel dat voor de gemeente voorop staat: het realiseren van publieke waarde of aandeelhouderswaarde;
2. De inhoudelijke richting die de gemeente meegeeft;
3. De manier waarop de kritische randvoorwaarden invulling krijgen.

Richtinggevende aanbevelingen

- Stel gemeentelijk beleid op voor de commerciële havens, met in ieder geval de volgende onderdelen:
 1. Een keuze maken tussen het vooropstellen van publieke waarde of aandeelhouderswaarde;
 2. Op basis hiervan een uitwerking maken van de doelstellingen waardecreatie en werkgelegenheid;
 3. In lijn hiermee een invulling en concretisering geven van de kritische randvoorwaarden grip op grond, financiële ruimte en bestuurlijke vrijheid.
- Wij adviseren publieke waarde voorop te stellen in plaats van de in de huidige praktijk gegroeide situatie waarin de focus ligt op het realiseren van aandeelhouderswaarde. Door publieke waarde voorop te stellen, kan de gemeente sturing geven en regie nemen op de publieke waarden die zij belangrijk acht, zoals het aantrekken van specifieke bedrijvigheid, de gewenste (kwalitatieve of kwantitatieve) werkgelegenheid, verduurzaming en ecologie.
- Beleg het bestuurlijk opdrachtgeverschap voor het opstellen van dit beleid bij de wethouder Havens. Het college en de gemeenteraad stellen het beleid vast.

Verzekert dat voor het gemeentelijke beleid een breed draagvlak ontstaat door actief Port of Harlingen en het bedrijfsleven te betrekken.

Zoek de verbinding op met de provincie Fryslân en speel een actieve rol bij de totstandkoming van de integrale provinciale havensvisie. Zet hierbij in op meer samenwerking tussen de Friese havens en met de provincie. Het zou bovendien goed zijn om te kijken of de provincie op enigerlei wijze ook een grotere rol zou kunnen pakken, zodat PoH meer slagkracht en entree heeft.

Versterking van ieders rol en het gesprek daarover: binnen de gemeente en met Port of Harlingen

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, ontbreekt het aan een uitgewerkt beleid dat invulling geeft aan de doelstelling voor Port of Harlingen en dat consequent vertaald en uitgewerkt is naar de kritische randvoorwaarden voor verzelfstandig. De gemeente en Port of Harlingen zijn sinds de verzelfstandiging uit elkaar gegroeid, waarbij het gesprek over de strategie te weinig gestructureerd is gevoerd. Met de verzelfstandiging was weliswaar een zekere afstand beoogd, maar dat mag niet in de weg staan van een vruchtbare samenwerking.

Richtinggevende aanbevelingen

- Investeer in de verstandhouding en samenwerking tussen gemeente (raad, college, ambtelijk apparaat), Port of Harlingen en het bedrijfsleven. Het opstellen van gemeentelijk beleid is een concrete kans en gelegenheid om de samenwerking te verbeteren.
- De onderwerpen die in de haven spelen zijn complex, van groot financieel belang en met veel onzekerheid omgeven. Dit vraagt om frequente uitwisseling van kennis en begrip van elkaars belangen en is daarmee per definitie ook tijdrovend. De huidige formele overleggen zijn daarvoor onvoldoende. Het is daarom zaak om elkaar ook informeel te treffen om grip te krijgen op de complexe vragen en keuzes die spelen in de haven van Harlingen.
- De belangrijkste verbeteringen die wij adviseren door te voeren zijn als volgt.
In de samenwerking binnen de gemeente:
 1. Tussen college en raad: in gesprek bepalen welke informatiebehoefte reëel en gewenst is en op welke manier die invulling krijgt (rapportages, werkbezoeken, etc.).
 2. Binnen het college: het hanteren van botsende belangen en spanningsvelden tussen de verschillende portefeuilles.
 3. In de interactie met het ambtelijk apparaat: versterken van de coördinatie en regie door de accounthouder.
In de samenwerking tussen de gemeente en de Port of Harlingen:
 4. Het gesprek tussen de portefeuillehouder Havens en de directeur Port of Harlingen versterken op basis van het (nog op te stellen) beleid voor de commerciële havens.
 5. Periodiek overleg tussen burgemeester, havenmeester en directeur Port of Harlingen over het spanningsveld tussen veiligheid en bedrijfsvoering.
 6. Intensiveren van de operationele afstemming tussen de gemeente en Port of Harlingen over het beheer en onderhoud. Door beter en vaker onderling contact kan de gemeente meer zicht en grip op haar eigendommen krijgen.
- Overweeg om naar de AvA alleen de portefeuillehouder Financiën af te vaardigen, waarbij de wethouder Havens op de inhoudelijke ontwikkeling van de haven stuurt via beleidskaders en regulier overleg met de directie van Port of Harlingen. Zo worden de sturingslijnen voor financiën en inhoudelijk havenbeleid ontvlecht en kan een meer eenduidige sturing ontstaan.

Financiën

De financiële prestaties van PoH de afgelopen jaren hebben voldaan aan de verwachting. Voor de komende jaren ligt het financiële perspectief onder de lijn van de afgelopen jaren. Op de langere termijn zijn de vooruitzichten goed. Hierbij blijft de afhankelijkheid van variabele inkomsten een aandachtspunt.

Richtinggevende aanbevelingen

- In de financiële sturing zou de gemeente Harlingen langetermijndoelen gericht op waardecreatie voor de economie van Harlingen meer centraal moeten stellen.
- Verminder de financiële kwetsbaarheid van Port of Harlingen op middellange en lange termijn. Nu is Port of Harlingen zowel kwetsbaar door de te geringe investeringscapaciteit als door organisatorische kwetsbaarheid. Investeringscapaciteit kan vergroot worden door garantstelling vanuit de gemeente of een ander dividendbeleid. De organisatorische kwetsbaarheid door samen te werken met andere havens in en buiten Fryslân en de afhankelijkheid van marktschommelingen kan verminderd worden door een groter aandeel erfpacht en huur in de omzet. Daarvoor is bezit van grond voor PoH ook essentieel.
- Herzie de dividendafspraken zodanig dat Port of Harlingen de kans krijgt om meer investeringsvermogen op te bouwen waarmee de kwetsbaarheid verminderd wordt. Dat betekent niet dat de gemeente Harlingen geen dividend meer zou mogen ontvangen. Maar wel dat de staffel wordt 'omgekeerd'; dus niet 100% van de eerste winst, maar een lager percentage over de eerste euro's. Dan blijft er ook vermogen in de onderneming zelf.
- Verken de mogelijkheden van uitbreiding van het aantal aandeelhouders, waarbij het doel is de strategische positie van Port of Harlingen te versterken. Het te realiseren dividend is daarbij een randvoorwaarde en geen doel op zichzelf. Als tussenstap op weg naar uitbreiding van het aantal aandeelhouders, zou gewerkt kunnen worden aan een meer (formele) samenwerking met andere Friese havens en in het kielzog daarvan de provincie Fryslân. Samenwerking zou bijvoorbeeld kunnen door gezamenlijk backoffice-activiteiten te bundelen of gezamenlijke marktwerking te doen.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond

Harlingen is één van de oudste zeehavensteden van Nederland en de enige Friese zeehavenstad¹. De haven van Harlingen is een veelzijdige regionale haven. In totaal zijn er 168 bedrijven gevestigd in het havengebied. Er wordt lading overgeslagen uit zee- en binnenvaartschepen (voornamelijk zand, grind, zout en poot aardappelen). Harlingen is een trekpleister voor de recreatieve en bedrijfsmatige (zeil)vaart. De Bruine Vloot heeft hier ligplaatsen en er zijn verschillende historische schepen te zien.² Er worden schepen gebouwd, afgebouwd, gerepareerd en onderhouden, met als bijzondere (en groeiende) tak van sport de bouw en *refit* van megajachten. Er is een laad- en loslocatie voor containers, er wordt projectlading verwerkt en er worden casco's voor de woningbouw geproduceerd. Vanuit de haven van Harlingen varen bovendien de veerdiensten van en naar de Waddeneilanden Vlieland en Terschelling. De haven heeft ook industriële bedrijvigheid, waaronder zoutwinning en -verwerking, een betonfabriek, de gaslocatie van Vermilion Energy en de reststoffencentrale REC.³ Tot slot komen vissers er hun vangst afleveren, die ter plekke wordt verwerkt. Harlingen is de thuishaven van de Urker vissersvloot, die er z'n eigen garnalenafslag heeft. Daarmee is Port of Harlingen (hierna ook: PoH) de grootste garnalenhaven van Europa.⁴

De Harlinger haven heeft een gunstige ligging op de corridor van de Noordzee naar de Baltische Zee en richting de Engelse oostkust. Daarnaast is de haven goed verbonden met het Friese en Groningse achterland en via het IJsselmeer met de rest van Nederland (IJsselmeerhavens en Rotterdam en Amsterdam); over de weg en over de binnenwateren.⁵

Ook ligt Harlingen aan werelderfgoed en Natura2000-gebied de Waddenzee. De bescherming van de Waddenzee heeft consequenties voor de activiteiten en bedrijvigheid op en rond de haven, denk aan mijnbouw, baggeren en uitstoot van schadelijke stoffen. Anderzijds draagt de ligging van Harlingen aan de Waddenzee bij aan de recreatievaart en het toerisme.

NV Port of Harlingen (PoH)

In 2018 is de Harlingse haven verzelfstandigd tot de NV Port of Harlingen. Hiermee is er een scheiding gekomen in het beheer en eigendom van de havens in Harlingen; een deel is in (economisch) eigendom gekomen bij PoH (het commerciële havengebied), een ander deel is in eigendom gebleven van de gemeente (het maatschappelijk havengebied).

Figuur 1 laat de kaart zien van de Harlingse havens. Deze zijn onderverdeeld in commerciële en maatschappelijke havens, zoals te zien in tabel 1.

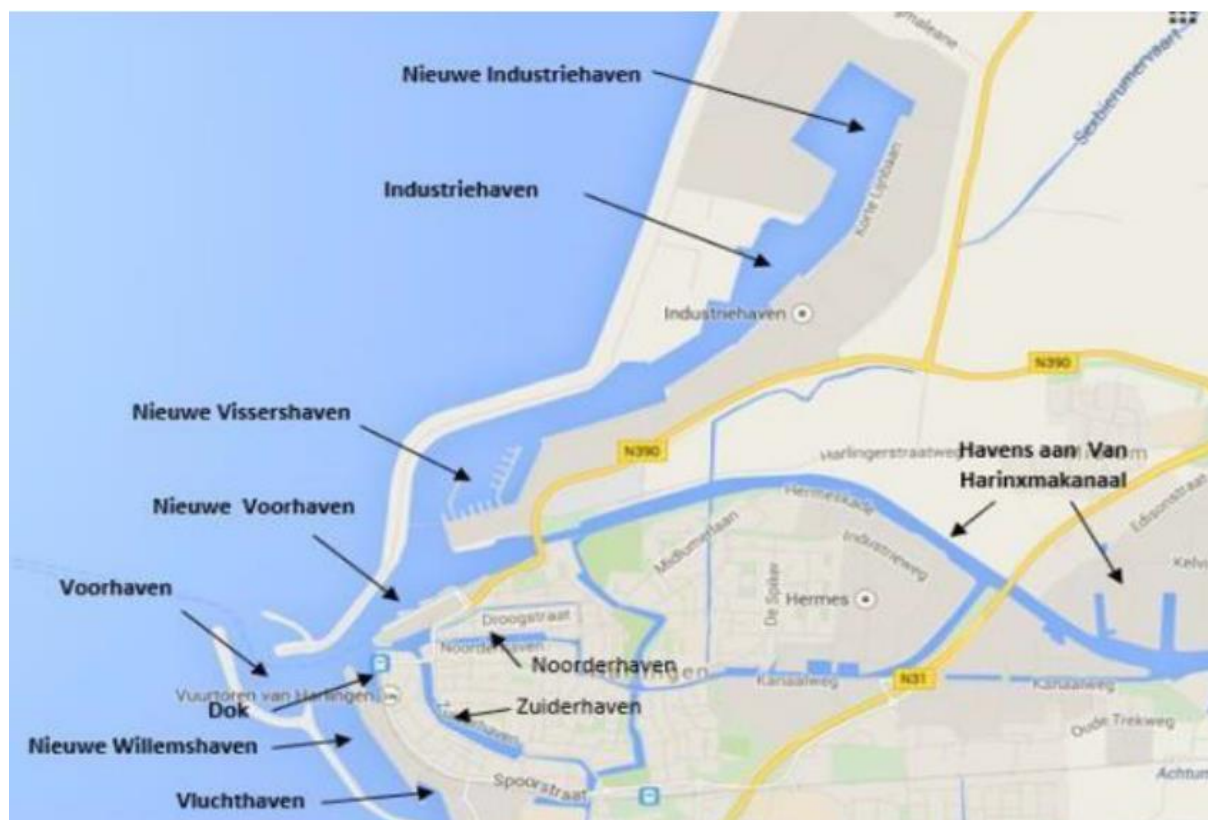
¹ Havenvisie Gemeentelijke havens (Online raadpleegbaar via: [havenvisie_gemeentelijke_havens_harlingen_januari_2022_def.pdf \(sim-cdn.nl\)](#)), p. 3.

² Havenvisie Gemeentelijke havens (Online raadpleegbaar via: [havenvisie_gemeentelijke_havens_harlingen_januari_2022_def.pdf \(sim-cdn.nl\)](#)), p. 7.

³ Havenvisie Port of Harlingen (Online raadpleegbaar via: [Havenvisie Port of Harlingen 2019 2035.pdf](#)), p. 7.

⁴ Havenvisie Port of Harlingen (Online raadpleegbaar via: [Havenvisie Port of Harlingen 2019 2035.pdf](#)), p. 7.

⁵ Havenvisie Port of Harlingen (Online raadpleegbaar via: [Havenvisie Port of Harlingen 2019 2035.pdf](#)), p. 8.



Figuur 1. Kaart van de Harlingse havens.

Tabel 1. Indeling van commerciële en maatschappelijke havens in Harlingen.

Commerciële havens	Maatschappelijke havens
Nieuwe Industriehaven	Nieuwe Willemshaven
Industriehaven	Vluchthaven
Nieuwe Vissershaven	Noorderhaven
Nieuwe Voorhaven	Zuiderhaven
Voorhaven	
Dok	

De Port of Harlingen voert het havenbeheer uit in de maatschappelijke havens, in opdracht van de gemeente Harlingen. De uitzonderingen hierop zijn de Noorderhaven en de achterzijde van de Zuiderhaven, die door Jachthaven Leeuwenbrug worden geëxploiteerd. Aan het Van Harinxmakanaal, achter de Tsjerk Hiddessluizen, bevinden zich de Hermesgade, Koningsbuurt en de havens van Oostpoort. Deze vallen ook onder nautisch beheer van Port of Harlingen.⁶

⁶ Havenvisie Port of Harlingen (Online raadpleegbaar via: [Havenvisie Port of Harlingen 2019 2035.pdf](#)), p. 10-11.

1.2 Aanleiding

Ambitiedocument Havenbedrijf Harlingen

Begin 2015 is door de gemeenteraad ingestemd met het Ambitiedocument Havenbedrijf Harlingen. Daarmee is het startschot voor de verdere verkenning en voorbereiding van de verzelfstandiging van het havenbedrijf gegeven. In oktober 2016 volgde de instemming met verzelfstandiging van de haven door de gemeenteraad en kreeg het college de opdracht om de verzelfstandiging te formaliseren en te effectueren. In april 2017 heeft de gemeenteraad ingestemd met de Verzelfstandigingsovereenkomst, Akte van oprichting, Akte van inbreng en de statuten van het havenbedrijf. De Port of Harlingen is eind 2017 opgericht en daarmee werd de verzelfstandiging een feit. Onderdeel van de beraadslaging die heeft geleid tot de verzelfstandiging van de haven van Harlingen is dat na een aantal jaar een evaluatie van het besluit tot verzelfstandiging van Port of Harlingen wordt uitgevoerd. Dit moment is nu aangebroken.

Evaluatie van de verzelfstandiging

Het doel van de evaluatie van de verzelfstandiging van het havenbedrijf is te reflecteren op de afspraken over de verzelfstandiging en lessen te trekken voor de jaren hierna. De gemeente Harlingen heeft Berenschot gevraagd deze evaluatie uit te voeren en richtinggevende aanbevelingen te doen. Ten grondslag aan de evaluatie ligt de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen van de verzelfstandiging van het havenbedrijf in Harlingen behaald en is voldaan aan de daarvoor benodigde kritische (succes)voorwaarden?

Drie onderzoeksthema's: visie, structuur en financiën

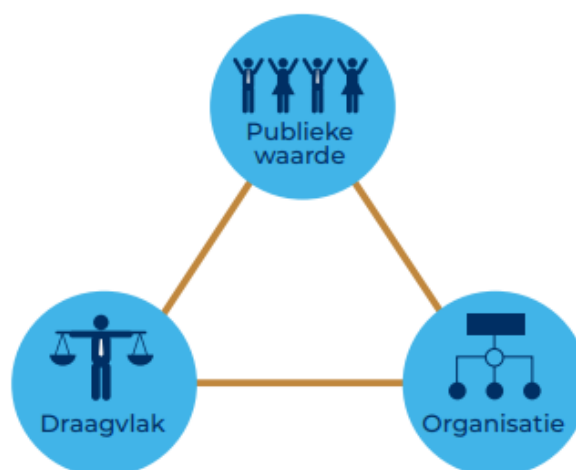
De opdrachtgever heeft drie onderzoeksthema's benoemd, namelijk visie, structuur en financiën. Op elk van deze thema's heeft de opdrachtgever een aantal deelvragen geformuleerd, namelijk negen deelvragen over visie, zeven deelvragen over structuur en 23 deelvragen over financiën. De wens van de gemeente is om met de evaluatie terug te kijken (welke afspraken zijn er gemaakt?), stil te staan bij de huidige situatie (zijn die afspraken nagekomen? Hoe staan PoH en de samenwerking met de gemeente ervoor?) en vooruit te kijken (hoe kunnen PoH en gemeente Harlingen onder meer de samenwerking in de toekomst (nog) beter vormgeven, zodat gewenste effecten worden behaald?).

1.3 Evaluatiekader

Ons vertrekpunt ter beantwoording van de onderzoeksvraag is dat het in al het overheidshandelen gaat om het realiseren van publieke waarde voor de inwoners, ondernemers, gebruikers en het gebied zelf (het wat). Dat doet een gemeente door samen met stakeholders te bepalen welke maatschappelijke doelen moeten worden verwezenlijkt en welke resultaten daarvoor nodig zijn. De organisatie om die doelen en resultaten te realiseren (het hoe) is hiervan een afgeleide. Het draagvlak (wat vinden betrokkenen ervan) voor zowel de publieke waarde als hoe deze tot stand komt, is medebepalend voor het succes. Om op effectieve wijze publieke waarde te realiseren, is het cruciaal dat er balans is tussen deze drie elementen.

Deze visie, ontleend aan het publiekewaardemodel van Harvard-hoogleraar Mark Moore, ziet er schematisch als volgt uit:

- Publieke waarde: dat wat de gemeente wil bereiken voor de samenleving (inwoners en ondernemers) en het (haven)gebied; oplossingen voor maatschappelijke opgaven, zoals voor PoH zijn neergelegd in de structuurvisie 2025.
- Organisatie: de structuur en de wijze waarop partijen daarbinnen opereren, en de financiën.
- Draagvlak: het draagvlak onder belanghebbenden, zowel intern als extern.



Figuur 2. Publiekewaardemodel.

De gedachte achter de verzelfstandiging van de haven van Harlingen was dat de haven een aanjager kan zijn voor waardecreatie en werkgelegenheid. Door de haven als een overheids-NV te organiseren, zou deze slagvaardig(er) kunnen bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen (publieke waarde). Het publiekewaardemodel is daarmee zeer geschikt om terug te kijken op hoe de verzelfstandiging van PoH vorm heeft gekregen, hoe dit heeft uitgedaakt in termen van gerealiseerde publieke waarde en hoe het draagvlak voor PoH zich gedurende de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Ook helpt het model om vooruit te kijken naar hoe de balans tussen publieke waarde, organisatie en draagvlak kan worden versterkt en daarmee om gestructureerde, richtinggevende aanbevelingen te kunnen doen over de thema's visie, structuur en financiën.

Bij de start van het onderzoek hebben wij de deelvragen geclusterd met het publiekewaardemodel. Wij hebben onderscheid gemaakt tussen vragen die moeten worden beantwoord aan de hand van feiten, beelden en/of een expertoordeel. Het schematisch overzicht daarvan is hieronder weergegeven.

Tabel 2. Overzicht.

	Publieke waarde	Organisatie	Draagvlak
Visie	<p><u>Feiten</u>: b, c</p> <p><u>Expertoordeel</u>: Welke publieke waarde wenst de gemeente te bereiken met de haven? In hoeverre is het gelukt deze te realiseren?</p>	<p><u>Feiten</u>: a, f, g</p> <p><u>Beelden</u>: h, i</p> <p><u>Expertoordeel</u>: d, e, h, i</p>	<p><u>Beelden</u>: Is de nagestreefde publieke waarde de juiste in de ogen van belanghebbenden?</p>
Structuur	<p><u>Expertoordeel</u>: In hoeverre draagt de wijze van organiseren bij aan het realiseren van de gewenste publieke waarde?</p>	<p><u>Feiten</u>: a, c, d, e</p> <p><u>Beelden</u>: b, d</p> <p><u>Expertoordeel</u>: f, g</p>	<p><u>Beelden</u>: b, e</p>
Financiën		<p><u>Feiten</u>: a, b, g, h, i, j, l, m</p> <p><u>Beelden</u>: a, h</p> <p><u>Expertoordeel</u>: c, d, e, f, k, n</p>	

1.4 Onderzoeksaanpak

Wij hebben op basis van het kader een plan van aanpak opgesteld, dat hieronder in verkorte vorm, schematisch is weergegeven.



Naar aanleiding van het startgesprek heeft u ons de documenten verstuurd op basis waarvan wij een documentenstudie hebben uitgevoerd. Ook hebben wij enkele informatieve gesprekken gevoerd, waarin blinde vlekken, zaken die ons opgevallen en/of onduidelijk zijn, zijn geadresseerd. Het resultaat van de documentenstudie is een nota van bevindingen, die met de begeleidingscommissie is besproken. Ook hebben wij gesprekken gevoerd met de Port of Harlingen, de gemeente, het bedrijfsleven en andere belanghebbenden. De feiten en beelden die uit de documentenstudie respectievelijk de gesprekken volgden, zijn de basis geweest waarmee wij onze analyse, conclusie en aanbevelingen hebben geschreven. Het resultaat is de eindrapportage die voor u ligt.

1.5 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk bevat de achtergrond en inleiding. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 geven wij de feiten, de beelden en onze bevindingen weer aan de hand van de onderzoeksthema's: visie, structuur en financiën. In hoofdstuk 5 volgt onze conclusie en hebben wij richtinggevende aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

In bijlage 1 staan de deelvragen en een beknopte beantwoording daarvan. In bijlage 2 vindt u een globale tijdlijn van de besluiten en gebeurtenissen met betrekking tot de Port of Harlingen. In bijlage 3 staat een geanonimiseerde lijst van de gevoerde gesprekken. In bijlage 4 is een globale lijst van bestudeerde documenten opgenomen.

HOOFDSTUK 2

Visie

2.1 Doelstelling

2.1.1 Feiten

De Port of Harlingen is verzelfstandigd met het volgende doel: *Het behouden en creëren van werkgelegenheid en het garanderen van de continuïteit en het groeipotentieel voor het bedrijfsleven.*⁷ Of zoals in het rapport 'Business Case' (2016) van onderzoeksbureau Stig (hierna: 'Stig (2016)') is verwoord: 'het vergroten van de waardecreatie en werkgelegenheid'.⁸ Om dit doel te bereiken heeft Stig een aantal kritische randvoorwaarden en succesfactoren bepaald, waarover we verder ingaan in hoofdstuk 2.2.

2.1.2 Beelden

Waardecreatie

Het bedrijfsleven en het gemeentebestuur scharen zich achter de inzet en het doel van waardecreatie. Zij verschillen echter – ook onderling – van mening over de realisatie van de waardecreatie. Is het (voldoende) gelukt om waarde te creëren en is het de waarde die zij voor ogen hadden? Dit uit zich onder meer in discussies over welke bedrijven het beste in de haven passen en hoe deze bedrijven passen binnen het 'plaatje' van de haven van Harlingen en de commerciële focus.

Over het 'plaatje' van de haven van Harlingen geven gesprekspartners aan dat de haven van Harlingen een unieke en natuurlijke positie heeft, door de ligging aan het Wad. Zij vragen zich af hoe de Port of Harlingen zich goed kan positioneren ten opzichte van andere havens in Nederland en of de gecreëerde waarde daaraan heeft bijgedragen.

In het verlengde hiervan wordt ook vaak de vraag gesteld 'wat voor haven wil je zijn'? Wil de Port of Harlingen de veelzijdige industrie behouden of moet het zich richten op een of meerdere sectoren? De meningen hierover verschillen en dat uit zich in de antwoorden over de realisatie van waardecreatie.

Voorbeeld

De biovergistingsfabriek is door gesprekspartners vaak aangehaald als voorbeeld. Enerzijds wordt door gesprekspartners aangegeven dat deze fabriek past binnen de energietransitie en daarmee ook binnen de focus van de Port of Harlingen om een duurzame haven te zijn. Anderzijds wordt afgevraagd wat een niet-watergebonden bedrijf in de haven moet en wordt de vraag gesteld of met de komst van deze fabriek een bepaalde richting wordt ingezet die mogelijk ten koste gaat van de veelzijdige industrie van de haven van Harlingen.

⁷ Verzelfstandigingsovereenkomst, preambule, onder a; zie ook het Ambitiedocument 'De Haven van Harlingen: De ambitie van een zelfstandig havenbedrijf' (2014), p. 4.

⁸ Stig, Business Case (2016), p. 17.

Kortom, aan de inzet van de Port of Harlingen en aan de doelstelling an sich wordt niet getwijfeld. Wel verschillen de gesprekspartners van mening over de realisatie van waardecreatie, doordat zij andere beelden hebben over welke waarde gecreëerd moet worden.

De haven van Harlingen heeft verbinding met het achterland, vooral in de provincie Fryslân. Het hele stelsel aan vaarwegen en havens kan een grote rol spelen in enkele van de grote transitie's. Zoals het van de weg af halen van vrachtvervoer en vervoer in de grondstoffenstrategie. Daarvoor is verbinding en samenwerking met andere Friese havens cruciaal. Harlingen zou hier een leidende rol in kunnen pakken. Temeer daar Harlingen een unieke positie heeft met zowel een binnen- als een buitenhaven. De concurrentiepositie van PoH ten opzichte van andere havens zoals Port of Zwolle en Port of Twente zou door samenwerking verder versterkt kunnen worden. Het beeld leeft ook dat doordat Friese havens niet of in mindere mate samen optrekken, zij in Den Haag en Brussel minder in beeld zijn en kansen laten lopen.

Werkgelegenheid

Door de Port of Harlingen is aangegeven dat zij niet langer direct sturen op werkgelegenheid creëren. Wel stuurt de Port of Harlingen op waardecreatie en daarmee indirect op werkgelegenheid. Onze gesprekspartners geven aan dit beeld te herkennen.

Vanuit zowel het bedrijfsleven als vanuit het gemeentebestuur is aangegeven dat de doelstelling met betrekking tot werkgelegenheid herziening behoeft. Er is volgens hen niet nader aangegeven om wat voor type werkgelegenheid het moet gaan en zij vinden dat dit wel zou moeten. De beelden over het type werkgelegenheid dat nagestreefd moet worden, lopen ook erg uiteen.

Voorbeeld

Bepaalde gesprekspartners hebben aangegeven dat er meer gefocust moet worden op 'hoogwaardige' werkgelegenheid, waar andere gesprekspartners hebben aangegeven dat de Port of Harlingen een veelzijdige haven is en daarom een focus op 'hoogwaardige' werkgelegenheid niet kan en ook niet wenselijk is.

Samenvattend geven gesprekspartners aan behoefte te hebben aan een herziening van de doelstelling 'werkgelegenheid', waarbij ook invulling wordt gegeven aan de kwalitatieve werkgelegenheid.

2.1.3 Bevindingen

De doelstellingen 'waardecreatie' en (indirecte) 'werkgelegenheid' zijn actueel en relevant, maar ook dusdanig breed dat nadere invulling nodig is. Het kader ontbreekt waarin deze doelstellingen zijn uitgewerkt. Dit laat ruimte voor uiteenlopende ideeën bij de invulling van de doelstellingen, redenerend vanuit de verschillende wensbeelden van belanghebbenden voor de haven. Waar de één een veelzijdige haven voor zich ziet, ziet de ander een haven voor zich waar op specifieke sectoren wordt gefocust. Samenhangend met deze verschillende wensbeelden hebben belanghebbenden ook verschillende ideeën over de haalbaarheid en maakbaarheid van deze wensbeelden. In beide wensbeelden heeft waardecreatie en werkgelegenheid een andere invulling en wordt het daarom ook anders gewogen. Dit maakt dat een uitspraak nodig is over het wensbeeld dat leidend is, dat zowel op draagvlak moet kunnen rekenen bij politiek en bestuur, bij het havenbedrijf en bij het in de haven vertegenwoordigde bedrijfsleven.

2.2 Kritische randvoorwaarden, succesfactoren en budgetneutraliteit

Om aan de ambitie en doelstelling te voldoen zijn in Stig (2016) drie kritische randvoorwaarden omschreven, namelijk:

- Grip op grond:
 - *"Het havenbedrijf dient 'grip op de grond' te hebben. Een haven bestaat uit water, kades en het achterliggende terrein. Het havenbedrijf dient ook zeggenschap te hebben over de grond aan het water om voldoende sturing te kunnen hebben op het opereren van de haven.*
 - *Zeggenschap over de grond geeft een juridische basis voor de regierol van het havenbedrijf. Hiermee heeft het havenbedrijf zeggenschap over de activiteiten in de haven en kan het bijsturen waar nodig. Zonder zeggenschap over de grond kan alleen gestuurd worden via haven- en kadegelden en is het havenbedrijf een nautische dienstverlener.*
- Financiële ruimte:
 - *Het havenbedrijf dient over voldoende financiële ruimte te beschikken om te kunnen investeren. Om groei mogelijk te maken moet het havenbedrijf kunnen investeren in zowel hardware (grond, infra, opstallen) als software (onderzoek, mensen, promotie).*
- Bestuurlijke vrijheid:
 - *Het havenbedrijf dient voldoende mandaat te krijgen om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen in het belang van de onderneming en de doelstellingen van de onderneming. Het havenbedrijf dient keuzes te kunnen maken voor de lange termijn, onafhankelijk van politieke belangen.*
 - *De raad van commissarissen houdt toezicht op hoofdlijnen. Dit betekent zeggenschap over strategische keuzes op bedrijfsniveau, niet over afzonderlijke projecten. Zolang projecten passen binnen het bedrijfsplan van het havenbedrijf kan het havenbedrijf hierover zelfstandig besluiten.*
 - *Het bedrijfsplan met daarin de doelstellingen wordt eens per vijf jaar geactualiseerd en dient goedgekeurd te worden door de aandeelhouder. In dit bedrijfsplan kunnen maatschappelijke doelen worden geborgd. Op deze wijze behoudt de gemeente zeggenschap over de langetermijndoelstellingen van het havenbedrijf."*

In hetzelfde rapport identificeert Stig vijf succesfactoren voor de Port of Harlingen, namelijk: 1) ontwikkel een eenduidige exploitatiedoelstelling en stel een langetermijnvisie vast; 2) ontwikkel een commerciële strategie en positionering; 3) intensiver gebruik van bestaande middelen; 4) investeer op basis van de langetermijnvisie; en 5) creëer een goede balans tussen privaat en publiek.⁹

Tot slot wordt in Stig (2016) een andere belangrijke term geïntroduceerd, namelijk 'budgetneutraliteit'. Hiermee wordt bedoeld dat de Port of Harlingen de gemeente dividend moest uitkeren minimaal ter hoogte van de weggevallen inkomsten en financiële nadelen die ontstonden door de verzelfstandiging.¹⁰

⁹ Stig (2016), p. 20-22.

¹⁰ Voor een verdere uiteenzetting van het begrip 'budgetneutraliteit' verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van deze rapportage.

2.2.1 Samenhang tussen de kritische randvoorwaarden

De kritische randvoorwaarden in Stig (2016) verwoord, zijn: 'grip op grond', 'financiële ruimte' en 'bestuurlijke vrijheid'.¹¹ Stig stelt dat de kritische randvoorwaarde 'bestuurlijke vrijheid' relevant is voor het behalen van de bovengenoemde doelstelling doordat de Port of Harlingen hiermee voldoende mandaat krijgt om zelfstandig beslissingen te nemen in het belang van de onderneming en de doelstellingen van de onderneming. Het havenbedrijf dient keuzes te kunnen maken voor de lange termijn, onafhankelijk van politieke belangen. Hiervoor is een corresponderende governancestructuur vereist. In hoofdstuk 3 gaan wij in op onze bevindingen over de governancestructuur.

De andere twee kritische randvoorwaarden, 'grip op grond' en 'financiële ruimte' zijn sterk verbonden. 'Grip op grond' gaat over de zeggenschap over de grond en 'financiële ruimte' gaat over de mogelijkheid voor Port of Harlingen om te kunnen investeren. Zonder zeggenschap over de grond kan Port of Harlingen alleen sturen via haven- en kadegelden en is het havenbedrijf een nautische dienstverlener.¹² Dit hangt samen met het verdienmodel van de Port of Harlingen. De inkomsten bestaan hoofdzakelijk uit het innen van Havengelden (aantal bewegingen in de haven) en in aanvulling daarop zijn grondinkomsten (door het verkrijgen en vervolgens verhuren/in erfpacht uitgeven van grond) nodig.¹³

'Grip op grond' is daarmee op twee manieren van belang voor de financiële ruimte van Port of Harlingen. Allereerst doordat het direct leidt tot inkomsten uit grond. Ten tweede doordat Port of Harlingen langs deze weg kan sturen op welke bedrijven waar in het havengebied terechtkomen. Door de grond ter beschikking te stellen aan bedrijven met 'natte activiteiten', vergroot het aantal vaarbewegingen, waarmee de inkomstenbron uit havengelden vergroot worden. Als de Port of Harlingen voldoende inkomsten heeft, leidt dit tot de financiële ruimte om te kunnen investeren.¹⁴ Kortom, de financiële ruimte van de Port of Harlingen is (mede) afhankelijk van de grip die het havenbedrijf op de gronden van de haven heeft.

2.2.2 Feiten

In de oprichtingsdocumenten¹⁵ zijn de kritische randvoorwaarden en succesfactoren uit Stig (2016) deels expliciet en deels impliciet overgenomen.

Bestuurlijke vrijheid

De kritische randvoorwaarde 'bestuurlijke vrijheid' volgt expliciet uit meerdere oprichtingsdocumenten. Zo is in de Verzelfstandigingsovereenkomst opgenomen: '*de NV zet politiek bestuur op afstand en schept daarmee de juiste condities voor continuïteit van de Havens*'.¹⁶ Uit de Akte van oprichting volgt de governancestructuur, waarin de kritische randvoorwaarde van 'bestuurlijke vrijheid' is vormgegeven.¹⁷ Daarin is bepaald dat de gemeente Harlingen (vertegenwoordigd door de twee betrokken wethouders) de enig aandeelhouder is van de Port of Harlingen en dat de Port of Harlingen een directie en een Raad van Commissarissen heeft. Door deze governancestructuur is de politiek formeel op afstand gezet.

¹¹ Stig (2016), p. 22-23.

¹² Stig (2016), p. 22.

¹³ Bedrijfsplan '24-'28, p. 51 e.v.

¹⁴ Bedrijfsplan '24-'28, p. 51 e.v. en Stig (2016), p. 56.

¹⁵ Hieronder verstaan wij de volgende documenten: de Verzelfstandigingsovereenkomst, de Akte van inbreng, de Akte van oprichting en de Operationele havenovereenkomst (2018).

¹⁶ Verzelfstandigingsovereenkomst, preambule, onder e.

¹⁷ Akte van oprichting, o.a. art. 14 en 15.

Grip op grond en financiële ruimte

De kritische randvoorwaarden 'grip op grond' en 'financiële ruimte' volgen impliciet uit de oprichtingsdocumenten. Zo stelt de Akte van oprichting dat de vennootschap als doel heeft: *'het verkrijgen en/of aan derden uitgeven van al dan niet havengebonden terreinen'*.¹⁸ In de oprichtingsdocumenten is – op de Akte van inbreng na, waarin (de economische eigendom van) bepaalde onroerende zaken zijn overgedragen aan de Port of Harlingen¹⁹ – niet uitgewerkt hoe de Port of Harlingen andere al dan niet havengebonden terreinen verkrijgt.

Hetzelfde geldt voor de kritische randvoorwaarde 'financiële ruimte'. In de Akte van oprichting staat dat de vennootschap ten doel heeft *'om door (nieuwe) vormen van financiering kansrijke ontwikkelingen in het haven- en industriegebied mogelijk te maken of te bespoedigen.'* En *'Onder het doel der vennootschap is mede begrepen het oprichten en verwerven van, het deelnemen in, het samenwerken met en het voeren van de directie over andere ondernemingen, alsmede het (doen) financieren, ook door middel van het stellen van zekerheden, van andere ondernemingen, met name van die waarmee de vennootschap in een groep is verbonden, alsmede alle overige handelingen die bevorderlijk kunnen zijn voor het doel.'*²⁰ Hieruit volgt dat Port of Harlingen over voldoende financiële ruimte moet beschikken om te kunnen investeren. In de oprichtingsdocumenten staat, behalve in de Akte van inbreng, niet hoe die financiële ruimte voor Port of Harlingen beschikbaar is gesteld en behouden blijft.

Westergo CV/BV

De Ontwikkelingsmaatschappij Westergo CV/BV (Westergo) is opgericht met als doel het havengebied van Harlingen te ontwikkelen en gronden te verkopen aan bedrijven die zich in de haven willen vestigen. De aandelen van Westergo waren voor 50% in handen van de gemeente Harlingen en voor de andere 50% in handen van BNG-GO (Gebiedsontwikkeling). Westergo had verschillende gronden in het havengebied van Harlingen in eigendom. Sinds de verzelfstandiging zijn deze gronden aangekocht door de gemeente en is Westergo CV/BV nadien ontmanteld. De gronden zijn vervolgens in erfpacht uitgegeven aan de Port of Harlingen. Alleen de grond van 'De Kraanbaan' moet nog worden overgedragen. De voorbereidingen hiervoor vinden op voorjaar 2024 plaats.

Dividendregeling

De dividendregeling is niet ten tijde van de verzelfstandiging, maar later in 2020 vastgesteld.

Voordat de dividendregeling is vastgesteld, waren er op budgetneutraliteit gebaseerde dividendverwachtingen van de gemeente. Dit hield in dat de door Port of Harlingen behaalde winst volledig ter beschikking zou staan van de aandeelhouder en jaarlijks zou worden uitgekeerd.²¹

¹⁸ Akte van oprichting, art. 2.1, onder 3.

¹⁹ In de Akte van oprichting is een aantal onroerende zaken overgedragen aan PoH, maar omvat slechts een deel van het gehele industriële haventerrein.

²⁰ Akte van oprichting, art. 2.1 en 2.2.

²¹ Brief 17 september 2020, 'Dividendregeling PoH en aanvullende maatregelen t.b.v. uitvoering havenvisie', p. 1; Document '20191209 uitgangspunten dividendbeleid PoH definitief', p. 1 (*'Omdat bij de verzelfstandiging geen dividendbeleid is geformuleerd anders dan dat de volledige winst ter beschikking staat aan de aandeelhouder, is het van belang om een helder en transparant beleid te formuleren.'*).

Ontwikkelingen sinds de verzelfstandiging

In de jaren die volgden na het moment van verzelfstandiging, zijn er stappen gezet door de gemeente en Port of Harlingen op het gebied van 'financiële ruimte' en 'grip op grond'. Zo is over 'financiële ruimte' in 2020 een dividendregeling vastgesteld en inzake 'grip op grond' heeft Port of Harlingen – mede door de ontmanteling van Westergo BV/CV – beschikking over (de economische eigendom van) meer gronden dan het havenbedrijf ten tijde van de verzelfstandiging had.

De kritische randvoorwaarden en succesfactoren zijn in de periode na de verzelfstandiging ook terug te zien in verscheidene plannen van de Port of Harlingen. In de jaarplannen, bedrijfsplannen en de strategische visie wordt aandacht besteed aan de kritische randvoorwaarden en hoe daar invulling aan wordt gegeven. Uit deze documenten volgt ook een langetermijnvisie, waarin aandacht wordt besteed aan een commerciële strategie en positionering, en hoe op basis daarvan gehandeld en geïnvesteerd wordt.

2.2.3 Beelden

Ten aanzien van de kritische randvoorwaarden gaan we allereerst in op de algemene vraag over deze randvoorwaarden, namelijk in hoeverre aan de kritische randvoorwaarden is voldaan. Vervolgens wordt een onderscheid gemaakt tussen de drie kritische randvoorwaarden en wordt separaat ingegaan op de randvoorwaarden.

Algemeen

De gesprekspartners zijn het unaniem eens over de opgestelde kritische randvoorwaarden. Deze zijn essentieel en nog steeds relevant voor het slagen van de Port of Harlingen. Verder zijn de gesprekspartners het overwegend met elkaar eens dat bij de oprichting van de Port of Harlingen niet aan de opgestelde kritische randvoorwaarden is voldaan. De gesprekspartners duiden het slagen van de Port of Harlingen daarmee als een lastige opgave, gezien de uitgangssituatie van de Port of Harlingen.

Grip op grond

De gesprekspartners zijn het met elkaar eens dat de uitgangssituatie, voor wat betreft 'grip op grond', voor de Port of Harlingen niet makkelijk is geweest. Bepaalde gesprekspartners hebben aangegeven dat niet is nagekomen wat in eerste instantie zou zijn afgesproken. Zo zou eerder in het verzelfstandigingsproces zijn afgesproken dat de Port of Harlingen over onder meer de gronden uit Westergo CV/BV zou beschikken. PoH heeft bij verzelfstandiging echter geen beschikking gekregen over deze gronden. Dit heeft de uitgangssituatie van de Port of Harlingen nadelig beïnvloed, aldus die gesprekspartners.

Door alle gesprekspartners wordt erkend dat de Port of Harlingen zich na het moment van verzelfstandiging heeft ingezet om 'grip op grond' te krijgen. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de Port of Harlingen hiervoor ook afhankelijk is van andere partijen. Zoals de welwillendheid van grondeigenaren om grond te verkopen of de bereidheid van de gemeente om bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten.

De Port of Harlingen merkt hier zelf over op dat zij meer tempo en daadkracht van de gemeente verwachten dan geleverd is. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat zij, zowel in het heden als in het verleden, van de Port of Harlingen juist meer tempo, daadkracht en tijdige communicatie verwachten. De gemeente geeft aan dat bij hen in een te laat stadium op de deur is geklopt voor grondverwerving en zij niet zomaar en opeens bestuursrechtelijke instrumenten kunnen inzetten.

Zowel de Port of Harlingen, het college als het bedrijfsleven ziet 'grip op grond' ook nu nog als een relevante kritische randvoorwaarde voor het slagen van de Port of Harlingen. Havengrond is in het algemeen een schaars goed. De beperkte ruimte in de haven vraagt om een zorgvuldige en goede invulling, waarbij de havenfuncties versterkt moeten worden. Het beeld is dat het ruimtelijk beleid op dat vlak versterkt kan worden.

Voor het onderzoeksthema 'Visie' zijn de belangrijkste beelden dat:

- aan de kritische randvoorwaarde 'grip op grond' op het moment van verzelfstandiging niet (voldoende) is voldaan;
- Port of Harlingen, ondanks inspanningen van zowel de Port of Harlingen als de gemeente, nog steeds over te weinig grond beschikt;
- 'grip op grond' nog steeds als een relevante kritische randvoorwaarde wordt gezien.

Financiële ruimte

Over de financiële ruimte hebben zowel de Port of Harlingen als het college aangegeven dat, op het moment van verzelfstandiging, budgetneutraliteit en de uitwerking daarvan in de dividendregeling, of het ontbreken daarvan, de Port of Harlingen heeft gehinderd om investeringsvermogen op te bouwen voor de ontwikkeling van de haven.²²

Door de Port of Harlingen en het college wordt aangegeven dat met de komst van de dividendregeling 2020 de financiële ruimte is verbeterd. Desondanks heeft de Port of Harlingen aangegeven dat de financiële ruimte waarover POH beschikt, nog steeds beperkt is.

Gesprekspartners uit verschillende hoeken van de gemeente en de Port of Harlingen hebben aangegeven open te staan voor een andere invulling van budgetneutraliteit dan oorspronkelijk daarmee bedoeld.

Door zowel de Port of Harlingen, het college als het bedrijfsleven wordt aangegeven dat de randvoorwaarde nog steeds als relevant wordt gezien.

Voor het onderzoeksthema 'Visie' zijn de belangrijkste beelden dat:

- aan de kritische randvoorwaarde 'financiële ruimte' op het moment van verzelfstandiging niet (voldoende) is voldaan;
- de kritische randvoorwaarde 'financiële ruimte' nog steeds als relevant wordt gezien door gesprekspartners;
- door de Port of Harlingen is aangegeven dat de actuele financiële ruimte beperkt is.

Bestuurlijke vrijheid

Voor wat betreft de kritische randvoorwaarde 'bestuurlijke vrijheid' hebben zowel de Port of Harlingen als het college aangegeven dat het doel daarvan is om voldoende mandaat te geven aan de Port of Harlingen zodat deze zelfstandig beslissingen kan nemen in het belang van de onderneming en de doelstellingen van de onderneming.²³ Ook zijn zij het erover eens dat het havenbedrijf keuzes moet maken voor de lange termijn, onafhankelijk van politieke belangen.

²² Voor een verdere uiteenzetting van de beelden op het gebied van budgetneutraliteit en de dividendregeling verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van deze rapportage.

²³ Voor een verdere uiteenzetting van de beelden op het gebied van 'voldoende mandaat' verwijzen wij naar hoofdstuk 3 van deze rapportage.

Over de uitwerking van de 'politiek op afstand' verschillen zowel het bedrijfsleven als de Port of Harlingen als het college van mening. Vanuit het bedrijfsleven en vanuit de Port of Harlingen wordt aangegeven dat de politiek zich moeilijk bij de verzelfstandiging heeft neer kunnen leggen. Zij merken directe dan wel indirecte beïnvloeding vanuit de kant van de gemeente op het (langetermijn)beleid en het alledaags handelen van de Port of Harlingen. Vanuit de gemeente wordt het beeld herkend dat – ondanks 'bestuurlijke vrijheid' – de commerciële haven vaker dan voorheen en vaker dan de gemeentelijke havens onderwerp van gesprek is in de politieke arena.

De door ons gesproken raadsleden hebben aangegeven te begrijpen dat bestuurlijke vrijheid een logische consequentie van de verzelfstandiging is en ook randvoorwaarde is voor het functioneren van de Port of Harlingen. Tegelijkertijd geven zij aan zoekend te zijn naar hoe zij op een formele dan wel informele wijze invloed kunnen uitoefenen ten aanzien van de voor hen belangrijke onderwerpen, met name voor wat betreft de continuïteit van het havenbedrijf.

In het kader van het onderzoeksthema 'Visie' zijn de belangrijkste beelden dat:

- de kritische randvoorwaarde 'bestuurlijke vrijheid' nog steeds als relevant wordt gezien door gesprekspartners;
- onder 'bestuurlijke vrijheid' wordt verstaan dat het havenbedrijf keuzes moet kunnen maken voor de lange termijn, onafhankelijk van politieke belangen;
- de uitwerking van 'bestuurlijke vrijheid' niet overeenkomt met hetgeen daaronder wordt verstaan. Sterker nog, de commerciële havens zijn vaker onderwerp van gesprek dan voorheen.

2.2.4 Bevindingen

Algemeen

De kritische randvoorwaarden zijn actueel en relevant om de Port of Harlingen te laten slagen. Aan de kritische randvoorwaarden is echter overwegend *niet* voldaan. De nadere concrete invulling en daadwerkelijke implementatie van de kritische randvoorwaarden ontbreken. Wel zijn er in de afgelopen jaren een aantal stappen in de goede richting gezet. Dit lichten wij hieronder toe.

Grip op grond

De gronden van Westergo CV/BV zijn niet bij het moment van de verzelfstandiging overgedragen aan de Port of Harlingen, maar in de loop der tijd na de verzelfstandiging. Gelijktijdig ontbreekt het nog aan een samenhangende uitwerking en planning *hoe* Port of Harlingen 'grip op grond' realiseert. Het ontbreekt aan een scherpe analyse welke gronden in (economisch) eigendom van de Port of Harlingen moeten zijn (komen) om van 'grip op grond' te spreken. Ook is onduidelijk hoe de gemeente en Port of Harlingen stapsgewijs toewerken naar dit beoogde eindbeeld. Daarmee is sprake van onduidelijkheid of en hoe die gronden worden verworven en wie welke rol heeft om dat te realiseren.

Aan de kritische randvoorwaarde 'grip op grond' is daarmee op twee manieren niet voldaan, namelijk:

1. Op het moment van verzelfstandiging zijn onvoldoende gronden overgedragen om te kunnen spreken van daadwerkelijke invulling van de kritische randvoorwaarde 'grip op grond' en
2. Tot op heden is er geen duidelijke strategie en tijdpad om 'grip op grond' alsnog duurzaam te realiseren.

Financiële ruimte

Voor financiële ruimte maken wij eenzelfde constatering. Op het moment van verzelfstandiging was onduidelijk *hoe* Port of Harlingen de 'financiële ruimte' zou verkrijgen waarnaar gestreefd werd. Dit hangt samen met het begrip budgetneutraliteit. Onder budgetneutraliteit werd – op het moment van verzelfstandiging – verstaan: dat de Port of Harlingen de gemeente dividend moest uitkeren minimaal ter hoogte van de weggevallen inkomsten en financiële nadelen die ontstonden door de verzelfstandiging.

Er is sprake van een spanningsveld tussen de kritische randvoorwaarde 'financiële ruimte' en budgetneutraliteit. De vereiste budgetneutraliteit betekent namelijk dat er minder, of – afhankelijk van de resultaten – zelfs geen financiële ruimte voor de Port of Harlingen is om te investeren. Gaandeweg is dit ook door de betrokken partijen geconstateerd en is een dividendregeling vastgesteld om hier meer duidelijkheid over te verschaffen. Daarmee is het spanningsveld weliswaar verkleind, maar niet weggenomen. Het is niet weggenomen doordat de onderliggende oorzaak van het spanningsveld, namelijk budgetneutraliteit, voor meerdere interpretaties vatbaar is en het door verschillende betrokkenen anders wordt geïnterpreteerd, zoals naar voren is gekomen in de gevoerde gesprekken. Dit heeft tot resultaat dat het thema steeds terugkeert in de gesprekken en sprake is van onduidelijkheid. Het is daarom zaak om duidelijkheid te creëren over het begrip budgetneutraliteit.

Bestuurlijke vrijheid

Voor 'bestuurlijke vrijheid' is op het moment van verzelfstandiging *we* duidelijk in kaart gebracht wat hieronder verstaan wordt en hoe het gerealiseerd wordt. Het doel van bestuurlijke vrijheid is de mogelijkheid voor Port of Harlingen om keuzes te maken voor de lange termijn, onafhankelijk van politieke belangen. Daartoe is bij de verzelfstandiging een governancestructuur opgesteld die later ook niet gewijzigd is.

Wij zien dat het gesprek over 'keuzes maken voor de lange termijn, onafhankelijk van politieke belangen' veel te zwart-wit gevoerd wordt, met onrealistische wensen over en weer. Aan de ene kant is de Port of Harlingen een overheids-NV, waarmee de mogelijkheid van politieke inmenging een gegeven is. Aan de andere kant betekent bestuurlijke vrijheid geen vrijbrief voor Port of Harlingen om, zonder enige politieke inmenging, een eigen koers te bepalen. De kritische randvoorwaarden 'bestuurlijke vrijheid' gaat namelijk niet zo ver dat de gemeente in het geheel geen kaders meer zou mogen stellen. Deze kaders mogen (en moeten) alleen niet zo ver gaan dat ze in conflict komen met de (statutaire) doelstelling en governance van Port of Harlingen of een ad-hoc-/incident-gedreven karakter hebben.

In dit verband is het van belang dat gemeentelijk, kaderstellend beleid voor de commerciële havens ontbreekt.²⁴ Daardoor is er gebrek aan heldere politieke kaders over wat de gemeente Harlingen met de Port of Harlingen wil bereiken en binnen welke kaders de Port of Harlingen in (bestuurlijke) vrijheid mag acteren. Wij lezen de kritische randvoorwaarde 'bestuurlijke vrijheid' aldus dat de Port of Harlingen de vrijheid heeft om binnen die kaders een koers voor de langere termijn uit te zetten en daarnaar in vrijheid te handelen. Doordat dit gemeentelijk beleid ontbreekt, is het onduidelijk binnen welke grenzen de Port of Harlingen moet handelen, wat een voedingsbodem oplevert voor (onderlinge) spanningen.

²⁴ Zie paragraaf 2.3 van deze rapportage.

2.3 Beleid

2.3.1 Feiten

Commerciële havens

Port of Harlingen heeft voor de commerciële havens een Havenvisie (met een looptijd van vijftien jaar) opgesteld, die is uitgewerkt in bedrijfsplannen (met looptijden van vijf jaar), en jaarplannen opgesteld. Dit komt overeen met de documenten die volgens het rapport van Stig 'Verzelfstandiging Port of Harlingen: Bestuur en Zeggenschap' (2017) (hierna: Stig (2017)) opgesteld zouden moeten worden, waarbij wordt opgemerkt dat in Stig (2017) een strategische visie van 25 jaar staat omschreven in plaats van vijftien jaar.

Op hoofdlijnen is in deze documenten vastgehouden aan de doelstellingen, kritische randvoorwaarden en succesfactoren zoals omschreven ten tijde van de verzelfstandiging van de Port of Harlingen. In het meest recente bedrijfsplan ('24-'28) ligt vanwege aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt echter minder de focus op de ambitie 'werkgelegenheid' bij het aantrekken van nieuwe bedrijven. Er wordt nu meer gekeken naar de toegevoegde waarde die een nieuw bedrijf bij vestiging kan realiseren.

De Algemene vergadering van Aandeelhouders is bevoegd om de door de directie van Port of Harlingen opgestelde bedrijfsplannen en jaarplannen vast te stellen, nadat deze eerst door de Raad van Commissarissen zijn goedgekeurd.²⁵ Bij het vaststellen van de Havenvisie is er geen formele rol weggelegd voor de AvA. De Havenvisie is vastgesteld in het college²⁶ en besproken in de gemeenteraad.²⁷

De gemeente Harlingen heeft geen (beleids)visie op de commerciële havens. Genoemde documenten bij de verzelfstandiging van Port of Harlingen reppen niet over een door de gemeente Harlingen op te stellen beleid voor de commerciële havens. Wel heeft de gemeente een planologisch kader (bestemmingsplan) voor de commerciële havens.

Maatschappelijke havens

De gemeente Harlingen heeft in de Havenvisie 'Gemeentelijke havens Harlingen 2022-2032' de speerpunten voor de ontwikkeling van de maatschappelijke havens uiteengezet. Deze Havenvisie ziet toe op de 'gemeentelijke havens' of de 'maatschappelijke havens', te onderscheiden van de 'commerciële havens' waar Port of Harlingen een visie voor heeft opgesteld.²⁸ Er is op dit vlak geen taak weggelegd voor Port of Harlingen. Zie tabel 1 in hoofdstuk 1 voor een overzicht van welke havengebieden onder het maatschappelijk dan wel commercieel havengebied vallen.

²⁵ Akte van Oprichting, artikelen 15.8 en 19.2.

²⁶ Collegebesluit 18 april 2019.

²⁷ Informatieve raad, 9 mei 2019.

²⁸ Online raadpleegbaar via: [havenvisie_gemeentelijke_havens_harlingen_januari_2022_def.pdf \(sim-cdn.nl\)](https://sim-cdn.nl/havenvisie_gemeentelijke_havens_harlingen_januari_2022_def.pdf).

De actuele beleidsdocumenten in het commerciële en maatschappelijke havengebied zijn hieronder schematisch weergegeven:

Tabel 3. Overzicht beleidsdocumenten.

Gemeente Harlingen		Port of Harlingen
Commerciële havengebied		<ul style="list-style-type: none"> • Strategische visie 2019-2035; • Bedrijfsplan '24-'28; • Jaarplan '24.
Maatschappelijke havengebied	Havenvisie 'Gemeentelijke havens Harlingen 2022-2032'	n.v.t.

2.3.2 Beelden

Gemeentelijke visie op de commerciële havens

Ten aanzien van de gemeentelijke visie bestaat er een eensluidend beeld: een gemeentelijke visie op de commerciële havens ontbreekt. Onze gesprekspartners hebben aangegeven dat het ontbreken hiervan te verklaren is doordat bij de verzelfstandiging is afgesproken dat de Port of Harlingen een Havenvisie opstelt, die door de gemeente besproken en geaccordeerd zou worden.

Uit de gesprekken blijkt dat, ondanks de aanleiding en daarmee de verklaring voor het ontbreken van een gemeentelijke visie op de commerciële havens, hier wel behoefte aan is. Tegelijkertijd rijst daarmee de vraag hoe dat zich verhoudt tot 'bestuurlijke vrijheid' en 'de politiek op afstand'. Hierover verschillen de gesprekspartners van mening. Zo geven sommige gesprekspartners aan dat een gemeentelijke visie op de commerciële havens niet in lijn is met de beoogde 'bestuurlijke vrijheid' en 'de politiek op afstand'. Zij hanteren een meer absolute benadering van deze begrippen. Waar anderen een minder absolute benadering van deze begrippen hanteren en aangeven dat een gemeentelijke visie op de commerciële havens hier wel mee verenigbaar is, zolang de Port of Harlingen maar met vrijheid kan handelen binnen de gestelde kaders uit het gemeentelijke beleid voor de commerciële havens.

Provinciale visie op de havens van Harlingen

In de gesprekken die wij hebben gevoerd, wijzen velen op de rol die de provincie Fryslân zou kunnen spelen of moeten pakken. De afgelopen decennia stond de ontwikkeling van Friese havens lager op de beleidsagenda van de provincie. In het bestuursakkoord 2023-2027 'Oparbeidzje foar Fryslân' is echter te lezen dat: '*Gedeputeerde Staten komen met een integrale Friese havenvisie. Waarbij wij infrastructuur en economie samen laten optrekken. De genomen besluiten over de vaarwegen naar Drachten en Heerenveen blijven staan. Wij blijven ons inzetten voor het opwaarderen van het Van Harinxmakanaal.*'²⁹

De provinciale havenvisie is er nog niet, maar wordt wel binnenkort verwacht. Het is ook nog niet duidelijk of de provincie hierin een traditionele, meer beperkte rol kiest (voornamelijk aanleggen en onderhouden van vaarwegen) of een meer actieve rol in (de ondersteuning van) de doorontwikkeling van de Friese havens. In ieder geval is PoH een belangrijke speler in dit geheel als enige Friese zeehaven. We hebben meermaals gehoord dat Harlingen meer nog met de provincie en andere gemeenten zou moeten optrekken in de ontwikkeling van visie en beleid. Harlingen heeft de provincie ook nodig voor de slagkracht naar Den Haag en Brussel.

²⁹ Bestuursakkoord 2023-2027 'Oparbeidzje foar Fryslân', p. 18.

Ook is in meerdere gesprekken genoemd dat de provincie een aantrekkelijke partner wordt gevonden als tweede aandeelhouder van PoH. Dit is voor zover bij ons bekend nog niet als verzoek bij de provincie neergelegd en de provincie heeft hier ook geen bestuurlijk standpunt over ingenomen. Het beeld is wel dat er ook bij de provincie mogelijk meerwaarde wordt gezien in een bredere samenwerking met en tussen de Friese havens, mede met het oog op enkele grote transitie's. Het beeld is dat de vraag hoe de samenwerking precies wordt vormgegeven ook bepalend is voor de rol die de provincie in zal willen nemen.

Visie Port of Harlingen op de commerciële havens

Zowel het bedrijfsleven als de gemeente zijn op de hoogte van de Havenvisie van de Port of Harlingen. Alle gesprekspartners zijn het er ook over eens dat er ambities en ontwikkelrichtingen voor de commerciële haven zijn opgenomen in de visie. Er bestaat binnen het bedrijfsleven wel verschil van mening over welke ambities en ontwikkelrichtingen nagestreefd zouden moeten worden. Zo kan de ene ondernemer zich vinden in de nadruk op duurzaamheid, waar de ander vreest dat dit ten koste kan gaan van de veelzijdige industrie van de Harlingse haven.

Het bedrijfsleven en de gemeente vinden elkaar in het beeld dat ambities wel zijn uitgesproken in de visie van de Port of Harlingen, maar concrete uitwerking daarvan nog ontbreekt. Zowel in planvorming als in uitwerking. Het mist daarmee de handen en voeten die het nodig heeft om de ambities waar te maken.

Voorbeeld

Een ondernemer geeft aan de ambitie voor verduurzaming te herkennen, maar vraagt zich af hoe dat in de praktijk wordt uitgevoerd. De ondernemer kent bijvoorbeeld concrete plannen over elektriciteitsinfrastructuur niet.

2.3.3 Bevindingen

Zoals hiervoor geconstateerd heeft de gemeente geen visie opgesteld ten aanzien van de commerciële havens. Uit gesprekken blijkt dat er een afspraak lag dat Port of Harlingen een Havenvisie voor de commerciële havens zou opstellen. Het college heeft ingestemd met de Havenvisie en de gemeenteraad is geïnformeerd over de Havenvisie. Dit is in lijn met de door ons bestudeerde documenten ten tijde van de verzelfstandiging, waarin niet vermeld staat dat de gemeente een (beleids)visie voor de commerciële havens zou opstellen.

Daarmee is de aanleiding en een verklaring voor het ontbreken van een gemeentelijke visie op de commerciële havens gegeven. De consequentie hiervan is dat het ontbreekt aan een door de gemeente gegeven invulling en concretisering van de in de commerciële havens te bereiken (publieke) doelen op basis van het wensbeeld dat de gemeente nastreeft. Ook ontbreekt het aan de benodigde nadere invulling en concretisering van de kritische randvoorwaarden, met bijzondere aandacht voor de spanningsvelden die er tussen de doelen en kritische randvoorwaarden (kunnen) bestaan. Een politiek en bestuurlijke gedragen beleid, dat ook op draagvlak van de Port of Harlingen en ondernemers in het havengebied kan rekenen, vergroot de duidelijkheid en de mogelijkheid voor de Port of Harlingen om de ontwikkeling van PoH tot een succes te maken. Het daartoe te doorlopen proces kan bovendien voor meer eensgezindheid tussen betrokkenen zorgen over de ambities en de manier waarop dit bereikt wordt.

Tot slot biedt een visie op de commerciële havens de ruimte voor de gemeenteraad om in een betere positie te komen. Bij het vaststellen van beleid geeft de raad invulling aan haar kaderstellende taak. Dit vergroot ook de mogelijkheden om haar controlerende taak uit te voeren. Voor een verdere uiteenzetting van de rol van gemeenteraad wij naar hoofdstuk 3 'Structuur' van deze rapportage.

2.4 Nautische Taken, Veiligheid en Beheer en Onderhoud

2.4.1 Feiten

In de meest recente versie van de Operationele Havenovereenkomst (2021) (hierna: OHO 2021) en de Dienstverleningsovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van de Nautische Taken en over Beheer en Onderhoud. Onder Nautische Taken wordt verstaan: *'de op grond van (een) Aanwijzings- en mandaatbesluiten(en) van de Gemeente uit te voeren publieke nautische taken en bevoegdheden die toezien op het toegankelijk maken en houden van de vaarwegen van, naar en binnen de Havens, zoals het coördineren, optimaliseren, begeleiden en handhaven van een veilige, vlotte, ordelijke en milieuverantwoorde afwikkeling van het scheepvaartverkeer en het scheppen van voorwaarden hiervoor met betrekking tot de Havens.'*³⁰ De Nautische Taken worden door de Port of Harlingen dan wel de havenmeester uitgevoerd in zowel het maatschappelijk als het commerciële havengebied.

De Nautische Taken moeten onderscheiden worden van Beheer en Onderhoud, waar taken en werkzaamheden gericht op het beheer en onderhoud van de havens en bijbehorende constructies onder vallen.³¹ Voor het beheer en onderhoud van het commerciële deel van de haven is de Port of Harlingen volledig verantwoordelijk en daarom *'[behoeven] [o]ver het beheer en onderhoud van het commerciële havengebied (...) tussen de gemeente en NV geen afspraken te worden gemaakt'*.³² De definiëring Beheer en Onderhoud in de OHO 2021 ziet daarom alleen toe op de maatschappelijke havens. Ten aanzien van de maatschappelijke havens is bepaald dat de Port of Harlingen de uitvoering van de taken met betrekking tot Beheer en Onderhoud, objectbediening en ligplaatsbeheer op zich neemt.³³ De uitvoering van deze taken vindt gestalte als 'dienstverlening' en zijn nader uitgewerkt in bijlage III ('Dienstverleningsafspraken') van de OHO 2021.³⁴

De rolverdelingen tussen de gemeente Harlingen en de Port of Harlingen voor wat betreft Nautische Taken en Beheer en Onderhoud voor het maatschappelijk en commercieel havengebied is hierna in tabel 4 weergegeven.

³⁰ Artikel 1.2, OHO (2021), onder 'Nautische Taken'.

³¹ Artikel 1.2, OHO (2021), onder 'Beheer en Onderhoud': *'taken en werkzaamheden te verrichten door de NV, gericht op het beheer en onderhoud van de Havens, Objecten, Maritieme Constructies, walstroom- en watervoorzieningen in het Maatschappelijk Havengebied'*.

³² Oplegnotitie (bijlage IV) bij OHO (2021), p. 2, onder 'Aanscherpingen en Wijzigingen'.

³³ Artikel 2.3, OHO (2021).

³⁴ Artikel 5, OHO (2021).

Tabel 4. Rolverdeling Nautische Taken en Beheer en Onderhoud gemeente Harlingen en PoH.

Taak	Omschrijving	Maatschappelijk havengebied	Commercieel havengebied
Nautische Taken	Op grond van Aanwijzings- en mandaatbesluit(en) van de gemeente uit te voeren publieke Nautische Taken en bevoegdheden.	De Nautische Taken worden uitgevoerd door de Port of Harlingen dan wel de havenmeester. Dit is geregeld in de OHO 2021. ³⁵	De Nautische Taken worden uitgevoerd door de Port of Harlingen dan wel de havenmeester. Dit is geregeld in de OHO 2021. ³⁶
Beheer en Onderhoud	Beheer en onderhoud van de havens en bijbehorende constructies.	De NV zal ten behoeve van de gemeente als dienstverlening zorg dragen voor de objectbediening, het ligplaatsbeheer en beheer en onderhoud in het Maatschappelijk Havengebied. De uitwerking hiervan is te vinden in de OHO 2021 en in de Dienstverleningsovereenkomst. ³⁷	Over het beheer en onderhoud van het Commerciële Havengebied behoeven tussen de gemeente en NV geen afspraken te worden gemaakt aangezien dit een volle 100% verantwoordelijkheid van de NV is. ³⁸

De OHO (2021) en de bijbehorende Dienstverleningsovereenkomst is het uiteindelijke resultaat van wijzigingen op de oorspronkelijke OHO (2018), een addendum op de OHO (2018) en een integrale vervanging van de oorspronkelijke OHO (2018) inclusief addendum. De voorgeschiedenis van de OHO (2021) is uiteengezet onder deelvraag f van bijlage 1 van deze rapportage.

2.4.2 Beelden

Ten aanzien van de uitvoering van de Nautische Taken en Veiligheid en Beheer en Onderhoud worden door gesprekspartners vanuit het bedrijfsleven geen wezenlijke verschillen ervaren ten opzichte van de situatie voor de verzelfstandiging van de Port of Harlingen. Wel is door sommige gesprekspartners vanuit het bedrijfsleven aangegeven dat zij meer contact en actiever stakeholder- en omgevingsmanagement van de Port of Harlingen verlangen.

De havenmeester heeft aangegeven dat door toenemende wet- en regelgeving de omvang van het takenpakket voor de uitvoering van Nautische Taken (en Veiligheid) is toegenomen.

De gemeente geeft aan weinig zicht en grip te hebben op de staat van het onderhoud van de maatschappelijke havens, maar ziet ook geen aanleiding om een slechte staat van onderhoud te veronderstellen. Wel geeft de gemeente aan dat binnen de operationele hoek van de gemeente nog veel ervaring te vinden is en dat de Port of Harlingen de kennis en kunde van de gemeente beter zou kunnen benutten. Ter illustratie is in het gesprek verwezen naar de situatie waarin Port of Harlingen een dienst op het gebied van beheer en onderhoud heeft uitbesteed, terwijl de operationele hoek van de gemeente aangaf deze dienst ook uit te kunnen voeren tegen een – naar hun verwachting – lager tarief.

Tot slot heeft de Port of Harlingen aangegeven relatief veel tijd kwijt te zijn aan (opdrachtnemende) taken op het gebied van Beheer en Onderhoud.

³⁵ OHO 2021, artikel 2.4, zie bijlage II van de OHO 2021 voor een volledig overzicht.

³⁶ OHO 2021, artikel 2.4, zie bijlage II van de OHO 2021 voor een volledig overzicht.

³⁷ Artikel 2.3, OHO 2021.

³⁸ Oplegnotitie bij de OHO 2021, p. 2.

2.4.3 Bevindingen

Met de komst van de OHO 2021 is sprake van een verbetering ten opzichte van de oorspronkelijke OHO uit 2018. De betrokkenen weten nu beter wie verantwoordelijk is voor welke taken dan voorheen.

Uit de OHO en de bijbehorende Dienstverleningsovereenkomst volgt daarnaast dat de Port of Harlingen ten behoeve van de gemeente de taken voor Beheer en Onderhoud in de maatschappelijke havens uitvoert. Deze taken zijn helder belegd.

In dit verband heeft de gemeente aangegeven dat zij weinig zicht en grip op de staat van onderhoud heeft en dat Port of Harlingen meer gebruik zou kunnen maken van de kennis en expertise die de gemeente in huis heeft op het gebied van beheer en onderhoud.

Wel constateren wij dat de formele rolverdeling van opdrachtgever en opdrachtnemer partijen niet zou moeten beletten om in de operatie nauwer samen te werken en elkaars kennis/kunde en capaciteit te benutten. Door beter en vaker onderling contact kan de gemeente meer zicht en grip op haar eigendommen krijgen en kan zij haar kennis en expertise actief aan de Port of Harlingen aanbieden. Wij verwijzen in dit verband ook naar het volgende hoofdstuk, waarin wij hier verder op ingaan.

HOOFDSTUK 3

Structuur

In dit hoofdstuk beschrijven wij de verwevenheid en rolverdelingen tussen de gemeente en Port of Harlingen, hoe de informatievoorziening tussen de gemeente en Port of Harlingen plaatsvindt en gaan wij in op de positie van de gemeente als enig aandeelhouder van Port of Harlingen.

3.1 Feiten

Governance en bevoegdheden

In de Akte van oprichting (Statuten) is de organisatie van de PoH vastgelegd, inclusief de rollen en verantwoordelijkheden die daar onderdeel van zijn. Op hoofdlijnen ziet de organisatie er als volgt uit:

- **AvA.** De Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) waarin de havenwethouder en de wethouder van financiën door het college namens de gemeente worden gemandateerd om namens de gemeente te stemmen. De AvA is bevoegd tot wijziging van de statuten, uitgifte van aandelen, benoeming/schorsing/ontslag van de leden van de RvC, benoeming van de directie, vaststellen van het dividendbeleid en het aangaan van verplichtingen/investeringsbeslissingen boven de € 500.000. Ook is de AvA bevoegd de directie te schorsen en stelt de AvA de bedrijfsplannen, de begroting en de bezoldiging van de directie vast.
- **RvC.** De Raad van Commissarissen (RvC) bestaande uit drie personen. De RvC keurt de bedrijfsplannen en de begroting van de directie goed, controleert of de directie zich aan de plannen houdt en kan de directie schorsen. De RvC tekent mee bij het aangaan van verplichtingen/investeringsbeslissingen van € 150.000 - € 500.000.
- **Directie.** Het bestuur van PoH wordt gevormd door een directie – bestaande uit één directeur die benoemd wordt door de AvA – onder toezicht van een Raad van Commissarissen. De directie stelt de bedrijfsplannen voor de onderneming op, is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de plannen en heeft een beperkt mandaat (tot € 150.000) voor het aangaan van verplichtingen/investeringsbeslissingen.

- **Havenmeester.** Er is een havenmeester in dienst van PoH die verantwoordelijk is voor het (doen) uitvoeren van publieke taken voor de gemeente, voor zover verband houdende met het nautisch beheer, de scheepvaart, de havens en de vaarwegen en alle andere publiekrechtelijke taken die door PoH moeten worden uitgevoerd. In de Operationele Havenovereenkomst (2021) is nader uitgewerkt hoe de havenmeester deze Nautische Taken vervult.³⁹ De havenmeester legt uitsluitend verantwoording af aan de organen die de vervulling van de Nautische Taken hebben opgedragen.⁴⁰ De havenmeester doet jaarlijks verslag aan het bevoegd gezag over de wijze waarop de Nautische Taken zijn vervuld.⁴¹ Voor alle processen die niet voortkomen uit de Nautische Taken legt de havenmeester verantwoording af aan de directie.⁴²
- **Burgemeester.** De burgemeester is het wettelijk bevoegd gezag voor de openbare orde en veiligheid in de haven. Daaruit volgt dat de havenmeester voor openbare orde en veiligheid verantwoording aflegt aan de burgemeester.

De governancestructuur is sinds de oprichting van PoH ongewijzigd.

Rol gemeenteraad

De gemeenteraad heeft geen directe rol in de governance van PoH. Op basis van artikel 16 artikel 169 van de Gemeentewet is het college verantwoording schuldig aan de raad over het door het college gevoerde bestuur en moet het college de raad alle inlichtingen geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft of die door de raad worden gevraagd.⁴³ In het raadsbesluit tot verzelfstandiging van de haven (oktober 2016) is ook opgenomen dat *'het college [de gemeenteraad] frequent [zal] blijven informeren middels mondelinge mededelingen en raadsinformatiebrieven over gezette stappen.'* Daarnaast constateert Stig (2017) dat *'gezien de huidige financieringsruimte kan een [...] investering [van meer dan € 500.000] niet gedaan worden zonder deze via de aandeelhouder (gemeente) te financieren of zonder de aandeelhouder te vragen om toestemming om bij derden te mogen financieren. Daarmee is toestemming van de gemeenteraad onvermijdelijk bij grote investeringsbeslissingen.'*

Organogram

In Stig (2017) is het bestuur en zeggenschap van de Port of Harlingen nader vormgegeven en uitgewerkt in een organogram (figuur 3). In het bedrijfsplan 2024-2028 is te zien dat sindsdien de interne organisatie van PoH iets is aangepast (figuur 4).

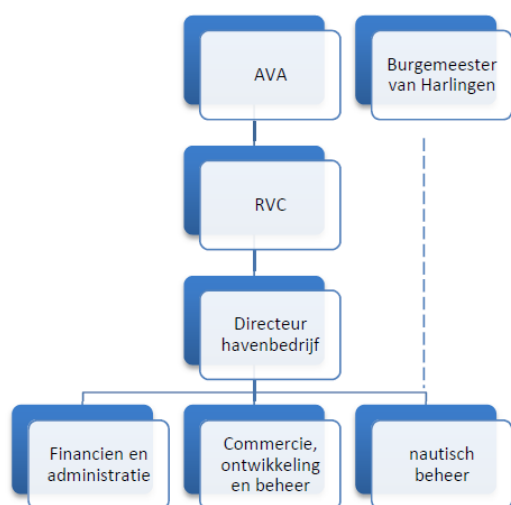
³⁹ Artikel 4.2, OHO (2021); Artikel 1.2, onder Nautische Taken, OHO (2021): *'de op grond van (een) Aanwijzings- en mandaatbesluiten(en) van de Gemeente uit te voeren publieke nautische taken en bevoegdheden die toezien op het toegankelijk maken en houden van de vaarwegen van, naar en binnen de Havens, zoals het coördineren, optimaliseren, begeleiden en handhaven van een veilige, vlotte, ordelijke en milieuverantwoorde afwikkeling van het scheepvaartverkeer en het scheppen van voorwaarden hiervoor met betrekking tot de Havens, zoals deze zijn omschreven in Bijlage II (overzicht Nautische Taken).'*

⁴⁰ Artikel 4.3, OHO (2021).

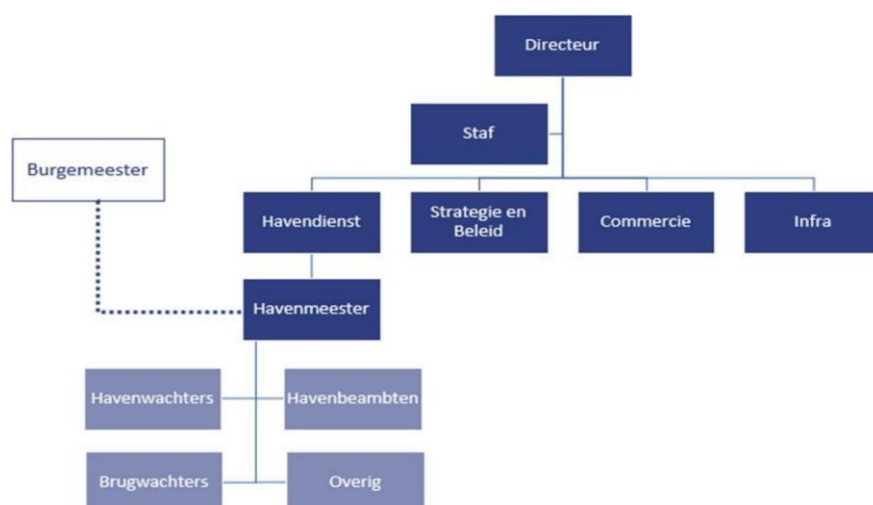
⁴¹ Artikel 16b, Akte van Oprichting; Artikel 4.9 OHO (2021).

⁴² Artikel 4.4, OHO (2021).

⁴³ Gemeentewet, Artikel 169, lid 1, 2 en 3.



Figuur 4. Organogram PoH. Bron: Stig (2017).



Figuur 3: Organogram PoH. Bron: Bedrijfsplan 2024-2028 (2023).

Verschillende rolverdelingen tussen de gemeente en PoH

De gemeente en PoH hebben onderling verschillende verhoudingen en rolverdelingen. De hierboven beschreven governance gaat vooral in op de aandeelhoudersrol van de gemeente. Hieronder gaan we in op de overige rolverdelingen, waarbij we voor de volledigheid de aandeelhoudersrol kort samenvatten.

- **Aandeelhoudersrol gemeente.** De organisatie van Port of Harlingen bestaat op hoofdlijnen uit de directie, de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders (AVA). De gemeente Harlingen is enig aandeelhouder in de Port of Harlingen. De wethouder van financiën en de wethouder met de portefeuille havens vertegenwoordigen de gemeente in de AVA.
- **Relatie opdrachtgever en -nemer (gemeente – Port of Harlingen).** Uit de OHO 2021 volgt dat Beheer en Onderhoud voor de commerciële havens de verantwoordelijkheid is van de Port of Harlingen.⁴⁴ Het Beheer en Onderhoud voor de maatschappelijke havens voert de Port of Harlingen uit als dienstverlening voor de gemeente Harlingen, net als de objectbediening, het ligplaatsbeheer en de ligplaatsplanning, en de financiële afhandeling van kade- en havengelden.⁴⁵
- **Grondexploitatie.** De gemeente heeft bij en na de verzelfstandiging bepaalde gronden in het commerciële havengebied in economisch eigendom overgedragen aan de Port of Harlingen (behalve de Kraanbaan, die gaat nog overgedragen worden).⁴⁶ De gronden zijn met een hoofderfpacht uitgegeven aan PoH en het havenbedrijf exploiteert die gronden middels ondererfpacht en verhuur aan bedrijven. De gemeente beschikt over bestuursrechtelijke instrumenten die ingezet kunnen worden voor grondverwerving en het sturen van de grondexploitatie, zoals onder meer de inzet van het voorkeursrecht. De Port of Harlingen is daarvoor afhankelijk van de gemeente.
- **Financiering.** Via de Akte van inbreng heeft de gemeente bepaalde activa en passiva overgedragen aan de PoH. Als enig aandeelhouder ontvangt de gemeente dividend.

⁴⁴ Afdeling 3, OHO (2021).

⁴⁵ Zie voor een nadere beschouwing van de taken voortvloeiend uit de OHO vraag f en g van '1. Visie' in deze Nota van Bevindingen.

⁴⁶ Akte van Inbreng, Akte vestiging erfpacht.

- **Vergunning- en ontheffingsverlening.** De gemeente heeft een inspanningsplicht om alle vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, goedkeuringen of toestemmingen die voor de taakuitoefening en de exploitatie door PoH noodzakelijk zijn, te verlenen binnen de kaders van de wet- en regelgeving.⁴⁷
- **Borgstelling.** Via de Akte van borgtocht staat de gemeente borg voor maximaal 80% (€ 3,6 miljoen) voor een lening van PoH bij de BNG Bank ter maximale hoogte van € 4,5 miljoen. In het bedrijfsplan 2024-2028 komt naar voren dat er op 1 juli 2021 een lening van € 3,147 miljoen is ingegaan en op 30 september 2022 nog een lening van € 1,0 miljoen. Voor beide leningen staat de gemeente garant.
- **Uitoefening bevoegd gezag ten aanzien van openbare orde en veiligheid.** In de OHO 2021 is bepaald dat de Nautische Taken worden uitgevoerd door de Havenmeester die in dienst is bij de Port of Harlingen, voor zowel de maatschappelijke als de commerciële havens. De Havenmeester legt verslag af bij het bevoegd gezag.

Overleg- en rapportagestructuur

Ten minste éénmaal per jaar wordt een algemene vergadering gehouden.⁴⁸ In die vergadering wordt de door de directie opgemaakte jaarrekening vastgesteld.⁴⁹ De directie stelt vijfjaarlijks een bedrijfsplan en jaarlijks een jaarplan op.⁵⁰ Het bedrijfsplan wordt goedgekeurd door de RvC en vastgesteld door de AvA.⁵¹ Onderdeel van het bedrijfsplan is onder meer het strategische beleid van de onderneming, investeringen, dividenden en het deelnemingenbeleid. In Stig (2017) is uitgewerkt dat dit wordt vormgegeven in een Havenvisie die beschrijft welke maatschappelijke, technologische en geopolitieke ontwikkelingen, kansen of uitdagingen voor de haven kunnen ontstaan.⁵²

Informatievoorziening aan de aandeelhouder (het college van B en W) vindt plaats via de AvA waarin de wethouder van financiën en de wethouder van economische zaken (met de havenportefeuille) namens het college plaatsnemen. Deze werkwijze is vastgelegd bij de oprichting van de NV.⁵³

De bovenstaande overleg- en rapportagestructuren gaan voornamelijk over de interactie (sturing en verantwoording) tussen gemeente en PoH rondom de aandeelhoudersrol. De oprichtingsdocumenten en de sindsdien vastgestelde documenten gaan niet in op de operationele afstemming tussen gemeente en PoH vanuit de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Wij hebben begrepen dat het gesprek tussen de gemeente als opdrachtgever en PoH als opdrachtnemer in de praktijk gestalte krijgt met een tweemaandelijks overleg tussen de portefeuillehouder Haven, een adviseur van de gemeente, een adviseur van PoH en de directeur van PoH. In dit overleg wordt onder meer afgestemd over lopende zaken in de maatschappelijke havens en bijgepraat over commerciële ontwikkelingen. Daarnaast is er wekelijks contact tussen medewerkers van de gemeente en PoH op operationeel niveau en een maandelijks technisch overleg over het beheer en onderhoud. En er vindt periodiek overleg plaats tussen de burgemeester en de havenmeester. Naar wij begrijpen is er geen structureel overleg tussen burgemeester, havenmeester en de directeur PoH.

⁴⁷ Artikel 15.1, OHO (2021).

⁴⁸ Artikel 21.1, Akte van Oprichting.

⁴⁹ Artikel 25.2, Akte van Oprichting.

⁵⁰ Artikel 19.2, Akte van Oprichting.

⁵¹ Artikel 15.8, Akte van Oprichting.

⁵² Stig 2017, p. 26.

⁵³ Artikel 21, Akte van Oprichting.

Informatievoorziening gemeenteraad

In het raadsbesluit tot verzelfstandiging van de haven van Harlingen is opgenomen dat *'Het college [de gemeenteraad] frequent [zal] blijven informeren middels mondelinge mededelingen en raadsinformatiebrieven over gezette stappen'*. Uit de bestudeerde stukken blijkt dat de gemeenteraad over een aantal belangrijke ontwikkelingen die de haven aangaan besluiten heeft genomen en/of is geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen die de haven aangaan. In 2020 nam de raad bijvoorbeeld een kredietbesluit voor de aankoop van gronden van Westergo BV/CV en stelde de raad de dividendregeling van PoH vast. En in 2021 werd de gemeenteraad per brief geïnformeerd over de borgstelling door de gemeente voor een financieringskrediet van BNG Bank aan Port of Harlingen.

Aandeelhouderschap

In de oprichtingsdocumenten is over de positie van de gemeente als enig aandeelhouder het volgende geregeld. Alleen de AvA kan besluiten om nieuwe aandelen uit te geven of om een ander vennootschapsorgaan daartoe bevoegdheid te geven.⁵⁴ In de preambule van de Verzelfstandigingsovereenkomst is als randvoorwaarde voor de verzelfstandiging van het Havenbedrijf opgenomen dat: *'gezien de publieke functie van de Havens privatisering uitgesloten is'*.⁵⁵ In diezelfde Verzelfstandigingsovereenkomst is in artikel 4.4 bepaald dat de gemeente Harlingen enig aandeelhouder is tot ten minste drie jaren na de uitgiftedatum.⁵⁶ Hieruit volgt dat het aantrekken van private medeaandeelhouders voor in ieder geval de eerste drie jaren na de verzelfstandiging is uitgesloten.

Uit het meest recente bedrijfsplan (2024-2028) en uit de jaarplannen van 2023 en 2024 komt naar voren dat (op enig moment) het aantrekken van een tweede aandeelhouder onderwerp van gesprek was.

3.2 Beelden

Meerdere sturingslijnen van gemeente naar PoH

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat de gemeente (het college) voor de commerciële havens drie sturingslijnen heeft naar PoH. Ten eerste de AvA, die tweevoudig is bezet met de wethouder van financiën en de wethouder van economische zaken. Ten tweede de beleidslijn, waarin de gemeente via beleidsvisies en -kaders kan sturen. Tot slot stuurt doet de havenmeester verslag aan het bevoegd gezag, waaronder de burgemeester, voor de vervulling van taken die aan de havenmeester zijn opgedragen.

Veel gesprekspartners geven aan dat de sturingslijnen op papier eenduidig zijn belegd, maar dat zij in de praktijk wel problemen (of risico's) ervaren. Specifieke zijn de volgende zaken benoemd:

- Door de tweevoudige bezetting van de AvA kunnen rollen door elkaar lopen: de AvA zou over financiën en continuïteit van het bedrijf moeten gaan en de gemeente zou via beleidsdocumenten en -kaders op het havenbeleid moeten sturen, niet via de AvA. Het andere perspectief is dat de dubbele bezetting een integrale sturing mogelijk maakt in de AvA.
- De havenmeester heeft twee verantwoordingslijnen: enerzijds naar de burgemeester voor openbare orde en veiligheid en anderzijds naar de directeur van PoH voor de commerciële taken. De belangen veiligheid en commercie liggen echter niet altijd op één lijn, wat een spanningsveld oplevert.

⁵⁴ Artikel 4.1, Akte van Oprichting.

⁵⁵ Preambule, onder f, Verzelfstandigingsovereenkomst.

⁵⁶ Artikel 4.4, Verzelfstandigingsovereenkomst.

- Verschillende gesprekspartners, ook van de gemeente, geven aan dat de gemeente nauwelijks beleidsmatige sturing en kaders geeft voor de commerciële havens. Exemplarisch is dat er geen gemeentelijke havenvisie is voor de commerciële havens. Als reden is aangegeven dat de gemeente, op dit moment, niet de benodigde capaciteit heeft om een visie voor het commerciële havengebied op te stellen.
- Ook is meermaals opgemerkt dat de gemeente – mede als gevolg van het vorige punt – in de verschillende sturingslijnen (veiligheid, financiën, economie) niet vanuit een overkoepelende visie stuurt.
- Bij de verzelfstandiging is voornamelijk aandacht geweest voor de bestuurlijke governance en te weinig voor de operationele samenwerking. Die moest na de verzelfstandiging worden vormgegeven. Inmiddels is daar verbetering in gekomen, zo is de accountmanager bij de gemeente aangetrokken en er is een maandelijks technisch overleg.
- Diverse gesprekspartners wijzen erop dat het invullen van de opdrachtgeversrol door de gemeente nog kan worden verbeterd. Officieel heeft alleen de accountmanager daar tijd voor. Echter is ook betrokkenheid vanuit de afdeling Openbare werken nodig. In de praktijk is die afdeling wel betrokken maar daar is formeel geen formatie voor.
- Gesprekspartners geven aan dat de verhouding tussen de directie en RvC goed verloopt. Ook de samenwerking met de AvA verloopt in beginsel goed.

Financieel mandaat

Port of Harlingen geeft aan dat de hoogte van het financiële mandaat de handelingsvrijheid beperkt. Voor bijna iedere investering (omdat investeringen in een haven bijna altijd meer zijn dan € 150.000) is goedkeuring vereist van de RvC. Bij investeringen wordt bovendien ook al gauw de grens van € 500.000 overschreden, waarbij dan goedkeuring van de AvA nodig is. Er zit daardoor een spanningsveld tussen het mandaat van de directie en de uitgangspunten 'Bestuurlijke vrijheid' en 'Financiële ruimte'.

Aantrekken tweede aandeelhouder?

Over de wenselijkheid van het aantrekken van een tweede aandeelhouder bestaan bij diverse betrokkenen beginnende gedachten. Gewezen wordt op de grote investeringsopgave voor de haven. Zo willen verschillende bedrijven in de haven verduurzamen en elektrificeren, wat aanvullende infrastructuur vergt. Sommigen willen daarom dat de gemeente een tweede aandeelhouder aantrekt. Daarvoor wordt primair gekeken naar de provincie Fryslân. Aanvullend wordt aangegeven dat PoH bezig is de haven te profileren als doorvoerhaven voor Fryslân/Noord-Nederland. Daar past ook een actieve betrokkenheid van de provincie Fryslân bij. De vraag of dat ook aandeelhouderschap door de provincie vereist, is daarmee nog niet beantwoord.

Anderen willen dat er überhaupt geen tweede aandeelhouder wordt aangetrokken. In dat geval zou namelijk ook het dividend verdeeld moeten worden over twee aandeelhouders. Met een kapitaalinjectie zou PoH weliswaar kunnen uitbreiden, maar sommige betrokkenen schatten het potentieel daarvan (te) laag in.

Informatievoorziening gemeenteraad

Bij de verzelfstandiging van de haven is afgesproken dat het college de gemeenteraad frequent blijft informeren over gezette stappen met mondelinge mededelingen en raadsinformatiebrieven. Diverse raadsleden zijn van mening dat het college onvoldoende proactief invulling geeft aan die afspraak. Zij geven daarbij aan dat de belangrijkste financiële tegenvallers wel met de raad zijn besproken en de jaarstukken van PoH (soms na aandringen) met de raad zijn gedeeld, maar dat zij verlangen naar meer aandacht voor het onderwerp haven in de raadsagenda en toegankelijke informatie over onder meer het ontstaan van financiële tegenvallers en de realisatie van leads.

3.3 Bevindingen

Diffuse sturing vanuit de gemeente

Er lopen drie verschillende sturingslijnen vanuit het college naar de Port of Harlingen, op basis van verschillende gemeentelijke belangen. Die sturingslijnen zijn op zich helder belegd. Opmerkelijk daarbij is de dubbele bezetting van de AvA, waarbij naast de portefeuillehouder Financiën ook die voor Haven aansluit. Gebruikelijk is dat in de AvA op financiën gestuurd wordt en via beleidskaders richting wordt gegeven aan het beleid van de vennootschap. Die beleidskaders ontbreken echter, omdat er geen gemeentelijke visie is voor de commerciële havens.

Daarmee ontbreekt ook een integrale afweging van de verschillende gemeentebelangen op basis van een overkoepelende visie. Het gesprek over die verschillende belangen wordt in het college onvoldoende gevoerd. In de praktijk wordt daardoor vooral vanuit de individuele belangen gestuurd. Het gevolg is een diffuse sturing van de gemeente op PoH. Bovendien bemoeilijkt het ontbreken van een gemeentelijke visie op de commerciële havens als duidelijk en actueel beleidskader de invulling van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Driehoek bevoegd gezag – directie PoH – havenmeester

De driehoeksrelatie tussen de Port of Harlingen, de havenmeester en het bevoegd gezag, kan – hoewel deze duidelijk is – met name op het gebied van veiligheid betere invulling krijgen. Daarvoor zijn er verschillende oplossingen denkbaar.

De driehoeksrelatie zou beter vormgegeven kunnen worden door een structureel overleg in te plannen, waardoor meer wederzijds begrip kan ontstaan over elkaars belangen en verwachtingen. Daarnaast kan de formele positionering van de havenmeester herzien worden. Doordat de havenmeester in dienst is bij de Port of Harlingen en verslag doet aan het bevoegd gezag voor zijn taken en bevoegdheden, wordt de havenmeester in een moeilijke positie gebracht. De havenmeester wordt hierdoor geacht twee belangen te dienen (commerciële en veiligheidsbelangen) die in de praktijk tegenover elkaar kunnen staan.

Tweede aandeelhouder

Sommige betrokkenen willen de provincie als tweede aandeelhouder aantrekken. Andere schatten het groeipotentieel van de haven in als te laag om de investeringen terug te verdienen. De provincie is op de hoogte van de wens van sommigen om de provincie als tweede aandeelhouder aan te trekken. Deze wens en het daarmee te bereiken doel is echter nog niet geconcretiseerd en een besluit hierover is dan ook nog niet genomen. De versterking van de verhouding tussen gemeente en provincie verdient nadere verkenning, waarbij een gedeeld aandeelhouderschap een mogelijk middel is. Verder zijn er ook nog geen analyses van het groeipotentieel. Voor een gedegen gesprek over het wel of niet aantrekken van een tweede aandeelhouder is dan ook een betere doordenking nodig van varianten met of zonder die tweede aandeelhouder. Bovendien gaat daar een fundamentele vraag aan vooraf: wat voor haven moet Harlingen worden en welke ontwikkeling en groei passen daarbij? Daar zijn verschillende opvattingen over (zie hoofdstuk 2).

Accounthouderschap

Bij (de voorbereiding van) de verzelfstandiging van de haven is veel aandacht geweest voor de bestuurlijke governance. De operationele samenwerking, inclusief de invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, moest in de periode na de verzelfstandiging worden uitgewerkt en ingericht. Sindsdien is er vanuit de gemeente een accountmanager ingesteld en wordt er op verschillende manieren operationeel afgestemd. Die ingeslagen weg is goed. Daarbij is nog ruimte om de operationele samenwerking te verstevigen. Zo is er, buiten de accountmanager,

geen formele capaciteit bij de gemeente om de opdrachtgeversrol in te vullen. Ook zijn nadere afspraken tussen gemeente en PoH gewenst over hoe verschillen van inzicht worden opgelost en hoe de partijen elkaars kennis en capaciteit zo goed mogelijk kunnen benutten. Dit vanuit de notie dat de gemeente en PoH een gezamenlijke doelstelling hebben om de haven te ontwikkelen.

Interactie college en gemeenteraad

Ten tijde van de verzelfstandiging hebben het college en de gemeenteraad afspraken gemaakt over de actieve informatievoorziening van het college aan de raad. De belangrijkste financiële beslissingen zijn aan de raad voorgelegd. Maar meerdere raadsleden vinden dat die informatievoorziening in de praktijk onvoldoende 'actief' is geweest.

Zonder een kant te kiezen constateren wij dat het onwenselijk is dat een van de partijen het gevoel heeft dat afspraken niet worden nagekomen. Er is dus nog ruimte om de wisselwerking tussen raad en college te verbeteren.

HOOFDSTUK 4

Financiën

4.1 Feiten

De situatie voor verzelfstandiging

De verzelfstandiging van de haven heeft ook een grote financiële impact gehad op de gemeente Harlingen. In de situatie voor verzelfstandiging liepen er diverse geldstromen door de gemeentelijke exploitatie die met de haven te maken hadden. Aan de inkomstenkant ging het voornamelijk om havengelden, kadegelden, (incidentele) inkomsten van grondverkopen, huren en pachten. Ook betaalde de provincie subsidies. Het parkeren voor de veerhaven leverde een inkomstenstroom op aan parkeergelden. Tot 2021 gebeurde dit via verhuur aan een commerciële exploitant, sindsdien exploiteert de gemeente de parkeerterreinen zelf.

De kosten bestonden uit personeelskosten, zoals de medewerkers die in de haven werken, administratieve medewerkers en medewerkers in het beheer en onderhoud. Het beheer en onderhoud van de haven maakte ook deel uit van de exploitatie, net zoals de kosten voor het baggeren. In de businesscase (Stig 2016) werden ook kosten van overhead aan de haven toegerekend.

Er waren verschillende rekensommen over de inkomsten en kosten die aan de haven zijn toe te rekenen. Het financiële resultaat sinds de verzelfstandiging is sterk bepaald door de vraag welke keuzes in de toerekening zijn gemaakt.

Keuzes die bij de verzelfstandiging zijn gemaakt

Bij het verzelfstandigen van de haven zijn enkele keuzes gemaakt die impact hebben gehad op de exploitatie van de Port of Harlingen. De besluiten met de grootste impact waren:

1. het besluit om budgetneutraliteit als voorwaarde op te leggen;
2. het besluit om een voorziening voor groot onderhoud van de damwand Hermesgade van afgerond € 1 miljoen niet over te dragen aan de PoH maar vrij te laten vallen ten gunste van de gemeente;
3. het besluit om efficiencytaakstellingen te leggen op de kosten voor die dienstverlening die de PoH aan de gemeente levert;
4. het in erfpacht geven van de gronden van Westergo.

De budgetneutraliteit zoals bij de verzelfstandiging is besloten, behelsde dat de PoH de gemeente dividend moest uitkeren minimaal ter hoogte van de weggevallen inkomsten en financiële nadelen die ontstonden door de verzelfstandiging. De inkomsten en nadelen zijn bepaald door het conservatieve scenario uit de businesscase van Stig in 2016 door te rekenen en als taakstellend op te leggen aan de Port of Harlingen.

Toen de haven nog onderdeel was van de gemeente, was er voorziening gevormd voor groot onderhoud, onder andere voor damwanden binnen het beheergebied van de NV. De voorziening bedroeg ten tijde van de verzelfstandiging afgerond € 1 miljoen. De gemeente heeft ervoor gekozen deze voorziening niet over te dragen, hoewel de bijbehorende onderhoudsverplichtingen wel zijn overgedragen. Deze onderhoudsverplichtingen moeten uit de exploitatie van de PoH gedekt worden. Het besluit legt een extra druk op de exploitatie. De gemeente Harlingen heeft de vrijval van de voorziening deels ingezet om personele transitiekosten te kunnen betalen. Het grootste deel, ruim € 0,8 miljoen, is apart gezet in een bestemmingsreserve om aanloopverliezen te kunnen dekken.

In de businesscase (Stig 2016) is rekening gehouden met een efficiëntere taakuitvoering door de Port of Harlingen. Met een aanloop van drie jaar zou de PoH vanaf 2020 € 0,15 miljoen efficiënter moeten werken.

De gronden van het voormalige Westergo CV/BV zijn bij de ontmanteling van Westergo door de gemeente Harlingen gekocht en vervolgens in erfpacht uitgegeven aan de PoH (behalve de Kraanbaan). De PoH verpacht die gronden vervolgens weer door (ondererfpacht). De gemeente ontvangt van de PoH een erfpachtvergoeding. Als de gronden door de PoH nog niet in ondererfpacht zijn uitgegeven, bedraagt het canonpercentage 1% per jaar. Van het moment dat ze voor het eerst in ondererfpacht zijn uitgegeven is dat 3% per jaar over de aankoopwaarde per m² van de gronden.

Het verloop tussen 2016 en heden

Sinds de verzelfstandiging heeft Port of Harlingen elk jaar een positief jaarresultaat behaald. In tabel 5 zijn resultaten en dividenden opgenomen.

Tabel 5. Dividend en jaarrekeningresultaat Port of Harlingen.

Jaar	Norm Budgetneutraliteit	Bron	Dividend	Bron	Resultaat na vennootschaps- belasting	Bron
2018	689.415	Financiële bijlage Raadsvoorstel 2016	817.676	Notulen AvA 24 juni 2019	817.676	Jaarrekening PoH 2018
2019	887.043	Idem	804.287	B&W- nota	947.199	Jaarrekening PoH 2019
2020	754.787	Dividendregeling 2020-2025	754.787	Notulen AvA 3 juni 2021	932.723	Jaarrekening PoH 2020
2021	??	Idem+indexering?	797.810	Notulen AvA 22 juni 2022	861.203	Jaarrekening PoH 2021

Jaar	Norm Budgetneutraliteit	Bron	Dividend	Bron	Resultaat na vennootschaps- belasting	Bron
2022	??	Idem+indexering?	751.689	Notulen AvA 21 juni 2023	751.689	Jaarrekening PoH 2022

In de periode 2018 tot en met 2020 was het bedrijfsresultaat voldoende om aan de norm van budgetneutraliteit te voldoen. De omzet uit de commerciële activiteiten (zie ook beantwoording vraag I in bijlage 1) steeg in de periode 2018 -2022 met 22%. Ten opzichte van 2016 was de stijging 65%. Over 2023 wordt een stijging van omzet verwacht vooral als gevolg van extra omzet uit niet-commerciële en overige activiteiten en in de begroting van 2024 wordt rekening gehouden met herstel van de omzet tot het niveau van 2022.

De kosten ontwikkelden zich in de periode tot 2021 trendmatig en in lijn met de kostenontwikkeling tot 2016. In 2022 en 2023 stegen de kosten meer dan trendmatig. Hiervoor zijn enkele verklaringen, onder andere toegenomen afschrijvings- en rentelasten, nieuwe taken voor de PoH (havenafval), extra kosten voor het beheer en onderhoud en gestegen energielasten die doorwerken in de baggerkosten.

Na verzelfstandiging van PoH zijn enkele besluiten met financiële gevolgen genomen. Allereerst werd in mei 2020 op verzoek van de aandeelhouder van de PoH een rapport geschreven over de toepassing en uitwerking van het begrip budgetneutraliteit.⁵⁷ Het rapport bevatte beschouwingen over de invulling van het begrip en de wijze waarop het uitwerkt in de praktijk. Het rapport was kritisch op de wijze waarop budgetneutraliteit door de gemeente als uitgangspunt werd gedefinieerd. De kritiek betrof onder meer de looptijd van het begrip budgetneutraliteit, de wijze waarop kosten zijn toegerekend, het al dan niet meerekenen van vennootschapsbelasting (vpb), de wijze waarop toekomstige rendementen zijn berekend en het inboeken van efficiëncymaatregelen.

In oktober 2020 is op verzoek van de Port of Harlingen met de AvA een discussie gevoerd over de uitwerking van de dividendregeling. Dit heeft geleid tot een besluit van de AvA en het college van B en W tot een aangepaste dividendregeling. Hierin zijn de bedragen die aan dividend worden uitgekeerd afhankelijk van het resultaat gemaakt en zijn er vaste staffels gekomen. In de dividendregeling zijn ook afspraken gemaakt hoe om te gaan met verrekening van de canon van de erfpachtovereenkomsten die de gemeente met de PoH heeft afgesloten voor de voormalige Westergo-terreinen. De nieuwe dividendregeling is ook aan de gemeenteraad voorgelegd voor goedkeuring.

Ook in oktober 2020 is het havenkantoor door de PoH in eigendom overgenomen. Hiermee ontstond een klein structureel financieel nadeel voor de gemeente, dat tot voor de komende jaren afgedekt kon worden door de boekwinst die op de verkoop van het gebouw is gemaakt.

De Port of Harlingen heeft een lening bij de BNG Bank aangetrokken waarvoor de gemeente garant staat. Dit gebeurde in de periode september/oktober 2021. Met de lening die PoH aantrok, konden investeringen in de haven gedaan worden. De gemeente stelde een garantstelling voor 80% van

⁵⁷ VdL Port Consultancy, Budgetneutraliteit in het kader van de oprichting van NV Port of Harlingen, 25 mei 2020.

een maximaal aan te trekken leningbedrag van € 4,5 miljoen beschikbaar. De totale maximale garantie van de gemeente bedraagt daarmee € 3,6 miljoen.

In mei 2022 ontstond bij de PoH een liquiditeitsprobleem. Voor de financieringsbehoefte die ontstond door benodigde investeringen stond de gemeente voor 80% garant. De overige 20% moest de PoH aantrekken zonder garantstelling via vestiging van een hypotheekrecht. De BNG bleek hier echter niet toe bereid. Reden was dat het beschikbare onderpand onvoldoende waarde vertegenwoordigde voor deze zekerheidstelling. Om die reden heeft het college besloten een tijdelijke lening ter grootte van € 249.900 aan PoH te verstrekken ter overbrugging van het liquiditeitsprobleem.

De huidige stand van zaken

In het jaarplan en de begroting 2024 wordt een winst begroot voor vpb van € 0,7 miljoen. Dit bedrag ligt fors lager dan voorgaande jaren. De belangrijkste oorzaak die in de begroting wordt aangegeven, is het wegvallen van de inkomsten van het Levvel-terrein. Gelijktijdig lopen wel de erfpachtverplichtingen van PoH naar de gemeente Harlingen door. Voor het vinden van een nieuwe huurder en daarmee herstel van de exploitatie worden extra inspanningen geleverd.

De PoH heeft ook een investeringsbegroting. In de investeringsbegroting voor 2024 zijn geen extra of nieuwe investeringen opgenomen. Wel wordt aangekondigd dat er voorbereidingen plaatsvinden voor investeringen in de Waddenpromenade en rekening wordt gehouden met de verwerving van gronden in latere jaren.

De liquiditeitsprognose in de begroting laat zien dat er scherp aan de wind gezeild wordt. De PoH is voor het kunnen voldoen van alle financiële verplichtingen sterk afhankelijk van de gemeente. Dit is eerder al gesignaleerd in diverse memo's en brieven, en is ook in de begroting 2024 opgenomen.

4.2 Beelden

De beelden over de financiële startpositie van PoH verschillen tussen de betrokkenen. Dit blijkt ook uit verslagen, rapporten en de gesprekken die wij gevoerd hebben. Hierbij is voortdurende discussie over de vraag hoe het begrip budgetneutraliteit geïnterpreteerd zou moeten worden. Ook het niet overdragen van onderhoudsvoorzieningen wordt hierbij als voorbeeld aangedragen van een havenbedrijf dat een gemankeerde start had. PoH moet de gemeente erfpacht betalen over gronden die het havenbedrijf in ondererfpacht uitgeeft. Het havenbedrijf heeft het gevoel door de gemeente tweemaal aangeslagen te worden (eerst voor de erfpacht, dan voor dividend over de winst). Hoewel er een verrekening is afgesproken van de erfpacht die de gemeente ontvangt in de dividendregeling, is de beeldvorming nog niet weggenomen.

Bij betrokkenen aan de zijde van gemeente leeft het beeld dat Port of Harlingen duur is in de uitvoering. De redenering is dat werkzaamheden die in het verleden makkelijk in de gemeentelijke organisatie werden uitgevoerd, nu uitbesteed worden of door externe krachten worden uitgevoerd. In combinatie met de kosten die voor de governance gemaakt worden, zou het havenbedrijf duur zijn.

Ook over de commerciële prestaties van PoH leven bij de gemeente en bij betrokkenen uit het bedrijfsleven twijfels. Verondersteld wordt dat PoH meer resultaat zou kunnen bereiken in acquisitie van nieuwe bedrijven. PoH geeft zelf echter aan onvoldoende mogelijkheden en middelen te hebben om slagvaardig op de markt te kunnen opereren. Vooral de beperkte grondpositie wordt hierbij als een belemmering ervaren.

In de beeldvorming over en weer speelt het begrip budgetneutraliteit een grote rol. De aannames die onder het begrip lagen bij de verzelfstandiging, worden door diverse betrokkenen verschillend uitgelegd. Binnen de gemeentelijke organen worden verschillende interpretaties gehanteerd en de interpretaties tussen de PoH en de gemeente verschillen ook. We hebben als interpretatie gehoord dat budgetneutraliteit zou moeten betekenen dat de winstgevende activiteiten dekkend zouden moeten zijn voor de verlieslatende activiteiten, we hebben verschillende interpretaties gehoord over welke kosten toegerekend zouden moeten worden aan de verschillende activiteiten en we hebben veel twijfel gehoord over de betrouwbaarheid en juistheid van de getallen en aannames. Verder bestaat het beeld dat de sterke nadruk op het begrip budgetneutraliteit de relatie tussen PoH en de gemeente té financieel maakt en ten koste gaat van een goede inhoudelijke samenwerking.

Het beeld bij de meerjarenraming en -begroting is dat deze op basis van realistische uitgangspunten is opgesteld. Wel met de kanttekening dat gezien de afhankelijkheid van enkele grote spelers in de haven de realisatie kwetsbaar wordt gevonden. Voor de inkomsten is de haven vooral afhankelijk van haven- en kadegelden en hebben 'vaste' inkomsten zoals pachten en huur of dienstverleningsvergoedingen een relatief klein aandeel in het geheel. Dat maakt de gevoeligheid voor schommelingen in de markt groot.

In de eerste jaren heeft PoH een groter financieel resultaat behaald dan in de businesscase voorzien. Dat is mede het gevolg geweest van het kunnen verhuren van het Levvel-terrein. In de periode 2023-2026 verwacht de PoH, in overeenstemming met het meerjarenplan, een lagere winst te boeken. Vanaf 2027 zou de winst zich dan herstellen.

In de gesprekken die wij hebben gevoerd, is geen indicatie gegeven dat er reden is te twijfelen aan de hardheid van de begroting. Wel is het kunnen realiseren van de meerjarenbegroting afhankelijk van de marktontwikkeling (onzeker) en het vermogen van PoH om bedrijven te kunnen werven. Er is twijfel of PoH dit voor elkaar gaat krijgen. Voor de lange termijn ziet PoH een matige ontwikkeling van inkomsten voor zich, blijkt uit het meerjarenplan. De meerjarenbegroting is conservatief ingeschat, maar bevat toch veel onzekerheden en risico's. De meerjarenbegroting heeft vooral een conservatief karakter omdat er geen grote investeringen in zijn opgenomen. De PoH geeft zelf aan dat er in de balansposities nauwelijks ontwikkeling zit.

4.3 Bevindingen

Onze bevindingen ten aanzien van de financiële positie van PoH zijn als volgt:

- Bij de start is PoH voorzien van voldoende eigen vermogen door overdracht van materiële vaste activa om niet. Dit leverde echter niet voldoende liquiditeit op om grootschalig te kunnen investeren, daarvoor was extra ondersteuning (in de vorm van een garantstelling) vanuit de gemeente nodig.
- De financiële sturing vanuit de gemeente is gericht op maximalisering van het dividend om daarmee de gemeentebegroting te dekken. Op basis van de meerjarenbegroting en de dividendregeling moet de PoH in de komende jaren naar verwachting de volledige winst afdragen. Daarmee kan de PoH geen extra vermogen opbouwen om zelf te investeren en zal dus financieel afhankelijk van de gemeente blijven.
- Doordat de financiële sturing primair gericht is op dividend, komt de sturing op financiële doelstellingen op de lange termijn en daarmee de continuïteit van de onderneming in het gedrang. De financiële sturing zoals wij die hebben waargenomen in de documentatie en uit de vele gesprekken die we hebben gevoerd, gaat te weinig over een robuuste omzet en klantenportefeuille.

- De vele interpretaties en gevoelens over het begrip budgetneutraliteit belemmeren het goede gesprek en daarmee de ontwikkeling van PoH. Het begrip had relevantie bij de start van PoH, maar zou nu geen betekenis meer moeten spelen. Immers, ook in de situatie waarin het havenbedrijf niet was verzelfstandigd, waren de financiële resultaten anders geweest dan zes, acht of tien jaar geleden.
- De financiële resultaten over de afgelopen jaren van PoH zijn goed geweest, vooral door tijdelijk hogere opbrengsten. De verwachting voor de komende jaren is gematigder.
- De meerjarenbegroting is op reële aannames gebaseerd en is voldoende onderbouwd. Wel zitten in de meerjarenbegroting grote onzekerheden, vooral ook als gevolg van de grote afhankelijkheid van conjunctuurgevoelige inkomstenstromen.
- Het totale kostenniveau van PoH ligt hoger dan in de situatie van voor de verzelfstandiging. De kostenstijging zit in de kostenposten personeel en exploitatie. De stijging van de personeelslasten ten opzichte van de situatie voor de verzelfstandiging is deels boekhoudkundig, en deels beoogd door extra capaciteit die beoogd en benodigd is voor de commerciële ontwikkeling. De personeelskosten kennen in 2023 een tijdelijke stijging, maar deze is goed verklaarbaar uit incidentele factoren. In 2024 hebben de personeelskosten weer een trendmatig beeld. De kosten voor inhuur zijn ook goed te volgen in de begrotingen en rapportages en komen ons niet onrealistisch hoog over. Hetzelfde geldt voor de vergoedingen van de RvC. Bedragen die genoemd zijn in de begroting, liggen in lijn met bedragen die we van andere RvC's kennen.
- De stijging van de exploitatielasten is verklaarbaar uit ontwikkelingen die ook zouden zijn opgetreden als het havenbedrijf niet verzelfstandigd was. Bijvoorbeeld gestegen kosten voor energie, arbeid en materialen. Optimalisatie van kosten is in de huidige setting nog wel mogelijk door betere samenwerking en afstemming tussen de gemeente en PoH. Zo hebben wij signalen gehad dat werkzaamheden aan aannemers worden uitbesteed die ook door de gemeente zouden kunnen worden gedaan. Dit zou de kosten verder kunnen drukken, maar heeft op het totaal een relatief beperkte financiële invloed.
- De verantwoordelijkheid voor zowel de commerciële onderdelen (beheer en exploitatie) en de maatschappelijke delen (nautisch beheer) is in één bv ondergebracht. Mogelijk zou een andere verdeling tussen taken en verantwoordelijkheden tot andere financiële uitkomsten kunnen leiden, door het (kunstmatig) verlagen van de winst en daarmee de vpb-last. Naar ons oordeel is dit geen wenselijke route. Een andere taakverdeling moet vanuit inhoudelijke afwegingen worden gekozen, niet vanuit financiële overwegingen.

HOOFDSTUK 5

Conclusie en aanbevelingen

Dit onderzoek gaat over de verzelfstandiging van het havenbedrijf in Harlingen en de vraag of het havenbedrijf de doelstellingen heeft behaald en of is voldaan aan de benodigde kritische (succes)voorwaarden. Ten grondslag aan de evaluatie ligt de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen van de verzelfstandiging van het havenbedrijf in Harlingen behaald en is voldaan aan de daarvoor benodigde kritische (succes)voorwaarden?

De doelstelling die aan Port of Harlingen is meegegeven is: *'Het behouden en creëren van werkgelegenheid en het garanderen van de continuïteit en het groeipotentieel voor het bedrijfsleven.'* De gedachte achter de verzelfstandiging was dat een havenbedrijf op afstand meer ondernemend en slagvaardiger is dan een gemeentelijke afdeling, omdat het havenbedrijf op deze manier sneller kan schakelen en beter kan inspringen op kansen.

Port of Harlingen staat daarmee aan de lat om deze meegegeven doelen te realiseren en gaat er daarbij zelf over 'hoe' PoH dat doet. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen is de door de gemeente aan de Port of Harlingen meegegeven doelstelling bewust breed geformuleerd en dus ook bewust niet nader ingevuld met gemeentelijk beleid voor de commerciële haven.

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie is dat de geformuleerde financiële doelstellingen met de verzelfstandiging in de eerste jaren zijn gehaald. Aan de kritische randvoorwaarden is echter niet voldaan. Hiermee is de haven kwetsbaar voor conjunctuurbewegingen. De continuïteit en het groeipotentieel op langere termijn zijn op dit moment onvoldoende gegarandeerd. Directe oorzaken zijn een eenzijdige focus in de sturing op financiën, het ontbreken van inhoudelijke richting vanuit de gemeente en onvoldoende sturingsmogelijkheden voor de haven waardoor de slagkracht te gering is. Een indirecte oorzaak is de rolvastheid in de relatie van de gemeente met Port of Harlingen (en vice versa). Naast de formele rolneming gaat het daarbij ook om open communicatie en samenwerking.

De hoofdconclusie wordt in de volgende paragrafen verder uitgewerkt en van richtinggevende aanbevelingen voorzien.

5.1 Gemeentelijk beleid voor de commerciële havens

Wij concluderen dat het aan een gemeentelijke uitwerking ontbreekt over 'wat' Port of Harlingen in de commerciële haven moet realiseren. De gemeente heeft sinds de verzelfstandiging geen kaderstellend beleid voor de commerciële haven.

Wij adviseren de gemeente daarom om gemeentelijk beleid voor de commerciële havens op te stellen en daarbij in te gaan op de volgende onderwerpen:

1. Het doel dat voor gemeente voorop staat: het realiseren van publieke waarde of aandeelhouderswaarde;
2. De inhoudelijke richting die de gemeente meegeeft;
3. De manier waarop de kritische randvoorwaarden invulling krijgen.

Zo'n beleid is wat ons betreft nodig om richting te geven aan het verzelfstandigde havenbedrijf. De reden is dat er een aantal spanningsvelden zijn, die om keuzes vragen door politiek en bestuur. Het gaat om fundamentele beslissingen die niet alleen door Port of Harlingen kunnen worden gemaakt. De haven heeft een zeer groot belang voor de economie van Harlingen. Richtinggevende uitspraken over de haven moeten daarom altijd in relatie gezien worden tot de bredere maatschappelijke en economische ontwikkeling van Harlingen en deze verantwoordelijkheid kan de gemeenteraad niet delegeren of uitbesteden. Het debat hierover leidt tot spanningsvelden die wij hieronder uitwerken.

5.1.1 Het realiseren van publieke waarde of aandeelhouderswaarde voorop?

Voor het doel dat de gemeente nastreeft zijn er twee (uiterste) varianten denkbaar, uiteraard met allerlei tussenvormen, in de sturing op het verzelfstandigde havenbedrijf.

1. **Sturen op publieke waarde:** de gemeente heeft bepaalde inhoudelijke (strategische) ambities en stuurt op deze publieke waarde die zij in de commerciële haven wil realiseren. Het havenbedrijf voert dit beleid uit en bepaalt hoe het dat doet.
2. **Sturen op aandeelhouderswaarde:** de gemeente stuurt op maximaal financieel rendement. Het havenbedrijf staat aan de lat om zoveel mogelijk aandeelhouderswaarde voor de gemeente te creëren; hoe het dat doet maakt niet uit.

Deze varianten sluiten elkaar niet per definitie uit. In een haven waar de gemeente stuurt op publieke waarde, kan een mooi rendement gemaakt worden. Omgekeerd kan, ook als de gemeente stuurt op aandeelhouderswaarde, zij aan de Port of Harlingen meegeven wat de gewenste inhoudelijke koers is. Tussen publieke waarde en aandeelhouderswaarde bestaat ook spanning: het realiseren van publieke waarde kan vragen om publieke investeringen die de markt niet (zelf) doet omdat het resultaat te onzeker is of de terugverdientijd te lang. Het kan dus de aandeelhouderswaarde en het uitkeren van dividend op de kortere termijn onder druk zetten. Als aandeelhouderwaarde centraal staat, worden de condities vooral geschept door de markt en past een veel zakelijkere benadering: realisatie van publieke waarde is mooi meegenomen, maar het jaarlijkse rendement gaat voor.

De vraag die de gemeente heeft te beantwoorden is dus niet een keuze tussen het ene of het andere, maar wel een keuze wat voorop staat, en wat volgt. Deze keuze werkt door in de inhoudelijke doelstellingen die de gemeente meegeeft en voor hoe de kritische randvoorwaarden uitwerking krijgen.

Ten slotte merken wij nog op dat hoewel het goed is dat Port of Harlingen ook zelf een visie heeft, die is vastgesteld in de Aandeelhoudersvergadering, dit geen vervanging is voor gemeentelijk beleid. Dan bepaalt de Port of Harlingen namelijk de eigen kaders. De Havenvisie is nuttig als *invulling* van door de gemeente aangegeven (beleids)kaders.

5.1.2 Waardecreatie en werkgelegenheid: wat is de richting die de gemeente meegeeft?

De Port of Harlingen heeft bij de verzelfstandiging meegekregen om in de haven waarde en werkgelegenheid te creëren. Dit laatste doel is de afgelopen jaren meer een afgeleide geworden van het eerste doel, waarbij de gedachte is dat waardecreatie (door te sturen op groeipotentieel van het bedrijfsleven) ook leidt tot werkgelegenheid.

Het geeft echter geen antwoord op de vraag wat de waarde is die Port of Harlingen moet creëren. Dit is in het beleid namelijk niet uitgewerkt, maar houdt hier wel direct verband mee. Zoals uit dit onderzoek blijkt, kunnen daarover verschillende beelden bestaan, waarbij de eerste variant meer past bij 'sturen op publieke waarde' en de tweede variant meer past bij 'sturen op aandeelhouderswaarde':

1. **De gemeente heeft voorkeur voor bepaalde sectoren en bedrijven** die elkaar in de keten onderling (kunnen) versterken. De gemeente en Port of Harlingen spannen zich in om die specifieke bedrijven aan te trekken, ook al leidt dit niet tot de hoogste inkomsten op korte termijn. De gemeente heeft daarbij als vertrekpunt de vraag wat de haven van Harlingen nu en op termijn onderscheidend maakt van andere havens en wat – gegeven de ligging – realistisch is.
2. **De gemeente laat vrij welke bedrijven zich vestigen;** het genereren van zo hoog mogelijke inkomsten voor Port of Harlingen staat centraal. Dit betekent dat per geval wordt gekeken welk bedrijf het meeste biedt voor grond/een locatie. En per geval welke bedrijven leiden tot de meeste en/of aantrekkelijke vaarbewegingen. Welke bedrijven zich vestigen laat de gemeente dus aan Port of Harlingen en de markt.

Ook deze twee varianten sluiten elkaar niet volledig uit. De gemeente kan redenerend vanuit publieke waarde een voorkeur hebben voor bepaalde sectoren, maar in een vrije markt kan de overheid niet tot achter de komma regisseren welke bedrijven zich waar vestigen. De mogelijkheden die de gemeente heeft om te sturen, vragen om een lange adem. Dit raakt direct aan het verdienmodel van Port of Harlingen op de kortere termijn. Aan de andere kant leidt sturing op bepaalde sectoren niet noodzakelijkerwijs tot lagere inkomsten op langere termijn. Als een succesvol 'ecosysteem' ontstaat, leidt dit tot meer economische stabiliteit in de haven en daarmee ook tot meer inkomsten.

In het verlengde hiervan ligt dat de gemeente ook een uitspraak doet over de werkgelegenheid die zij nastreeft. Dit kan een volledig afgeleide zijn van de doelstelling 'waardecreatie'. Maar de gemeente kan zich ook uitspreken over het type werkgelegenheid dat de haven bij voorkeur moet bieden. Daarbij kan het doel zijn om zo veel mogelijk banen te creëren, maar ook om banen te creëren met een zo hoog mogelijk toegevoegde waarde (specialistische en kennisintensieve werkgelegenheid). Dit hangt samen met de vraag op welke werknemers de gemeente zich wil richten: laaggeschoolde en 'goedkope' arbeidskrachten, inwoners van de gemeente, of kennisintensieve werknemers vanuit de regio, het land en internationaal.

De mogelijkheden die de gemeente heeft, worden deels bepaald door de markt en deels ook door de specifieke ligging van de haven van Harlingen. Wat dit laatste betreft, is de ligging aan de Waddenzee een belangrijke factor voor de mogelijkheden die er in de commerciële haven zijn. Het is wenselijk dat de gemeente een uitspraak doet of zij in de haven zelfstandige ecologische en/of duurzaamheidsdoelen nastreeft die verder gaan dan de wettelijke eisen.

5.1.3 De kritische randvoorwaarden: hoe krijgen 'grip op grond', 'financiële ruimte' en 'bestuurlijke vrijheid' invulling?

De hiervoor genoemde keuzes hebben gevolgen voor de invulling van de kritische randvoorwaarden. In dit onderzoek hebben wij vastgesteld dat aan deze kritische randvoorwaarden niet is voldaan, terwijl deze nog wel relevant en actueel zijn. Bij de invulling treden spanningsvelden op, die in tabel 4 staan weergegeven. Wij werken deze spanningsvelden hierna verder uit.

Tabel 6. Spanningsvelden kritische randvoorwaarden.

	Publieke waarde	Aandeelhouderswaarde
Grip op grond	<ul style="list-style-type: none"> • Volledige en gestructureerde inzet van alle mogelijke juridische en financiële middelen om gronden te verwerven. • Kwalitatieve eisen vanuit de gemeente aan het type en karakter van de bedrijven die zich willen vestigen. De gronden enkel uitgeven aan bedrijven die passen binnen de bedrijfsstrategie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ad-hoc-inzet van bestuursrechtelijke en financiële middelen bij 'sluitende businesscase' om gronden te verwerven. • Geen zware kwalitatieve eisen vanuit de gemeente aan type en karakter van bedrijven; uitgifte aan de hoogste bieder op korte termijn.
Financiële ruimte en budgetneutraliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Langetermijnresultaat; • Meer (financieel) risico; • Eerst investeringsruimte en groei Port of Harlingen creëren. Daarna dividend uitkeren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kortetermijnresultaat; • Minder (financieel) risico; • Eerst dividend uitkeren. Daarna investeringsruimte en groei Port of Harlingen creëren.
Bestuurlijke vrijheid	<ul style="list-style-type: none"> • Gericht op het 'hoe'; • Het 'wat' is uitgewerkt in gemeentelijk beleid voor de commerciële havens; • Meer overheidsbemoedienis en randvoorwaarden voor de vrije markt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gericht op het 'wat' én 'hoe'; • Het 'wat' is vrijgelaten in gemeentelijk beleid voor de commerciële havens; • Vrije markt is leidend, beperkte overheidsbemoedienis.

Grip op grond

Bij sturing op publieke waarde is de lange termijn leidend. Daarbij past een duidelijke visie over welke bedrijven op welke gronden gewenst zijn. Om daarnaar te kunnen handelen, is het noodzakelijk om daadwerkelijk en zo snel als mogelijk over de gronden te beschikken en dient de gemeente met volledige inzet van alle mogelijke bestuursrechtelijke en financiële middelen gronden te verwerven. Het uitgeven van gronden aan bedrijven door Port of Harlingen dient zorgvuldig en in lijn met de langetermijnvisie te gebeuren.

Bij sturing op aandeelhouderswaarde is de verwachte winst op de korte termijn leidend. Het is dan niet noodzakelijk vol in te zetten op het verwerven van gronden; dit vindt ad hoc plaats. Gronden worden gekocht als zich een financieel gunstig scenario met een sluitende businesscase voordoet. Zodra gronden zijn verworven, is het belang om deze zo snel als mogelijk aan de hoogste bieder uit te geven, zodat grondinkomsten zo snel als mogelijk gerealiseerd worden.

Financiële ruimte en budgetneutraliteit

Er is een spanningsveld tussen de financiële ruimte van Port of Harlingen en budgetneutraliteit. Als de gemeente stuurt op publieke waarde is het financiële risico dat hiermee gepaard gaat relatief groter dan als de gemeente zich richt op het maximaliseren van de aandeelhouderswaarde. Staat publieke waarde centraal, dan is het nodig om de sturing op budgetneutraliteit te herzien. Dat houdt in dat de (financiële) investeringsruimte en de groei van de Port of Harlingen op plaats één staan, alvorens tot dividenduitkering wordt overgegaan.

Staat aandeelhouderswaarde centraal, dan loopt de gemeente op korte termijn een relatief lager financiële risico. Investeringsruimte worden per geval beoordeeld, waarbij de huidige invulling van budgetneutraliteit gehandhaafd kan blijven. Dat houdt in dat eerst de afgesproken dividenduitkering plaatsvindt, voordat de (financiële) investeringsruimte en de groei van de Port of Harlingen aan bod komen, ook al is de financiële ruimte daarmee meer beperkt.

Bestuurlijke vrijheid

Niet ter discussie staat dat het verzelfstandigde havenbedrijf Port of Harlingen onafhankelijk van de politiek invulling geeft aan het 'hoe'. De vraag is wel welke bestuurlijke vrijheid Port of Harlingen heeft bij het bepalen van het 'wat'.

Door het vaststellen van een uitgewerkt beleid doet de gemeenteraad vanuit zijn kaderstellende rol een uitspraak over wat de raad voor ogen heeft in de commerciële havens. Daarmee kan de gemeenteraad bovendien de controlerende rol beter uitoefenen. De gemeenteraad richt zich in die controle op de voortgang in de uitvoering. Door de politiek *vooraf* de kaders te laten bepalen en op die kaders te laten controleren, verkrijgt Port of Harlingen een sterkere positie om in vrijheid *binnen* die kaders te handelen en invulling te geven aan het 'hoe'.

Stuurt de gemeente op aandeelhouderswaarde, dan is politieke sturing vooraf niet nodig. Port of Harlingen kan dan in vrijheid keuzes maken.

5.1.4 Bij de totstandkoming van beleid is veel aandacht voor het draagvlak vereist

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om het gemeentelijke beleid voor de commerciële havens vast te stellen. Het totstandkomingsproces van gemeentelijk beleid biedt een kans voor samenwerking tussen de gemeente, Port of Harlingen en het bedrijfsleven en mag geen ambtelijk en technocratisch product zijn, juist gegeven de hiervoor genoemde spanningsvelden. Voor de ontwikkeling van de commerciële havens en de Port of Harlingen is betere samenwerking belangrijk. Dit geldt zowel *binnen* de gemeente, als in de relatie *tussen* de gemeente en de Port of Harlingen, en ook in de relatie tussen de Port of Harlingen en het bedrijfsleven. Hoewel de gemeenteraad beslist, is de inbreng van de Port of Harlingen en het bedrijfsleven op deze visie van groot belang en hoort een prominente plek te krijgen. Alleen zo kan draagvlak voor gemeentelijk beleid ontstaan.

Draagvlak is tot slot van belang bij de samenwerkingspartners buiten de gemeentegrenzen. Het feit dat de provincie bezig is met het opstellen van een integrale provinciale havenvisie is voor Harlingen een opgelegde kans om (nog) meer aansluiting te vinden bij de andere Friese havens. Ook dat vergroot het draagvlak, de herkenbaarheid en de zichtbaarheid bij beleidsbepalers en subsidieverstrekkers in Brussel en Den Haag. Verdergaande samenwerking kan ook een impuls betekenen voor de organisatie van PoH.

Richtinggevende aanbevelingen

- Stel gemeentelijk beleid op voor de commerciële havens, met in ieder geval de volgende onderdelen:
 1. Een keuze maken tussen het vooropstellen van publieke waarde of aandeelhouderswaarde
 2. Op basis hiervan een uitwerking maken van de doelstellingen waardecreatie en werkgelegenheid
 3. In lijn hiermee een invulling en concretisering geven aan de kritische randvoorwaarden 'grip op grond', 'financiële ruimte' en 'bestuurlijke vrijheid'.
- Wij adviseren publieke waarde voorop te stellen in plaats van de in de huidige praktijk gegroeide situatie waarin de focus ligt op het realiseren van aandeelhouderswaarde. Door publieke waarde voorop te stellen, kan de gemeente sturing geven en regie nemen op de publieke waarden die zij belangrijk acht, zoals het aantrekken van specifieke bedrijvigheid, de gewenste (kwalitatieve of kwantitatieve) werkgelegenheid, verduurzaming en ecologie.
- Beleg het bestuurlijk opdrachtgeverschap voor het opstellen van dit beleid bij de wethouder Havens. Het college en de gemeenteraad stellen het beleid vast.

Verzekeren dat voor het gemeentelijke beleid een breed draagvlak ontstaat door actief Port of Harlingen en het bedrijfsleven te betrekken.

Zoek de verbinding op met de provincie Fryslân en speel een actieve rol bij de totstandkoming van de integrale provinciale havenvisie. Zet hierbij in op meer samenwerking tussen de Friese havens en met de provincie. Het zou bovendien goed zijn om te kijken of de provincie op enigerlei wijze ook een grotere rol zou kunnen pakken, zodat PoH meer slagkracht en entree heeft.

5.2 Versterking van ieders rol en het gesprek daarover: binnen de gemeente en met Port of Harlingen

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, ontbreekt het aan een uitgewerkt beleid dat invulling geeft aan de doelstelling voor Port of Harlingen en dat consequent vertaald en uitgewerkt is naar de kritische randvoorwaarden voor verzelfstandig. De gemeente en Port of Harlingen zijn sinds de verzelfstandiging uit elkaar gegroeid, waarbij het gesprek over de strategie te weinig gestructureerd is gevoerd. Met de verzelfstandiging was weliswaar een zekere afstand beoogd, maar dat mag niet in de weg staan van een vruchtbare samenwerking.

Het proces tot het opstellen van gemeentelijk beleid is een belangrijke manier om dit gesprek op gang te krijgen. Doordat de gemeente de enige aandeelhouder van Port of Harlingen is, horen wij in de gesprekken dat dat wat goed is voor de Port of Harlingen, ook goed is voor de gemeente en vice versa. Toch is dit te simpel voorgesteld: door verzelfstandiging ontstaat er onherroepelijk een aantal spanningsvelden tussen de gemeente en het havenbedrijf, die maken dat het kan schuren. Dat komt omdat er meerdere rollen zijn, er soms dubbele petten zijn en doordat rollen met elkaar kunnen schuren. Dat maakt een gesprek nodig, waarin iedereen zijn rol scherp heeft en zuiver speelt. In ons onderzoek hebben wij het beeld gekregen dat onze gesprekspartners vaak niet ver uit elkaar liggen, maar dat dit gesprek onvoldoende gestructureerd van de grond komt. De in de vorige paragraaf beschreven spanningsvelden blijven dan onder de oppervlakte, terwijl die juist op tafel moeten liggen. De gesprekken tussen de gemeente, PoH en het bedrijfsleven worden vaak gestuurd door sterke beeldvorming. Er wordt verondersteld dat een bepaalde partij een opvatting zal hebben. Die veronderstelling is dan niet gebaseerd op informatie uit het onderlinge gesprek, maar gebaseerd op aannames en (eigen) standpunten. Dit gaat zowel om het gesprek tussen de Port of Harlingen en de gemeente als om het gesprek binnen de gemeente.

We hebben in de gesprekken gemerkt dat er sterke beelden over elkaar leven (gemeente, PoH, bedrijfsleven). Een beter onderling gesprek tussen haven (PoH, bedrijven), gemeente (ambtenaren, college, gemeenteraad) en overige betrokkenen kan helpen bij meer onderling begrip. En daarmee de ontwikkeling van de haven als geheel een stap vooruitbrengen.

5.2.1 Binnen de gemeente

Versterking van de interactie tussen college en gemeenteraad over kaderstelling en controle van het beleid

De gemeenteraad heeft een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol, is bevoegd om het gemeentelijk beleid te bepalen en het college ter verantwoording te roepen. Ook het budgetrecht speelt hierin een belangrijke rol. Het college is verantwoordelijk om beleid voor te bereiden, dit beleid uit te voeren en is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

Tussen het college en de gemeenteraad constateren wij dat de belangrijkste (financiële) beslissingen aan de raad zijn voorgelegd. Dit blijkt uit de tijdlijn, zoals weergegeven in bijlage 2 van deze rapportage.

Tegelijkertijd ervaren raadsleden dat de informatievoorziening actiever en duidelijker kan, waarbij zij verwijzen naar het raadsbesluit van oktober 2016, waarin is besloten dat: *'het college [de gemeenteraad] frequent [zal] blijven informeren middels mondelinge mededelingen en raadsinformatiebrieven over gezette stappen.'* Dat vraagt ook om een duidelijker beeld van welke informatie de gemeenteraad wanneer wil ontvangen, hetgeen volgt uit het beleid dat de gemeente in de commerciële havens nastreeft. Gaat het de gemeente primair om aandeelhouderswaarde, dan gaat het om financiële informatie (prognoses, realisatie) en informatie over de financiële risico's. De formele instrumenten die de gemeenteraad heeft, volstaan dan. Maar heeft de gemeente bepaalde inhoudelijke ambities, dan moet de informatievoorziening ook daarop gericht zijn. Het wordt dan belangrijker om naast formele instrumenten ook informele sturing uit te oefenen.

Er zijn verschillende manieren om informele sturing uit te oefenen. Bijvoorbeeld door een actievere rol aan te nemen in de vorming van beleid, door suggesties of denkrichtingen mee te geven aan het college, of door risico-evaluaties uit te laten voeren. Ook kan gedacht worden aan het organiseren van lezingen of presentaties om de (financiële of nautische) kennis op peil te houden, of aan werkbezoeken om grip te houden op het sentiment in de haven en zicht te houden op hetgeen de ondernemers in de haven bezighoudt.

Een goede rolname van college en raad in het geval van een verbonden partij luistert nauw. Het is evident dat de gemeenteraad, om inhoudelijke redenen en vanuit het budgetrecht ingegeven, veel belang hecht aan de continuïteit van de Port of Harlingen. De (terechte) angst is dat onder aan de streep de gemeenteraad weinig keuze heeft als die continuïteit onder druk staat, omdat er geen alternatieven voorhanden zijn en de gemeenteraad in zo'n situatie enkel kan tekenen 'bij het kruisje'. In zo'n context is het passend dat de gemeenteraad zich betrokken voelt en goed geïnformeerd is. Tegelijkertijd is het verstandig dat de gemeenteraad zichzelf ook beperkt in zijn informatiebehoefte en zich onthoudt van detailsturing.

Versterking van het gesprek in het college vanuit aandeelhouders- en opdrachtgeversrol

Het college is bevoegd rechtshandelingen te verrichten bij private verbonden partijen en voert daarmee de aandeelhoudersrol uit. In de praktijk is het uitoefenen van het stemrecht gemandateerd aan de wethouders Financiën en Havens. In de uitoefening van het stemrecht dient het college het statutaire doel van Port of Harlingen voor ogen te houden.

De indruk zou kunnen ontstaan dat het gesprek in het college vanuit de aandeelhoudersrol over Port of Harlingen enkel gaat over de financiële continuïteit van Port of Harlingen, de toetsing van de jaarstukken achteraf en het (al dan niet) accorderen van bepaalde investeringsbeslissingen. Maar de aandeelhoudersrol gaat over continuïteit van het havenbedrijf in brede zin, wat ook een (strategisch) inhoudelijke en personele component heeft.

Andere belangrijke onderwerpen die de collegetafel, vanuit de rol van aandeelhouder, kunnen passeren zijn: het bespreken van de visie, bedrijfsplannen en jaarplannen, het eventueel aanpassen van de statuten (inclusief het doel) van de onderneming, de aanstelling van de RvC en directie en over het eventueel aanzoeken van een tweede aandeelhouder.

Het college is, naast dat het de enige aandeelhouder van het *havenbedrijf* is, ook verantwoordelijk voor de voorbereiding van beleid en sturing op de uitvoering daarvan *in de haven*. In feite is het college daarmee naast aandeelhouder ook opdrachtgever aan het havenbedrijf.

Gelet op de veelheid en complexiteit van de belangen, is het nodig om het inhoudelijke gesprek over het 'wat' in de haven (zowel commercieel als maatschappelijk) en daarmee over de opdracht aan het havenbedrijf inhoudelijk aan de collegetafel te voeren. Het is een taak van het college om de verschillende belangen samen te brengen en te wegen. Naast eerdergenoemde portefeuilles (haven, economie, toerisme, financiën) zijn ook belangen die samenhangen met de bevoegdheden van de burgemeester (openbare orde en veiligheid) relevant. Deze belangen kunnen onderling botsen, hetgeen vraagt om gezamenlijke keuzes. Worden die keuzes onvoldoende scherp of gezamenlijk gemaakt, leidt dat tot onduidelijkheid of zelfs tegengesteldheid in het opdrachtgeverschap.

Door het gesprek *in* het college te versterken vanuit zowel de aandeelhouders- als de opdrachtgeversrol, is het de vraag of in de AvA steeds twee wethouders gemandateerd hoeven te worden. Het alternatief is dat alleen de wethouder Financiën het stemrecht uitoefent, op basis van een mandaat van het college.

Versterking van de interne coördinatie en regie door accounthouderschap

Het versterken van het gesprek tussen het college en de raad en het gesprek binnen het college vraagt veel van de ambtelijke organisatie. Met regie en coördinatie bedoelen wij het bij elkaar brengen van informatiestromen, van kennis over de verbonden partij en het integraal adviseren daarover. Het ligt voor de hand één iemand verantwoordelijk te maken voor deze coördinatie en de regie op Port of Harlingen: de accounthouder. Ten tijde van de verzelfstandiging was deze rol niet belegd, maar deze rol is later alsnog ingesteld.

Wij zien de accounthouder als de verantwoordelijke voor de regie en coördinatie van de sturingsrelatie tussen de gemeente en de Port of Harlingen. De accounthouder is de spin in het web bij alle ontwikkelingen die spelen tussen de gemeente en de Port of Harlingen. Door deze grote betrokkenheid kan de accounthouder integraal rapporteren over ontwikkelingen en het proces begeleiden richting besluitvorming over vraagstukken die binnen de gemeente spelen in relatie tot de haven en het havenbedrijf.

De invulling van de rol van accounthouder vraagt het bijeenbrengen van alle interne belanghebbenden. Dit vraagt om periodieke overleggen van de accounthouder met de wethouders Haven en Financiën en met de burgemeester, met het managementteam van de gemeente, met beleidsmedewerkers (economie, toerisme), concern control en met de afdeling Beheer en Onderhoud. Daarnaast heeft de accounthouder een rol naar externe partijen, waarover meer in paragraaf 5.2.2.

5.2.2 *Tussen de gemeente en de Port of Harlingen*

Versterking van het gesprek tussen de gemeente en Port of Harlingen

Er vindt periodiek overleg plaats tussen de wethouder Havens en de directeur van Port of Harlingen. Bij dit overleg is vanuit de gemeente ook de accounthouder aanwezig. Het is goed dat dit periodieke gesprek plaatsvindt. Het is zaak om dit gesprek meer te gaan richten op het (nog op te stellen) beleid in de commerciële havens en te spreken over de spanningsvelden die optreden bij de realisatie van het beleid. Als het realiseren van publieke waarde in het beleid voorop staat, is een intensiever gesprek nodig. De wethouder Havens en de directeur van Port of Harlingen kunnen bovendien samen optrekken in het contact met bedrijven in het havengebied, bij het aanweven van nieuwe bedrijven en bij het versterken van samenwerking met andere overheden en bedrijven in de regio. De accounthouder heeft een rol om de wethouder Havens te ondersteunen in de voorbereiding en opvolging.

Er is een belangentegenstelling tussen de veiligheid en de dagelijkse bedrijfsvoering in een operationele haven. Deze belangentegenstelling vraagt om een gestructureerd gesprek tussen de burgemeester, de havenmeester en Port of Harlingen.

Intensivering van operationele samenwerking tussen de gemeente en Port of Harlingen

Deze operationele samenwerking tussen Port of Harlingen en de gemeente is door de jaren verbeterd. In ons onderzoek hebben wij diverse signalen gekregen dat er kansen zijn om de operationele samenwerking tussen de gemeente en het havenbedrijf te versterken. Er zijn geen formele belemmeringen voor Port of Harlingen om ter uitvoering van werkzaamheden een beroep te doen op de gemeente, in plaats van externe partijen in te huren. Het is zaak dat Port of Harlingen en de gemeente elkaar makkelijk kunnen vinden. Nauwer contact op de werkvloer draagt hieraan bij, waarbij de accounthouder een rol heeft om de beschikbare expertise, kennis en capaciteit van de gemeente op het gebied van het beheer en onderhoud te verbinden aan Port of Harlingen. Waar eventuele fricties optreden, kan de accounthouder een bemiddelende rol spelen.

Richtinggevende aanbevelingen

- Investeer in de verstandhouding en samenwerking tussen de gemeente (raad, college, ambtelijk apparaat), Port of Harlingen en het bedrijfsleven. Het opstellen van gemeentelijk beleid is een concrete kans en gelegenheid om de samenwerking te verbeteren.
- De onderwerpen die in de haven spelen zijn complex, van groot financieel belang en met veel onzekerheid omgeven. Dit vraagt om frequente uitwisseling van kennis en begrip van elkaars belangen en is daarmee per definitie ook tijdrovend. De huidige formele overleggen zijn daarvoor onvoldoende. Het is daarom zaak om elkaar ook informeel te treffen om grip te krijgen op de complexe vragen en keuzes die spelen in de haven van Harlingen.
- De belangrijkste verbeteringen die wij adviseren door te voeren, zijn als volgt.
 - In de samenwerking binnen de gemeente:
 1. Tussen college en raad: in gesprek bepalen welke informatiebehoefte reëel en gewenst is en op welke manier die invulling krijgt (rapportages, werkbezoeken, etc.).
 2. Binnen het college: het hanteren van botsende belangen en spanningsvelden tussen de verschillende portefeuilles.
 3. In de interactie met het ambtelijk apparaat: versterken van de coördinatie en regie door de accounthouder.
 - In de samenwerking tussen de gemeente en Port of Harlingen:
 4. Het gesprek tussen de portefeuillehouder Havens en directeur van Port of Harlingen versterken op basis van het (nog op te stellen) beleid voor de commerciële havens.
 5. Periodiek overleg voeren tussen burgemeester, havenmeester en directeur van Port of Harlingen over het spanningsveld tussen veiligheid en bedrijfsvoering.
 6. Intensiveren van de operationele afstemming tussen de gemeente en Port of Harlingen over het beheer en onderhoud. Door beter en vaker onderling contact kan de gemeente meer zicht en grip op haar eigendommen krijgen.
- Overweeg om naar de AvA alleen de portefeuillehouder Financiën af te vaardigen, waarbij de wethouder Havens op de inhoudelijke ontwikkeling van de haven stuurt via beleidskaders en regulier overleg met de directie van Port of Harlingen. Zo worden de sturingslijnen voor financiën en inhoudelijk havenbeleid ontvlochten en kan een meer eenduidige sturing ontstaan.

5.3 Financiën

Voor wat betreft het onderdeel financiën hebben we gekeken naar de ontwikkeling van het financiële resultaat van PoH. We hebben geconstateerd dat zowel de kosten als de opbrengsten van PoH zijn gestegen in de jaren na de verzelfstandiging. De kostenontwikkeling was hierbij grotendeels voorzien en in lijn met de businesscase. Incidenteel zijn er meerkosten gemaakt die goed verklaarbaar zijn.

Voor de omzet geldt ook dat deze is toegenomen in de afgelopen jaren. Hierbij past wel de kanttekening dat de samenstelling van de klanten- en dienstverleningsportefeuille nog wel conjunctuurgevoelig is. PoH blijft afhankelijk van enkele grote spelers in de haven en ook het aandeel van stabiele, structurele inkomsten in de omzet is laag. De verklaring hiervoor is in de vorige hoofdstukken al aan de orde gekomen. Kort gezegd gaat het om het onvoldoende grip hebben op de grond, waardoor PoH onvoldoende kan sturen op de juiste samenstelling van bedrijven in de haven en het aandeel vaste inkomsten uit erfpacht relatief te laag is.

De solvabiliteit van PoH is goed, dit is vooral het gevolg van het feit dat de materiële vaste activa bij de oprichting van PoH door de gemeente om niet zijn overgedragen. Deze materiële vaste activa zijn echter niet eenvoudig liquide te maken, waardoor PoH weinig ruimte heeft om op eigen kracht investeringen te doen. Dit raakt het vermogen om te ondernemen (het kunnen verwerven van grondposities) en het beheren van de haven (het plegen van onderhoud/grote vervangingsinvesteringen).

Voor de toekomst geldt dat PoH een meerjarenbegroting heeft opgesteld op basis van uitgangspunten die solide zijn. We hebben noch in de gesprekken noch in de documenten aanwijzingen gevonden van het tegendeel. Wel is het kunnen realiseren van deze meerjarenbegroting sterk afhankelijk van marktontwikkelingen en het kunnen invullen van het voormalige Levvel-terrein. Er is twijfel bij sommige van de stakeholders of PoH de slagkracht heeft om dat goed voor elkaar te krijgen. Voor de financiële gezondheid op lange termijn en het kunnen realiseren van de strategische doelstellingen, is het van belang om voor invulling van de vrijkomende terreinen voor kwalitatief goede bedrijven te (blijven) kiezen.

De overall conclusie hiermee is dat de financiële prestaties van PoH de afgelopen jaren hebben voldaan aan de verwachting. Voor de komende jaren ligt het financiële perspectief onder de lijn van de afgelopen jaren. Op de langere termijn zijn de vooruitzichten goed. Hierbij blijft de afhankelijkheid van variabele inkomsten een aandachtspunt.

De gedachte achter de verzelfstandiging was dat een zelfstandige haven meer slagvaardig kon ondernemen en daarmee ook betere financiële resultaten zou kunnen halen. Het is jaren na dato niet meer te reconstrueren wat de financiële resultaten van een havenbedrijf in de gemeentelijke organisatie zouden zijn geweest. De vraag of de verzelfstandiging heeft geleid tot een hoger financieel resultaat, is niet direct uit de cijfers af te leiden. We hebben wel gezien dat het havenbedrijf slagvaardig geopereerd heeft bij de tijdelijke invulling van het Levvel-terrein, hierbij overigens geholpen door de kansen die zich hiervoor voorgedaan hebben. Hetzelfde kan gezegd worden over de tijdelijke extra inkomsten door asielhuisvesting. We kunnen desondanks niet onomstotelijk vaststellen dat de financiële resultaten beter zijn dan *zonder* verzelfstandiging, maar we hebben ook geen aanwijzing gevonden voor het tegendeel.

In de financiële aansturing van PoH vanuit de aandeelhouder heeft vooral het realiseren van dividend op korte termijn centraal gestaan. Dat heeft zich gemanifesteerd in dividendafspraken die de opbouw van vermogen bij PoH belemmeren. Het begrip budgetneutraliteit is de spil waar deze discussie om draait. Vanuit ons onderzoek denken wij dat de doelstellingen van de gemeente Harlingen op lange termijn meer gediend zijn bij een sturing gericht op langetermijnontwikkeling van PoH, het kunnen uitvoeren van investeringen en het verwerven en exploiteren van grondposities. Daarbij passen andere dividendafspraken. Dat voelt de gemeente Harlingen in de eerste jaren in de eigen begroting, maar levert uiteindelijk wel een betere garantie op het realiseren van de gewenste waardecreatie.

Tijdens het onderzoek is ook veel gesproken over het aantrekken van (een) nieuwe aandeelhouder(s). Hiervoor zijn verschillende motieven benoemd:

- Het versterken van het eigen vermogen van PoH waarmee meer zelfstandigheid en slagkracht ontstaat;
- Het verschaffen van extra markttoegang doordat één of meerdere aandeelhouders de strategische positie van PoH versterken;
- Het versterken van de organisatie doordat in een groter verband wordt geopereerd.

Voor het eerste motief maakt het feitelijk niet uit wie de nieuwe aandeelhouder(s) zou(den) worden, mits er maar vermogen wordt ingebracht. Er zijn in het onderzoek geen concrete partijen genoemd.

Voor het tweede motief is het versterken van de strategische positie van belang. Dat kan bijvoorbeeld door een strategisch verband met een ander havenbedrijf. Daarmee krijgt PoH een sterkere marktpositie en kan mogelijk de kwetsbaarheid voor conjunctuurontwikkelingen verminderen. Een andere zoekrichting is een partner die de inzet op economische structuurversterking een impuls kan geven. Hierbij kan gedacht worden aan andere publieke partijen. Concreet is in gesprekken de provincie genoemd. In een partnerschap met andere publieke partijen kan een sterkere verbinding gelegd worden met het achterland en kan een integraal product geboden worden. De toegevoegde waarde ligt dan niet zozeer in kapitaalverschaffing, maar meer in het versterken van de economische basis van PoH.

Voor het derde motief geldt dat de kwetsbaarheid van de organisatie van PoH ook verkleind kan worden door samenwerking met een andere havenorganisatie. Harlingen is één van de kleinste zeehavens van Nederland en dat geldt ook voor het havenbedrijf PoH. Onder de vleugels van een grotere organisatie kan PoH mogelijk meer impact maken en is PoH mogelijk een interessantere partij voor grotere bedrijven/investeerders in de haven. Ook het verminderen van de kwetsbaarheid in (solo)functies, kostenbesparing en het realiseren van inkoopvoordelen kan hieruit voortvloeien.

Voor alle motieven geldt dat met het toetreden van extra aandeelhouders ook het aantal dividendontvangers groeit. Terwijl de winst niet noodzakelijkerwijs (direct) meegroeit. In de exacte uitwerking (hoe groot is het aandeel, welke afspraken worden er gemaakt over dividenden, etc.) moet hier voldoende aandacht voor zijn. Naar ons oordeel zou een keuze voor extra aandeelhouder(s) echter vooral beoordeeld moeten worden op de strategische toegevoegde waarde, ofwel het tweede en derde motief, en geldt de hoogte van dividend daarbij als belangrijke randvoorwaarde. Een aantal van de financiële en operationele kwetsbaarheden van PoH zou hiermee sterk verminderd kunnen worden en de slagvaardigheid vergroot. Als het niet lukt om tot acceptabele afspraken over vermogen, aandelen, dividenden, etc. te komen, is het ook denkbaar om strategische partnerschappen aan te gaan.

Richtinggevende aanbevelingen

- In de financiële sturing zou de gemeente Harlingen langetermijndoelen gericht op waardecreatie voor de economie van Harlingen meer centraal moeten stellen.
- Verminder de financiële kwetsbaarheid van Port of Harlingen op middellange en lange termijn. Nu is Port of Harlingen zowel kwetsbaar door de te geringe investeringscapaciteit als door organisatorische kwetsbaarheid. Investeringscapaciteit kan vergroot worden door garantstelling vanuit de gemeente of een ander dividendbeleid. De organisatorische kwetsbaarheid door samen te werken met andere havens in en buiten Fryslân en de afhankelijkheid van marktschommelingen kan verminderd worden door een groter aandeel erfpacht en huur in de omzet. Daarvoor is bezit van grond voor PoH ook essentieel.
- Herzie de dividendafspraken zodanig dat Port of Harlingen de kans krijgt om meer investeringsvermogen op te bouwen, waarmee de kwetsbaarheid verminderd wordt. Dat betekent niet dat de gemeente Harlingen geen dividend meer zou mogen ontvangen. Maar wel dat de staffel wordt 'omgekeerd'; dus niet 100% van de eerste winst, maar een lager percentage. Dan blijft er ook vermogen in de onderneming zelf.
- Verken de mogelijkheden van uitbreiding van het aantal aandeelhouders, waarbij het doel is de strategische positie van Port of Harlingen te versterken. Het te realiseren dividend is daarbij een randvoorwaarde en geen doel op zichzelf. Als tussenstap op weg naar uitbreiding van het aantal aandeelhouders, zou gewerkt kunnen worden aan een meer (formele) samenwerking met andere Friese havens en in het kielzog daarvan de provincie Fryslân. Samenwerking zou bijvoorbeeld kunnen door gezamenlijk backoffice-activiteiten te bundelen of gezamenlijke marktwerking te doen.

Bijlage 1. Deelvragen

Hieronder volgt een beantwoording van de deelvragen.

1. Visie

a) Voorafgaand aan de verzelfstandiging van het havenbedrijf is een aantal randvoorwaarden en succesfactoren beschreven, onder meer in het rapport van Stig (2016). In hoeverre zijn deze opgenomen en verwerkt in visies, plannen, protocollen en andere documenten van de gemeente en Port of Harlingen?

Onderdelen van de randvoorwaarden en succesfactoren beschreven in Stig (2016) zijn expliciet dan wel impliciet opgenomen in de statuten van de PoH, de Verzelfstandigingsovereenkomst, de jaar- en bedrijfsplannen van PoH, de Havenvisie van PoH en het Stig-rapport (2017). Daarbij dient opgemerkt te worden dat de randvoorwaarden en succesfactoren uit Stig (2016) niet altijd letterlijk zijn opgenomen in bovengenoemde documenten, maar daarin tot op hoogte wel zijn verwerkt.

De kritische randvoorwaarde 'bestuurlijke vrijheid' volgt expliciet uit meerdere oprichtingsdocumenten. Zo is in de Verzelfstandigingsovereenkomst het volgende opgenomen: '*de NV zet politiek bestuur op afstand en scheidt daarmee de juiste condities voor continuïteit van de Havens.*'⁵⁸ Uit de Akte van oprichting volgt de governancestructuur, waarin de kritische randvoorwaarde van bestuurlijke vrijheid is vormgegeven.⁵⁹ Daarin is bepaald dat de gemeente Harlingen (vertegenwoordigd door de twee betrokken wethouders) de enig aandeelhouder is van de Port of Harlingen en dat de Port of Harlingen een directie en een Raad van Commissarissen heeft. Door deze governancestructuur is de politiek formeel op afstand gezet.

De kritische randvoorwaarden 'grip op grond' en 'financiële ruimte' volgen impliciet uit de oprichtingsdocumenten. Zo stelt de Akte van oprichting dat de vennootschap als doel heeft: '*het verkrijgen en/of aan derden uitgeven van al dan niet havengebonden terreinen*'.⁶⁰ In de oprichtingsdocumenten is – op de Akte van inbreng na, waarin (de economische eigendom van) bepaalde onroerende zaken zijn overgedragen aan de Port of Harlingen⁶¹ – niet uitgewerkt hoe de Port of Harlingen andere al dan niet havengebonden terreinen verkrijgt.

Hetzelfde geldt voor de kritische randvoorwaarde 'financiële ruimte'. In de Akte van oprichting staat dat de vennootschap ten doel heeft '*om door (nieuwe) vormen van financiering kansrijke ontwikkelingen in het haven- en industriegebied mogelijk te maken of te bespoedigen.*' En '*Onder het doel der vennootschap is mede begrepen het oprichten en verwerven van, het deelnemen in, het samenwerken met en het voeren van de directie over andere ondernemingen, alsmede het (doen) financieren, ook door middel van het stellen van zekerheden, van andere ondernemingen, met name van die waarmee de vennootschap in een groep is verbonden, alsmede alle overige handelingen die bevorderlijk kunnen zijn voor het doel.*'⁶²

⁵⁸ Verzelfstandigingsovereenkomst, preambule, onder e.

⁵⁹ Akte van oprichting, o.a. art. 14 en 15.

⁶⁰ Akte van oprichting, art. 2.1, onder 3.

⁶¹ In de Akte van oprichting is een aantal onroerende zaken overgedragen aan PoH, maar omvat slechts een deel van het gehele industriële haven terrein.

⁶² Akte van oprichting, art. 2.1 en 2.2.

Hieruit volgt dat Port of Harlingen over voldoende financiële ruimte moet beschikken om te kunnen investeren. In de oprichtingsdocumenten staat, behalve in de Akte van inbreng, niet hoe die financiële ruimte voor Port of Harlingen beschikbaar is gesteld en behouden blijft.

b) Op welke wijze hebben de visie van de gemeente en Port of Harlingen zich ontwikkeld vanaf het moment van verzelfstandiging van het gemeentelijk havenbedrijf per 1 januari 2018?

De Port of Harlingen heeft de visie via jaar- en bedrijfsplannen en middels de Havenvisie ontwikkeld. In de jaarplannen zijn de ambities uit de bedrijfsplannen nader vormgegeven en in de bedrijfsplannen zijn de ambities uit de Havenvisie uitgewerkt. Op hoofdlijnen is vastgehouden aan de doelstellingen, kritische randvoorwaarden en succesfactoren zoals omschreven ten tijde van de verzelfstandiging van de Port of Harlingen. Op een aantal aspecten is een ontwikkeling in de visie waarneembaar. Het belangrijkste punt is:

- Bij de verzelfstandiging was één van de doelen om meer werkgelegenheid te creëren. In het bedrijfsplan ('24-'28) valt te lezen dat deze focus bij het aantrekken van nieuwe bedrijven sterk is verminderd, vanwege aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. Er wordt nu meer gekeken naar de toegevoegde waarde die het bedrijf bij vestiging kan realiseren.

De gemeente Harlingen heeft in de Havenvisie 'Gemeentelijke havens Harlingen 2022-2032' de speerpunten voor de ontwikkeling van de gemeentelijke havens uiteengezet. Deze Havenvisie ziet toe op de 'gemeentelijke havens' of de 'maatschappelijke havens', te onderscheiden van de 'commerciële havens' waar Port of Harlingen visies voor heeft opgesteld.⁶³

c) In hoeverre hebben beide partijen actuele visies?

De Port of Harlingen heeft een actuele strategische visie⁶⁴ (voor vijftien jaar), een bedrijfsplan (voor vijf jaar) en een jaarplan (voor één jaar) ontwikkeld. Deze zijn gericht op de commerciële haven. Dit komt overeen met de bedrijfsplannen die volgens Stig (2017) opgesteld zouden moeten worden, waarbij opgemerkt wordt dat in Stig (2017) een strategische visie van 25 jaar staat omschreven in plaats van vijftien jaar. De gemeente Harlingen heeft in de Havenvisie 'Gemeentelijke havens Harlingen 2022-2032' de speerpunten voor de ontwikkeling van de maatschappelijke havens uiteengezet. Deze Havenvisie ziet toe op de 'gemeentelijke havens' of de 'maatschappelijke havens', te onderscheiden van de 'commerciële havens' waar Port of Harlingen visies voor heeft opgesteld.⁶⁵ Opvallend is dat de gemeente Harlingen geen (beleids)visie voor de commerciële havens heeft. Wel heeft de gemeente een planologisch kader (bestemmingsplan) voor de commerciële havens. Zie voor een nadere toelichting over het ontbreken van een (beleids)visie van de gemeente op de commerciële havens ook paragraaf 2.3.

In het figuur hieronder is ook een leeg vlak te zien bij het 'maatschappelijk havengebied' en Port of Harlingen. Port of Harlingen is niet belast met noch bevoegd tot het opstellen van een visie voor het 'maatschappelijk havengebied'. Het lege vlak komt daarmee overeen met wat is afgesproken en impliceert in dit geval niet dat iets ontbreekt wat er wel had moeten zijn. Zie de tabel 1 in hoofdstuk 1 voor een overzicht van welke havengebieden onder het maatschappelijk dan wel commercieel havengebied vallen.

⁶³ Online raadpleegbaar via: [havenvisie_gemeentelijke_havens_harlingen_januari_2022_def.pdf \(sim-cdn.nl\)](https://sim-cdn.nl/havenvisie_gemeentelijke_havens_harlingen_januari_2022_def.pdf).

⁶⁴ Online raadpleegbaar via: [Havenvisie Port of Harlingen 2019 2035.pdf](https://sim-cdn.nl/Havenvisie_Port_of_Harlingen_2019_2035.pdf).

⁶⁵ Online raadpleegbaar via: [havenvisie_gemeentelijke_havens_harlingen_januari_2022_def.pdf \(sim-cdn.nl\)](https://sim-cdn.nl/havenvisie_gemeentelijke_havens_harlingen_januari_2022_def.pdf (sim-cdn.nl)).

Gemeente Harlingen	Port of Harlingen
Commerciële havengebied	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische visie 2019-2035; • Bedrijfsplan '24-'28; • Jaarplan '24.
Maatschappelijke havengebied	Havenvisie 'Gemeentelijke havens Harlingen 2022-2032'

d) In welke mate sluiten de Havenvisie van gemeente Harlingen en de Operationele Havenovereenkomst tussen Port of Harlingen en gemeente op elkaar aan, zowel inhoudelijk als procesmatig?

De gemeente heeft geen Havenvisie op de commerciële havens en is daarmee zowel inhoudelijk als procesmatig niet aangesloten op de OHO.

De gemeente heeft wel een Havenvisie op de maatschappelijke havens. Voor wat betreft de inhoudelijke en procesmatige aansluiting met de OHO en de onderliggende Dienstverleningsovereenkomst is met name de uitvoering van Nautische Taken en Beheer en Onderhoud relevant. In vergelijking met de OHO (2018) zijn deze taken in de OHO (2021) duidelijker vastgelegd. De gemeentelijke visie op de maatschappelijke havens sluit aan op de gebieden waarop de Port of Harlingen taken uitvoert voor de gemeente. De uit te voeren taken sluiten eveneens op elkaar aan.⁶⁶

De Havenvisie van de Port of Harlingen op de commerciële havens sluit ook inhoudelijk aan op de OHO (2021). Onder de Havenvisie verstaan wij hier ook het bedrijfsplan, omdat dit een uitwerking is van de Havenvisie. De Havenvisie is in 2019 opgesteld en het meest recente bedrijfsplan in 2024. In het bedrijfsplan zijn dezelfde gebieden aangewezen als in de gemeentelijke visie, waarvoor de Port of Harlingen Nautische Taken en Beheer en Onderhoudstaken uitvoert voor de gemeente.⁶⁷

e) Hoe actueel en volledig is het meerjarig onderhouds- en beheerplan voor kades, water, kunstwerken en terreinen, specifiek betrekking hebbende op de eigendommen van de gemeente Harlingen?

Voor het bedrijfsplan ('24-'28) is het beheer- en onderhoudsplan voor de haven die in eigendom zijn van de Port of Harlingen volledig geactualiseerd. Er is opdracht gegeven aan adviesbureau Antea voor het inspecteren van alle havenobjecten en het opstellen van een Meerjaren Onderhoudsplan (MJOP) voor de komende twintig jaar, van 2024 tot en met 2043. Het MJOP is opgesteld volgens de gestandaardiseerde methodiek van Antea en wordt een keer in de vijf jaar opgesteld. Dit geactualiseerde MJOP volgt hiermee het vorige beheerplan van 2018-2023 op.⁶⁸

De staat van onderhoud is in de tabel hierna samengevat.⁶⁹

⁶⁶ Vergelijk p. 3 'Gemeentelijke visie' met artikel 2.2 en 2.3 OHO (2021).

⁶⁷ Vergelijk p. 17 'Havenvisie Port of Harlingen' en p. 9 (hoofdstukken 1.3.2 en 1.3.3) en p. 42 e.v. (hoofdstuk 5) 'Bedrijfsplan '24-'28 met artikel 2.2 en 2.3 OHO (2021).

⁶⁸ Bedrijfsplan '24-'28, p. 13.

⁶⁹ Bedrijfsplan '24-'28, p. 14.

Algemene onderhoudsstaat	Aantal objecten (stuks)
Uitstekend	1
Goed	17
Redelijk	13
Matig	21
Slecht	0
Zeer slecht	0
Totaal	51

De gemeente heeft in dit verband aangegeven weinig zicht en grip op de staat van het onderhoud te hebben.

f) Op welke wijze is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken zoals benoemd in de Operationele Havenovereenkomst sinds de verzelfstandiging belegd?

In de Operationele Havenovereenkomst (OHO) zijn tussen gemeente Harlingen en Port of Harlingen operationele afspraken over de wijze van beheer en exploitatie van de havens en industrieterreinen door Port of Harlingen vastgelegd, evenals de wijze waarop Port of Harlingen publieke taken met betrekking tot de havens uitvoert (onder andere het nautisch beheer, het beheer en onderhoud van infrastructuur, havenmeestertaken, heffingen en inningen). De Operationele Havenovereenkomst vormt het kader voor onder meer de publieke taken die Port of Harlingen van de gemeente Harlingen heeft overgenomen.

In 2020 volgde een addendum op de OHO (2018). Vanaf de inwerkingtreding van het addendum zien de Algemene Havenvoorwaarden uit de OHO (2018) toe op het gehele havengebied, waardoor de havengelden in het beheergebied van de gemeente door de Port of Harlingen geheven kunnen worden. Het addendum is daarmee een nadere uitwerking en tevens aanscherping van wat in de OHO (2018) al is bepaald.⁷⁰

Verder is in artikel 17 van de OHO (2018) bepaald dat er in het eerste kwartaal van 2020 een interne evaluatie plaatsvindt over de uitvoering en werking van de OHO (2018). Op basis van de evaluatie is geconcludeerd dat er om twee redenen behoefte is aan een actualisatie⁷¹:

1. Onoverzichtelijk en onduidelijk

De huidige Operationele Havenovereenkomst regelt twee verschillende zaken:

- a. Operationele afspraken over de wijze van het beheer en onderhoud van het havengebied;
- b. De uitvoering van de publieke taken door de havenmeester en de wijze van verantwoording.

In de overeenkomst van 2018 lopen deze twee zaken continu door elkaar heen en is de grondslag (dienstverlening of mandatering/aanwijzing) niet helder. Daarnaast zijn bepaalde definities en zinnen niet juist en helder omschreven.

⁷⁰ Zie onder meer artikel 2.3, 3.1 en 3.2 van de OHO (2018).

⁷¹ Oplegnotitie bij de OHO (2021), bijlage 5d.

2. Actualiteit

De overeenkomst is opgesteld voorafgaand aan de verzelfstandiging en ondertekend vlak na de verzelfstandiging. Tijdens de evaluatie werd duidelijk dat de gemaakte afspraken op onderdelen niet (meer) actueel zijn of gezien toekomstige ambities en ontwikkelingen niet meer wenselijk zijn.

Daartoe is in 2021 de OHO (2018) geactualiseerd en dat heeft geleid tot de OHO (2021). De OHO (2021) is de actuele Operationele Havenovereenkomst en heeft de OHO 2018 (inclusief addendum) integraal vervangen.⁷²

In bijlage II van de OHO (2021) zijn de Nautische Taken vastgelegd die door de havenmeester worden verricht. Onder Nautische Taken wordt verstaan: *'de op grond van (een) Aanwijzings- en mandaatbesluiten(en) van de Gemeente uit te voeren publieke nautische taken en bevoegdheden die toezien op het toegankelijk maken en houden van de vaarwegen van, naar en binnen de Havens, zoals het coördineren, optimaliseren, begeleiden en handhaven van een veilige, vlotte, ordelijke en milieuverantwoorde afwikkeling van het scheepvaartverkeer en het scheppen van voorwaarden hiervoor met betrekking tot de Havens.'*⁷³ De Nautische Taken worden door de Port of Harlingen dan wel de havenmeester uitgevoerd in zowel het maatschappelijk als het commerciële havengebied.

De Nautische Taken dienen onderscheiden te worden van Beheer en Onderhoud, waar taken en werkzaamheden gericht op het beheer en onderhoud van de havens en bijbehorende constructies onder vallen.⁷⁴ Voor het beheer en onderhoud van het commerciële deel van de haven is de Port of Harlingen volledig verantwoordelijk en daarom *'[behoeven] [o]ver het beheer en onderhoud van het commerciële havengebied (...) tussen de gemeente en NV geen afspraken te worden gemaakt.'*⁷⁵ De definiëring Beheer en Onderhoud in de OHO 2021 ziet daarom alleen toe op de maatschappelijke havens. Ten aanzien van de maatschappelijke havens is bepaald dat de Port of Harlingen de uitvoering van de taken voor Beheer en Onderhoud, objectbediening en ligplaatsbeheer op zich neemt.⁷⁶ De uitvoering van deze taken vindt gestalte als 'dienstverlening' en is nader uitgewerkt in bijlage III (Dienstverleningsafspraken) van de OHO 2021.⁷⁷

g) In hoeverre is aard, intensiteit en omvang van de taken zoals beschreven in de Operationele Havenovereenkomst, veranderd sinds Port of Harlingen deze werkzaamheden voor gemeente Harlingen uitvoert?

Sinds de Port of Harlingen deze werkzaamheden voor gemeente Harlingen uitvoert zijn de aard, intensiteit en omvang niet wezenlijk veranderd. Dat geldt zowel voor de Nautische Taken als voor Beheer en Onderhoud.

⁷² OHO 2021, overweging 8: *'Na de verzelfstandigingsdatum zijn nieuwe inzichten ontstaan over onder meer de taakomschrijving van de Havenmeester en de (nadere) invulling van het Beheer en Onderhoud door de NV middels Dienstverleningsafspraken, en dienden tekstuele onduidelijkheden in de Operationele Havenovereenkomst te worden verholpen zodat Partijen gelet op het bepaalde in artikel 15 van de Operationele Havenovereenkomst de in het vorige lid omschreven Operationele Havenovereenkomst thans wensen aan te vullen c.q. te wijzigen door middel van het integraal vervangen van de operationele havenovereenkomst door onderhavige Operationele Havenovereenkomst 2021 (hierna te noemen: "Overeenkomst"), welke Overeenkomst ingaat op en geldt vanaf de datum waarop Partijen deze hebben ondertekend.'*

⁷³ Artikel 1.2, OHO (2021), onder 'Nautische Taken'.

⁷⁴ Artikel 1.2, OHO (2021), onder 'Beheer en Onderhoud': *'taken en werkzaamheden te verrichten door de NV, gericht op het beheer en onderhoud van de Havens, Objecten, Maritieme Constructies, walstroom- en watervoorzieningen in het Maatschappelijk Havengebied'.*

⁷⁵ Oplegnotitie (bijlage IV) bij OHO (2021), p. 2, onder 'Aanscherpingen en Wijzigingen'.

⁷⁶ Artikel 2.3, OHO (2021).

⁷⁷ Artikel 5, OHO (2021).

De taken zijn wel op een aantal aspecten aangescherpt en geconcretiseerd. Daarover staat in de oplegnotitie bij de OHO 2021 geschreven: *'Daarnaast is de tekst op het onderdeel Havenmeester en havendienst fors aangescherpt. Met name op het punt van verantwoordelijkheden, aansturing- en verantwoordingslijnen was de voorgaande overeenkomst niet duidelijk en onjuist. Door het toevoegen van de bijlage I waarin alle nautische taken op basis van wetgeving staan beschreven is nu geen ruis meer welke taken het betreft. Met betrekking tot het beheer en onderhoud zijn heldere dienstverleningsafspraken gemaakt. Door deze afspraken is helder wat de rollen en verhoudingen zijn tussen gemeente en NV op dit punt.'*

h) In hoeverre worden deze taken uitgevoerd volgens de gemaakte afspraken in de Operationele Havenovereenkomst?

Van onze gesprekspartners hebben wij geen signalen ontvangen waaruit blijkt dat de taken niet worden uitgevoerd volgens de gemaakte afspraken in de OHO. Wel is aangegeven dat met de OHO (2021) de gemaakte afspraken zijn verduidelijkt ten opzichte van de OHO (2018).

i) In hoeverre voldoen de in de Operationele Havenovereenkomst gemaakte afspraken over de taken die Port of Harlingen op basis van de overeenkomst uitvoert?

De taken die Port of Harlingen uitvoert zijn duidelijk vastgelegd in de OHO (2021). De Port of Harlingen voert de taken uit die in de OHO (2021) zijn vastgelegd. Wij hebben geen signalen ontvangen dat de taken niet worden uitgevoerd volgens de gemaakte afspraken in de OHO. Daarmee voldoet de OHO (2021) als adequate taakomschrijving van de Nautische Taken en Beheer en Onderhoud en komt de OHO (2021) overeen met de gemaakte afspraken.

2. Structuur

In onder meer de Verzelfstandigingsovereenkomst en de Operationele Havenovereenkomst zijn afspraken vastgelegd over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeente Harlingen en Port of Harlingen. Gemeente Harlingen en Port of Harlingen zijn op diverse wijzen aan elkaar verbonden, onder meer als opdrachtgever/opdrachtnemer, aandeelhouder en erfpachter/verpachter van gronden.

a) Geef een volledig overzicht van de verwevenheid en rolverdelingen tussen gemeente en Port of Harlingen, inclusief de hoofdlijnen van eventuele bijbehorende afspraken.

- **Aandeelhoudersrol gemeente.** De organisatie van Port of Harlingen bestaat op hoofdlijnen uit de directie, de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders (AvA). De gemeente Harlingen is enig aandeelhouder in de Port of Harlingen. De wethouder van financiën en de wethouder met de portefeuille havens vertegenwoordigen de gemeente in de AvA.
- **Relatie opdrachtgever en -nemer (gemeente – Port of Harlingen).** Uit de OHO 2021 volgt dat Beheer en Onderhoud voor de commerciële havens de verantwoordelijkheid is van de Port of Harlingen.⁷⁸ Beheer en Onderhoud voor de maatschappelijke havens voert de Port of Harlingen uit als dienstverlening voor de gemeente Harlingen, net als de objectbediening en het ligplaatsbeheer in de maatschappelijke havens.⁷⁹
- **Grondexploitatie.** De gemeente heeft bij en na de verzelfstandiging bepaalde gronden in het commerciële havengebied in economisch eigendom overgedragen aan de Port of Harlingen.⁸⁰ De gronden zijn via een hoofderfpacht uitgegeven en het havenbedrijf exploiteert die gronden middels ondererfpacht en verhuur aan bedrijven.

⁷⁸ Afdeling 3, OHO (2021).

⁷⁹ Zie voor een nadere beschouwing van de taken voortvloeiend uit de OHO, vraag f en g van '1. Visie' in deze Nota van Bevindingen.

⁸⁰ Akte van inbreng, Akte vestiging erfpacht.

- **Financiering.** Via de Akte van inbreng heeft de gemeente bepaalde activa en passiva overgedragen aan de PoH. Als enig aandeelhouder ontvangt de gemeente dividend.
- **Vergunning- en ontheffingsverlening.** De gemeente heeft een inspanningsplicht om alle vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, goedkeuringen of toestemmingen die voor de taakuitoefening en de exploitatie door PoH noodzakelijk zijn, te verlenen binnen de kaders van de wet- en regelgeving.⁸¹
- **Borgstelling.** Via de Akte van borgtocht staat de gemeente voor maximaal € 3,6 miljoen borg voor een lening van PoH bij de BNG Bank.
- **Uitoefening bevoegd gezag ten aanzien van openbare orde en veiligheid.** In de OHO 2021 is bepaald dat de Nautische Taken worden uitgevoerd door de havenmeester die in dienst is bij de Port of Harlingen, voor zowel de maatschappelijke als de commerciële havens. De havenmeester legt verslag af bij het bevoegd gezag.

b) In hoeverre zijn de onderlinge verhoudingen (bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden) en wederzijdse (verantwoordings)rapportages en informatievoorziening helder en eenduidig belegd tussen de verschillende bestuursorganen (gemeenteraad, burgemeester, college van B en W, RvC en directie van Port of Harlingen)? Werkt dit naar tevredenheid van betrokken partijen?

Er lopen verscheidene lijnen van sturing, verantwoording en informatievoorziening tussen de bestuursorganen. Over het algemeen zijn die helder en eenduidig belegd. Hieronder gaan we in op die lijnen waar dat niet geheel helder en eenduidig is.

- Er lopen drie verschillende sturingslijnen vanuit het college naar de Port of Harlingen, op basis van verschillende gemeentelijke belangen. Die sturingslijnen zijn op zich helder belegd. Opmerkelijk is wel de dubbele bezetting van de AvA, waarbij naast de portefeuillehouder Financiën ook die voor Haven aansluit. Gebruikelijk is dat in de AvA op financiën gestuurd wordt en via beleidskaders richting wordt gegeven aan het beleid van de vennootschap. Die beleidskaders ontbreken echter, omdat er geen gemeentelijke visie is voor de commerciële havens. Daarmee ontbreekt ook een integrale afweging van de verschillende gemeentebelangen op basis van een overkoepelende visie. Het gesprek over die verschillende belangen wordt in het college onvoldoende gevoerd. In de praktijk wordt daardoor vooral vanuit de individuele belangen gestuurd. Het gevolg is een diffuse sturing van de gemeente op PoH, wat zowel binnen de gemeente als bij Port of Harlingen en het bedrijfsleven voor ontevredenheid zorgt.
- Het ontbreken van een gemeentelijke visie als duidelijk en actueel beleidskader bemoeilijkt bovendien de invulling van de controlerende rol van de gemeenteraad.
- De burgemeester en directie sturen samen de havenmeester aan, vanuit verschillende belangen (respectievelijk openbare orde en veiligheid, en commercie). Dat is op zich helder belegd maar er zit een spanningsveld tussen die belangen waardoor de aansturing niet altijd eenduidig is. Betrokkenen geven aan dat hier ruimte voor verbetering is.
- De gemeenteraad en het college van B en W hebben de afspraak dat het college de raad actief informeert over ontwikkelingen in de haven. Meerdere raadsleden zijn niet tevreden over hoe het college invulling geeft aan die afspraak.

c) In hoeverre zijn er sinds de verzelfstandiging verbanden/connecties tussen gemeente en Port of Harlingen bij gekomen en/of verdwenen?

Sinds de ontmanteling van Westergo CV/BV in 2020 heeft PoH aanvullende gronden in erfpacht gekregen, namelijk 5,1 hectare in de industriehaven (voor 3% erfpachtcanon). Ook wordt de overdracht van de Openbare Kade/Kraanbaan (voor een erfpachtcanon van 1%) voorbereid.

⁸¹ Artikel 15.1, OHO (2021).

Daarnaast heeft de PoH in 2021 € 4,5 miljoen geleend bij de BNG Bank, waarbij de gemeente voor € 3,6 miljoen (80%) borg staat.

d) Er is ten tijde van de verzelfstandiging gekozen voor een structuur waarbij de gemeente 100% aandeelhouder is van Port of Harlingen. Welke overwegingen hebben geleid tot deze keuze? In hoeverre zijn deze overwegingen nog actueel en functioneel?

In de oprichtingsdocumenten is over de positie van de gemeente als enig aandeelhouder het volgende geregeld. Alleen de AvA kan besluiten om nieuwe aandelen uit te geven of om een ander vennootschapsorgaan daartoe bevoegdheid te geven.⁸² In de preambule van de Verzelfstandigingsovereenkomst is bepaald dat als randvoorwaarde voor de verzelfstandiging van het Havenbedrijf opgenomen dat *'gezien de publieke functie van de Havens privatisering uitgesloten is.'*⁸³ In diezelfde Verzelfstandigingsovereenkomst is in artikel 4.4 bepaald dat de gemeente Harlingen enig aandeelhouder is tot ten minste drie jaren na de uitgiftedatum.⁸⁴ Hieruit volgt dat het aantrekken van private medeaandeelhouders voor in ieder geval de eerste drie jaren na de verzelfstandiging is uitgesloten.

Uit het meest recente bedrijfsplan (2024-2028) en uit de jaarplannen van 2023 en 2024 komt naar voren dat (op enig moment) het aantrekken van een tweede aandeelhouder onderwerp van gesprek was.

Sommige betrokkenen willen de provincie als tweede aandeelhouder aantrekken. Andere schatten het groeipotentieel van de haven in als te laag om de investeringen terug te verdienen. De provincie is op de hoogte van de wens van sommigen om de provincie als tweede aandeelhouder aan te trekken. Deze wens is echter nog niet geconcretiseerd en een besluit hierover is dan ook nog niet genomen. Verder zijn er ook nog geen analyses van het groeipotentieel. Voor een gedegen gesprek over het wel of niet aantrekken van een tweede aandeelhouder is dan ook een betere doordenking nodig van varianten met of zonder die tweede aandeelhouder. Bovendien gaat daar een fundamentele vraag aan vooraf: wat voor haven moet Harlingen worden en welke ontwikkeling en groei passen daarbij? Daar zijn verschillende opvattingen over (zie hoofdstuk 2).

e) Hoe vindt informatievoorziening tussen gemeente Harlingen en Port of Harlingen plaats? Werkt dit naar tevredenheid van betrokken partijen?

Ten minste éénmaal per jaar wordt een algemene vergadering gehouden.⁸⁵ In die vergadering wordt de door de directie opgemaakte jaarrekening vastgesteld.⁸⁶ De directie stelt vijfjaarlijks een bedrijfsplan en jaarlijks een jaarplan op.⁸⁷ Het bedrijfsplan wordt goedgekeurd door de RvC en vastgesteld door de AvA.⁸⁸ Onderdeel van het bedrijfsplan is onder meer het strategische beleid voor de onderneming, investeringen, dividenden en het deelnemingenbeleid. In Stig (2017) is uitgewerkt dat dit wordt vormgegeven in een Havenvisie die beschrijft welke maatschappelijke, technologische en geopolitieke ontwikkelingen, kansen of uitdagingen voor de haven kunnen opleveren.⁸⁹

Informatievoorziening aan de aandeelhouder (het college van B en W) vindt plaats via de AvA waarin de wethouder van financiën en de wethouder van economische zaken (met de

⁸² Artikel 4.1, Akte van oprichting.

⁸³ Preambule, onder f, Verzelfstandigingsovereenkomst.

⁸⁴ Artikel 4.4, Verzelfstandigingsovereenkomst.

⁸⁵ Artikel 21.1, Akte van oprichting.

⁸⁶ Artikel 25.2, Akte van oprichting.

⁸⁷ Artikel 19.2, Akte van oprichting.

⁸⁸ Artikel 15.8, Akte van oprichting.

⁸⁹ Stig 2017, p. 26.

havenportefeuille) namens het college plaatsnemen. Deze werkwijze is vastgelegd bij de oprichting van de NV.⁹⁰

Buiten de AvA-vergaderingen zijn er ook andere informatiestromen. PoH informeert de RvC elk kwartaal, binnen twee weken na het einde van dat kwartaal, over a) de voortgang van investeringen, b) de stand van zaken met betrekking tot de financieringsovereenkomst, en c) de financiële situatie van PoH. Elk kwartaal stuurt PoH de gemeente kopieën van de besluiten van de directie, Raad van Commissarissen en van de aandeelhoudersvergadering waarin besloten wordt tot specifieke investeringen. Hierbij wordt ook een toelichting gegeven over de stand van zaken en de vooruitzichten voor de investeringen. Daarnaast wordt een overzicht verstrekt van het opgenomen krediet uit de financieringsovereenkomst en een beschrijving van de financiële positie van PoH op basis van de balans, winst- en verliesrekening, en het kasstroomoverzicht voor het betreffende kwartaal.

Bij (de voorbereiding van) de verzelfstandiging van de haven is veel aandacht geweest voor de bestuurlijke governance. De operationele samenwerking, inclusief de invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, moest in de periode na de verzelfstandiging worden uitgewerkt en ingericht. Sindsdien is er vanuit de gemeente een accountmanager ingesteld en wordt er op verschillende manieren operationeel afgestemd. Zo is er een tweemaandelijks overleg tussen de portefeuillehouder Haven, een adviseur van de gemeente, een adviseur van PoH en de directeur van PoH. In dit overleg wordt onder meer afgestemd over lopende zaken in de maatschappelijke havens en bijgepraat over commerciële ontwikkelingen. Daarnaast is er wekelijks contact tussen medewerkers van de gemeente en PoH op operationeel niveau en een maandelijks technisch overleg over het beheer en onderhoud. Betrokkenen geven aan dat dit een nuttig overleg is, waarbij er nog ruimte is om meer van elkaars kennis en capaciteit gebruik te maken.

Over die ingeslagen weg zijn betrokkenen overwegend positief. Daarbij is nog ruimte om de operationele samenwerking te verstevigen. Zo is er, buiten de accountmanager, geen formele capaciteit bij de gemeente om de opdrachtgeversrol in te vullen. Ook zijn nadere afspraken tussen de gemeente en PoH gewenst over hoe verschillen van inzicht worden opgelost en hoe de partijen elkaars kennis en capaciteit zo goed mogelijk kunnen benutten. Dit vanuit de notie dat de gemeente en PoH een gezamenlijke doelstelling hebben om de haven te ontwikkelen.

Er vindt periodiek overleg plaats tussen de burgemeester en de havenmeester. Naar wij begrijpen is er echter geen structureel overleg tussen de burgemeester, de havenmeester en de directeur PoH, terwijl daar door sommige betrokkenen wel behoefte aan is.

f) In hoeverre zijn gemeente en Port of Harlingen geëquipeerd om alle rollen en verhoudingen die zij ten opzichte van elkaar hebben op basis van de gemaakte afspraken, te vervullen?

Over het algemeen zijn de partijen geëquipeerd om hun rollen en verhoudingen te vervullen. We constateren enkele punten waarop dat niet het geval is:

- De gemeente heeft niet de capaciteit om een visie te vormen op het commerciële havengebied.
- De gemeente heeft formeel geen capaciteit beschikbaar om vanuit de opdrachtgeversrol het gesprek met PoH te voeren over het beheer en onderhoud. Dit wordt in de praktijk wel door de afdeling Openbare werken ingevuld maar zij hebben daar geen formatie voor.
- Er zit een spanningsveld tussen de dividendregeling en de personele ruimte die PoH nodig heeft om te ontwikkelen. Hieraan gaat de vraag vooraf welke ontwikkeling de gemeente en PoH voor de commerciële haven voorzien en wat daarvoor nodig is aan investeringsruimte en personele capaciteit.

⁹⁰ Artikel 21, Akte van oprichting.

g) Welke risico's loopt de gemeente als gevolg van het overhevelen van taken, bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden aan Port of Harlingen?

Op basis van ons onderzoek identificeren we de volgende risico's:

- Sinds de verzelfstandiging is de gemeente opdrachtgever aan PoH voor het beheer en onderhoud van de gemeentelijke kades. Daarmee is een extra schakel gekomen in het beheer en onderhoud. Inherent daaraan is het risico dat de gemeente minder zicht heeft op hoe het beheer en onderhoud wordt uitgevoerd en wat de staat van het onderhoud is.
- De havenmeester heeft twee verantwoordingslijnen: enerzijds naar de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid en anderzijds naar de directeur van PoH voor de commerciële taken. De belangen veiligheid en commercie liggen echter niet altijd op één lijn, wat een spanningsveld oplevert. Zonder goede afstemming tussen de directie van PoH en de burgemeester kan dit een risico vormen voor de gemeente.
- Er is bewust gekozen voor bestuurlijke vrijheid. De gemeente heeft daarbij de mogelijkheid om te sturen via beleidskaders voor PoH. Voor de commerciële havens ontbreken die kaders echter, waarmee de gemeente het aan de PoH laat om het beleid (met de Havenvisie) op de havenontwikkeling vorm te geven. De gemeente loopt daarmee het risico dat de ontwikkeling van de commerciële havens een andere richting op gaat dan de gemeente verlangt.
- De directie van PoH heeft het mandaat om financiële beslissingen te nemen. Daarmee heeft de gemeente minder controle over investeringsbeslissingen dan voor de verzelfstandiging. Het financiële mandaat van de directie (en het daaruit voortvloeiende risico voor de gemeente) is echter relatief klein.

3. Financiën

In de Verzelfstandigingsovereenkomst zijn de doelstellingen en overwegingen ten aanzien van het verzelfstandigen van het havenbedrijf vastgelegd. Belangrijke doelstellingen daarbij zijn het behouden en creëren van werkgelegenheid en het garanderen van de continuïteit en het groeipotentieel voor het bedrijfsleven. De gemeente wilde deze ambities realiseren door een sterke en gezaghebbende partner, een havenbedrijf dat taken en bevoegdheden bijeenbrengt die logisch bij elkaar horen en dat voldoende kritische massa heeft om daadkrachtig te zijn.

a) Bij de verzelfstandiging van het havenbedrijf is ervoor gekozen om deze te beperken tot het huidige beheergebied. Welke overwegingen hebben geleid tot deze keuze? In hoeverre zijn deze overwegingen nog actueel?

Overweging om voor het huidige beheergebied te kiezen waren als volgt⁹¹:

- Maatschappelijke havens zijn verliesgevend, om die reden is de exploitatie ervan buiten het beheergebied gehouden. Het toevoegen van de exploitatie zou tot een financieel niet solide onderneming met onvoldoende slagkracht leiden.
- In eerste instantie was beoogd het gehele industriële havencomplex in beheer te geven. Een aangenomen amendement van de gemeenteraad heeft ertoe geleid dat de terreinen van Industrierrein Oostpoort uit de exploitatie zijn gehaald. Argument van de indieners van het amendement was dat de toekomstige baten van de verkoop van de gronden van Oostpoort aan de gemeente zouden moeten toevallen. Argument van het college van B en W was dat het geheel een samenhangend terrein was en waar splitsing van die terreinen een potentieel risico speelde. Het college betoogde bij besluitvorming dat het met één samenhangend

⁹¹ Raadsvoorstellen 2016, 2017, businesscase, raadsdebatten 25 oktober 2016 en 12 april 2017,

exploitatie terrein voor de haven makkelijker zou zijn integrale afwegingen te maken bij het verwijzen van bedrijven naar de juiste plaats. Het amendement doorkruiste dit.

b) In aanloop naar de verzelfstandiging zijn afspraken gemaakt over de 'bruidsschat' (inbreng van gemeente in Port of Harlingen NV) aan Port of Harlingen, waaronder de industriehaven, visserijhaven, camperplaatsen en gronden in erfpacht. Is er bij de verzelfstandiging onderzoek gedaan naar de staat van vaste activa?

Ja, we hebben in de stukken een rapport aangetroffen van bureau TABC⁹² waarin risico's met betrekking tot de staat van onderhoud van activa beschreven zijn. Het rapport dateert van april 2015 dus voor de feitelijke oprichting van de Port of Harlingen. We hebben geen document gezien of ontvangen van latere datum.

In de rapportage van TABC komen de volgende risico's naar voren:

- Coating bij kades is in zeer slechte staat;
- Drainagesysteem in de kade functioneert niet afdoende, waarschijnlijk omdat doorvoeren niet werken;
- Visserijkade bevat achterstallig onderhoud en de steigers zijn in slechte staat;
- Het talud bij Shipdock heeft schade door uitspoeling;
- Voor de elektrische en mechanische installatie van de Havenbrug is geen vervangingsinvestering opgenomen. Deze installaties hebben een beperkte levensduur;
- De (houten) steigers van de gemeente Harlingen zijn binnen tien à vijftien jaar volledig aan vervanging toe. In het beheerplan zijn geen middelen voor vervanging opgenomen;
- De financiële basis van het beheerplan is niet tot stand gekomen op basis van een toets aan de ontwerpuitgangspunten, maar op basis van een analyse van de restlevensduur en van visuele inspectie.

Het rapport bevat enkele aanbevelingen. In hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd en wat de staat van onderhoud was bij overdracht, hebben we niet na kunnen gaan.

c) In hoeverre is de gehele 'bruidsschat' van dusdanige aard geweest dat de Port of Harlingen haar statutaire doelstelling(en) kon nastreven? Aan welke 'knoppen' kan gedraaid worden om Port of Harlingen te faciliteren haar doelstellingen te kunnen behalen?

De 'bruidsschat' die PoH meekreeg bestond uit materiële vaste activa die om niet zijn overgedragen (ruim € 3 miljoen). Hiermee heeft PoH vanaf de start een behoorlijke vermogenspositie kunnen opbouwen wat onder meer als gevolg heeft dat de solvabiliteit ultimo 2022 goed was naar het oordeel van de directie van PoH⁹³. Doordat het eigen vermogen echter grotendeels geïnvesteerd is in activa, heeft PoH wel onvoldoende liquiditeit gehad om investeringen zelf te kunnen financieren. Voor financiering bleek dat PoH afhankelijk was van garantstellingen vanuit de gemeente.

Wat in de 'bruidsschat' niet meegegaan is, zijn de onderhoudsvoorziening van afgerond € 1 miljoen en gemeentelijke grondposities. Met name het niet overdragen van grondposities (bijvoorbeeld het deel Westergo) vormt naar het oordeel van PoH en betrokkenen binnen de gemeente en enkele havenondernemers een belemmering voor de slagvaardigheid van PoH. Het vormt zowel een belemmering op het kunnen sturen op de bestemming van de gronden en een stevige inkomstenbasis te krijgen naast de conjunctuurgevoelige haveninkomsten. Op basis van de onderzochte documenten en gevoerde gesprekken kunnen wij deze conclusie onderschrijven.

⁹² TABC, Risico-inventarisatie onderhoudstoestand haven, 22 april 2015.

⁹³ Jaarverslag 2022 Port of Harlingen, p. 4.

De knop waaraan gedraaid kan worden om PoH in staat te stellen om de doelstellingen te halen, is het geven van meer 'grip op grond'.

d) In hoeverre zijn er zaken niet meegegaan in de 'bruidsschat', waardoor het functioneren van Port of Harlingen en/of het behalen van de statutaire doelstellingen wordt belemmerd of beperkt?

Zie beantwoording van vraag c).

e) In hoeverre is er aanleiding om de 'knip' tussen industriële havens en maatschappelijke havens die in 2018 is afgesproken en vastgelegd, te herzien of aan te passen?

In het onderzoek hebben we gaan aanleiding gevonden om de 'knip' tussen industriële havens en maatschappelijke havens te herzien. Wel hebben we in de gesprekken wisselende en tegenstrijdige beelden gehoord. Sommigen zijn van oordeel dat de maatschappelijke havens relatief meer aandacht vragen dan de industriële havens en daarmee de aandacht van de commerciële ontwikkeling afleiden. Anderen zijn juist weer van mening dat er te veel aandacht is voor de industriële havens. We hebben dit verder niet objectief kunnen vaststellen.

Tegenover het vraagstuk van de verdeling van aandacht, staat het voordeel van het in één hand houden van alle havenactiviteiten. In de situatie dat bepaalde haventaken weer door de gemeente zouden worden teruggenomen, ontstaan nieuwe coördinatievragen. Ook bevordert het in één hand houden efficiency in werkwijzen, schaalvoordeel en bundelen van kennis en expertise.

Op basis van het onderzoek hebben wij vooral het beeld dat de samenwerking en afstemming tussen gemeente en PoH beter kan, in de aanbevelingen geven we daar verder invulling aan.

f) Ten tijde van verzelfstandiging van de haven van Harlingen heeft geen grondoverdracht plaatsgevonden; gemeente Harlingen heeft de havengronden in erfpacht aan Port of Harlingen uitgegeven. In hoeverre heeft deze 'indirecte' grondpositie invloed gehad op het opereren van Port of Harlingen?

Het feit dat PoH niet kon beschikken over een stevige eigen grondpositie, heeft de mogelijkheden van de onderneming beperkt. Zie hiervoor bevindingen elders in het rapport over de invulling van de uitgangspunten die bij verzelfstandiging zijn vastgesteld.

g) Budgetneutraliteit voor de gemeentebegroting is bij de verzelfstandiging als een uitgangspunt geformuleerd in de Dividendregeling. Op welke wijze is de omvang van de jaarlijkse 'afdracht' aan de gemeente om budgetneutraliteit te kunnen realiseren, bepaald?

Het uitgangspunt budgetneutraliteit is vastgelegd in het raadsbesluit van 25 oktober 2016. Het raadsvoorstel bevatte twee bijlagen die het begrip verder uitwerken.

De basis voor de berekening van budgetneutraliteit in bijlage 2 bij het raadsvoorstel is gebaseerd op de verwachte ontwikkeling van de winst van Port of Harlingen (die is in bijlage 3 te zien) op basis van het conservatieve scenario. Vervolgens is gekeken naar de gevolgen van de ontvlechting van de PoH uit de gemeentelijke begroting. Ofwel wat is het saldo van baten en lasten dat na verzelfstandiging uit de begroting van Harlingen onttrokken wordt. Deze reeks is voor een periode van tien jaar gemaakt. Onderdeel van de rekensom is de afdracht van vennootschapsbelasting (vpb). Door de verzelfstandiging van de PoH ontstaat een vpb-plicht. Over de vraag of deze post wel of niet in de berekening kan worden meegenomen, ontstaat later discussie. Achtergrond is dat gemeenten vanaf 2016 ook vpb-plichtig zijn geworden, tot 2016 was vpb dus niet aan de orde. Of Harlingen vanaf 2016 wel vpb had moeten betalen over winstgevende delen van de haven of dat alle havenactiviteiten gesaldeerd mogen worden (met per saldo een negatief resultaat), kan achteraf niet met zekerheid gezegd worden. Dit hebben wij verder ook niet onderzocht en ook geen nadere expert-opinie over gevraagd.

Het raadsvoorstel van oktober 2016 spreekt zich verder niet expliciet uit over hoe de tabel geïnterpreteerd moet worden. Aannemelijk lijkt dat de gehele reeks geldt voor budgetneutraliteit (ofwel: in de jaren 2017 tot en met 2026 moet het saldo tussen de winst exclusief vpb en de verwachte begrotingscijfers van Harlingen ten minste 0 zijn).

In mei 2020 wordt op verzoek van de aandeelhouder van de PoH een rapport geschreven over de toepassing en uitwerking van het begrip budgetneutraliteit.⁹⁴ Het rapport bevat beschouwingen over de invulling van het begrip en de wijze waarop het uitwerkt in de praktijk. Het rapport is kritisch op de wijze waarop budgetneutraliteit door de gemeente als uitgangspunt is gedefinieerd. De kritiek betreft onder meer de looptijd van het begrip budgetneutraliteit, de wijze waarop kosten zijn toegerekend, het al dan niet meerekenen van vennootschapsbelasting, de wijze waarop toekomstige rendementen zijn berekend en het inboeken van efficiencymaatregelen.

Op 15 sept 2020 neemt het college van B en W een besluit over in de dividendregeling. In deze dividendregeling wordt de volgende staffel vastgelegd (bron: dividendregeling).

	Saldo (winst na aftrek belastingen)	Percentage uitkering
A	t/m budgetneutraliteit in de gemeentebegroting te weten € 754.787 (of zoveel lager door de regeling in artikel 4.2)	100%
B	Het gedeelte tussen budgetneutraliteit in de gemeentebegroting, te weten € 754.787 (of zoveel lager door de regeling in artikel 4.2) en € 1.000.000	0%
C	Het gedeelte tussen € 1.000.000 en € 1.500.000	25%
D	Het gedeelte boven € 1.500.000	50%

Het bedrag van budgetneutraliteit is gebaseerd op het bedrag dat in de oorspronkelijke reeks uit het raadsvoorstel van 2016 is opgenomen.

h) Welke wensen en uitgangspunten lagen aan deze budgetneutraliteit ten grondslag? In hoeverre zijn deze nog actueel?

Aan de wens voor budgetneutraliteit lag ten grondslag dat de gemeente geen financiële nadelige gevolgen wilde van de verzelfstandiging van de haven. Het uitgangspunt zoals gehanteerd is, was dat het saldo van kosten en opbrengsten die uit de gemeentebegroting verdwenen, minimaal gecompenseerd moest worden door dividend.

De uitgangspunten zijn niet meer actueel. Een zuivere vergelijking tussen de situatie voor de verzelfstandiging en de huidige situatie is niet meer te maken. De marktomstandigheden zijn gewijzigd, de kosten hebben zich ontwikkeld en er zijn in de tussenliggende periode investeringen gedaan. Een vergelijking tussen 'hoe het nu is' en 'hoe het zou zijn als er niet was verzelfstandigd' is niet te maken. Politiek en bestuurlijk is er nog steeds een wens om (een deel van) de kosten van het gehele havencomplex te dekken uit de opbrengsten van de commerciële activiteiten. Het begrip budgetneutraliteit vertroebelt daarbij echter de discussie omdat er verschillende zaken onder worden verstaan.

i) In welke mate is budgetneutraliteit voor de gemeentebegroting sinds verzelfstandiging van de haven gerealiseerd?

⁹⁴ VdL Port Consultancy, Budgetneutraliteit in het kader van de oprichting van NV Port of Harlingen, 25 mei 2020.

Op basis van de stukken komt het volgende beeld naar voren:

Jaar	Norm budgetneutraliteit	Bron	Dividend	Bron	Resultaat na vpb	Bron
2018	689.415	Financiële bijlage Raadsvoorstel 2016	817.676	Notulen AvA 24 juni 2019	817.676	Jaarrekening PoH 2018
2019	887.043	Idem	804.287	B&W-nota	947.199	Jaarrekening PoH 2019
2020	754.787	Dividendregeling 2020-2025	754.787	Notulen AvA 3 juni 2021	932.723	Jaarrekening PoH 2020
2021	??	Idem+indexering?	797.810	Notulen AvA 22 juni 2022	861.203	Jaarrekening PoH 2021
2022	??	Idem+indexering?	751.689	Notulen AvA 21 juni 2023	751.689	Jaarrekening PoH 2022

In grote lijnen is in de periode 2018 tot en met 2022 voldaan aan de norm voor budgetneutraliteit.

Voor 2023 is een jaarplan en begroting opgesteld waarin de norm van budgetneutraliteit niet gehaald wordt. Oorzaak is het nog niet ingevuld krijgen van één van de haventerreinen waardoor de exploitatie onder druk komt te staan. Het vestigen van nieuwe klanten is een langlopend proces.

j) Een belangrijke randvoorwaarde om budgetneutraliteit voor de gemeentebegroting te kunnen realiseren, was het behalen van voldoende resultaat door Port of Harlingen. In hoeverre heeft Port of Harlingen sinds de oprichting dit resultaat kunnen realiseren?

Zie beantwoording vraag i). PoH heeft in de eerste vijf jaren het resultaat kunnen behalen. Vanaf 2023 wordt verwacht dat PoH niet voldoende resultaten worden gehaald om dividend volgens het begrip budgetneutraliteit uit te kunnen keren.

k) Welke overige gevolgen heeft de randvoorwaarde van budgetneutraliteit voor de bedrijfsvoering van Port of Harlingen?

De uitwerking van het begrip budgetneutraliteit heeft grote impact op de bedrijfsvoering van PoH. Doordat de winst van PoH in eerste instantie gebruikt wordt als dekkingsmiddel, heeft PoH beperkte mogelijkheid om eigen vermogen op te bouwen. Hiermee krijgt PoH niet de mogelijkheid om een echt zelfstandige bedrijfsvoering te voeren en blijft voor zijn liquiditeit afhankelijk van de gemeente. Bij het vormgeven van het begrip budgetneutraliteit is in eerste instantie gekeken naar het belang van de gemeentebegroting en pas in tweede instantie naar het belang van PoH. Bovendien leidt het begrip tot verwarring tussen betrokkenen, zie de reflectie die op het begrip is opgesteld. De discussie op zichzelf doet het vertrouwen tussen partijen geen goed.

Het begrip budgetneutraliteit is vertaald in het dividendbeleid. Feitelijk komt het dividendbeleid erop neer dat in de periode tot en met 2028 alle winst die in het meerjarenplan begroot is aan de aandeelhouder wordt uitgekeerd als dividend. Daarmee is niet te verwachten dat PoH aan vermogensvorming kan doen.

l) Op welke wijze heeft het financiële resultaat van de havens zich ontwikkeld ten opzichte van de periode voor de verzelfstandiging van het havenbedrijf?

In het rapport 'Verkenning financiële haalbaarheid verzelfstandiging havens van Harlingen' uit 2015 zijn de realisatiecijfers van de Haven van Harlingen over de periode 2012-2016 opgenomen. We hebben een vergelijking gemaakt met de opbrengsten die in de periode 2018-2021 zijn gerealiseerd, op basis van de jaarrekeningen van de PoH. Hierbij hebben we gekeken naar de commerciële activiteiten; de vergoeding die de gemeente betaalt aan PoH voor het uitvoeren van de Nautische Taken en overige opbrengsten hebben we voor de vergelijkbaarheid buiten beschouwing gelaten. Voor 2023 is de prognose opgenomen zoals deze in Q3 is gemaakt, voor 2024 zijn de begrotingscijfers opgenomen. Dat leidt tot het volgende beeld over de ontwikkeling van de omzet van Port of Harlingen voor 2012-2014, zie de tabel hierna.

Bedragen in € 1.000,-

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023P	2024B
Havengelden	1577	1662	1759	1743	1806		2559	2738	2715	2637	2747	2640	2772
Kadegelden	205	192	200	214	217		159	163	179	162	202	309	324
Huren en pachten	506	461	444	443	443		615	1051	1059	1065	1122	766	1082
Omzet uit commerciële activiteiten	2288	2315	2403	2400	2466		3333	3952	3953	3864	4071	3715	4178

Het beeld is dat de directe opbrengsten uit havenactiviteiten in de periode 2012 tot en met 2016 tussen de € 2,3 miljoen en € 2,5 miljoen lagen. In de periode na verzelfstandiging nemen de opbrengsten toe naar afgerond € 4,2 miljoen. In 2023 daalt de omzet, als gevolg van het niet meer verhuren van het Levvel-terrein.

Voor de volledigheid hebben we ook de volledige omzet van PoH, dus inclusief de omzet uit activiteiten in opdracht van de gemeente en overige inkomsten opgenomen.

Bedragen in € 1.000,-

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023P	2024B
Havengelden	1577	1662	1759	1743	1806		2559	2738	2715	2637	2747	2640	2772
Kadegelden	205	192	200	214	217		159	163	179	162	202	309	324
Huren en pachten	506	461	444	443	443		615	1051	1059	1066	1122	766	1082
Vergoeding gemeente	-	-	-	-	-		942	892	843	852	901	964	1013
Overige inkomsten	862	829	879	885	1090		166	220	336	322	470	1201	1054
Totale omzet	3150	3232	3282	3285	3556		4441	5063	5132	5039	5444	5881	6245

Op basis van de rapportage Verkenning financiële haalbaarheid verzelfstandiging havens van Harlingen, de jaarrekeningen van PoH (2018-2022) en de begroting van 2024 hebben we ook de kostenontwikkeling in beeld gebracht. De vergelijking is hier lastiger omdat de wijze van administreren tussen een gemeente (met administratie op basis van BBV) en een vennootschap (op basis van regelgeving uit het BW). Ook gebruikt de PoH een andere kostenrubricering dan wij hebben kunnen afleiden uit de rapportages van de gemeente. Met dat voorbehoud moeten onderstaande cijfers gelezen. We hebben een herrubricering van de diverse kosten gedaan op

hoofdcategorieën. In de cijfers hebben we ook een correctie gedaan voor de betaling die PoH doet aan de gemeente voor erfpacht. In de periode dat PoH niet was verzelfstandigd, betaalde de gemeente immers ook geen erfpachtcanon. Uit onze analyse komen de volgende cijfers.

Bedragen in € 1.000,-

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023P	2024B
Personeel en inhuur	1118	1147	1187	1150	1150		1915	2107	2250	2197	2371	2576	2479
Kapitaal-lasten	927	941	922	957	645		126	126	169	208	269	401	488
Exploitatie kosten	1393	1460	1285	1444	1463		1237	1296	1219	1220	1551	1862	2136
Totale lasten	3438	3548	3394	3551	3258		3278	3529	3638	3625	4191	4839	5103

Uit de cijfers blijkt dat er tussen 2018 en 2021 sprake is van een gematigde kostenontwikkeling waarbij de kosten min of meer in lijn lagen met de kosten in de jaren 2012-2015. In 2016 lieten de kosten een daling zien, dit is waarschijnlijk het gevolg van voorbereiding op de verzelfstandiging. Dat is een beeld wat vaker voorkomt in het laatste jaar voor overdracht.

Met name in 2022 en 2023 nemen de kosten sterk toe. Daar zijn enkele verklaringen voor:

- Als gevolg van investeringen nemen de afschrijvings- en rentelasten toe, in totaal € 280.000,- structureel.
- PoH krijgt extra taken in het kader van havenafval, hiervoor worden extra kosten gemaakt, in totaal € 116.000,- structureel. Hier staan ook extra inkomsten tegenover waarbij de taak in de begroting minimaal kostendekkend is opgenomen.
- Gestegen energielasten leiden tot hogere kosten voor het baggeren.
- Er is een nieuw havenbeheerplan opgesteld, hetgeen leidt tot hogere kosten voor onderhoud.
- Onderhoudslasten in het algemeen nemen toe, dit beeld is vergelijkbaar met bijvoorbeeld wegonderhoud.

m) In de Business Case is een aantal redeneringen of aannames opgenomen op winstgevendheid van de haven te kunnen vergroten na de verzelfstandiging. Kort gezegd komen deze redeneringen neer op: enerzijds het kunnen drukken van de kosten door onder meer een grotere afstand tot de politiek, anderzijds het kunnen verhogen van de inkomsten door onder meer een zakelijker beleid te voeren. Hoe hebben deze redeneringen of aannames (drukken van kosten en vergroten van inkomsten) zich in de praktijk ontwikkeld sinds 2017?

De inkomsten zijn vergroot, zie antwoord op vraag l). De kosten zijn in de eerste jaren na verzelfstandiging in lijn met de kosten voor verzelfstandiging. In de jaren 2022, 2023 en 2024 stijgen de kosten meer dan trendmatig. Hiervoor zijn enkele verklaringen, zie ook het antwoord bij vraag l).

n) Hoe realistisch is de meerjarenbegroting van Port of Harlingen, gelet op de huidige omstandigheden en toekomstige ontwikkelingen?

In het onderzoek hebben we geen signalen ontvangen dat de meerjarenbegroting niet realistisch zou zijn. Wel bevat de meerjarenbegroting veel onzekerheden die het gevolg zijn van marktontwikkelingen en de mogelijkheden die PoH heeft of krijgt om het havengebied te

ontwikkelen. Volgens het meerjarenplan verwacht de PoH in de periode 2023-2026 een lagere winst te boeken. Vanaf 2027 zou de winst zich dan herstellen.

De inkomstenstroom van PoH is sterk afhankelijk van de inkomsten uit variabele inkomsten. Doordat PoH relatief weinig grond in eigen bezit heeft, zijn de huur- en pachtinkomsten ook relatief beperkt. Dat maakt dat de haven kwetsbaar is voor economische conjunctuur. Binnen die variabele omzet is ook nog een groot aandeel voor rekening van een paar grote klanten/segmenten. Dat maakt dat de meerjarenbegroting weliswaar realistisch is omdat de gebruikte aannames en berekening kloppen, en er geen onrealistische stijgingen van opbrengsten of daling van kosten in zit. Maar het risicoprofiel van de begroting is door afhankelijkheid van conjunctuur en politieke/maatschappelijke ontwikkeling vrij hoog.

o) In hoeverre zijn de pijlers met betrekking tot het opbouwen van een portefeuille, het opbouwen van kapitaal en economische versterking, opgenomen in een strategie van Port of Harlingen?

De belangrijkste nu geldende strategische documenten van de Port of Harlingen zijn de Havenvisie 2019-2035 en het bedrijfsplan 2024-2028. Beide documenten bevatten richtinggevende uitspraken over de ontwikkeling van de haven om middellange termijn. De Havenvisie 2035 kent drie pijlers, namelijk Economische structuurversterking, Verduurzaming en Transport en Logistiek. Het bedrijfsplan 2024-2028 is gebaseerd op de Havenvisie. In het bedrijfsplan komen investeringen gericht op het opbouwen van de haven duidelijk herkenbaar terug. De post 'aankoop gronden'⁹⁵ is weliswaar opgenomen, maar met als zonder gespecificeerd bedrag. We hebben eerder gezien dat voor het realiseren van doelstellingen sturing op de grond cruciaal is. Hoe deze investeringen gedekt moeten worden uit de bedrijfsopbrengsten wordt dan ook niet duidelijk uit het bedrijfsplan.

p) In welke mate is sinds de verzelfstandiging een portefeuille opgebouwd van kades en terreinen die in erfpacht zijn uitgegeven? Heeft deze portefeuille geleid tot het genereren van meer inkomsten en het toenemen van sturingsmogelijkheden voor Port of Harlingen om de continuïteit van de haven te waarborgen?

PoH heeft een portefeuille van terreinen opgebouwd die in erfpacht zijn uitgegeven. In de periode tussen 2018 en 2022 stijgen de opbrengsten uit verhuur/erfpacht dan ook van € 0,4 miljoen voor verzelfstandiging naar € 1,1 miljoen in 2022. In 2023 dalen de opbrengsten weer. De grondportefeuille is nog niet groot genoeg voor een stabiel havenbedrijf. Zie daarover de opmerkingen bij paragraaf 2.2 Kritische randvoorwaarden, succesfactoren en budgetneutraliteit.

q) In welke mate heeft Port of Harlingen sinds de verzelfstandiging kapitaal opgebouwd en rendement behaald op investeringen? Is hiermee ook het weerstandsvermogen van Port of Harlingen vergroot?

PoH heeft na verzelfstandiging het gevraagde rendement op investeringen behaald. Door afdracht van dividend heeft dit echter niet of nauwelijks geleid tot het vergroten van het weerstandsvermogen.

r) In welke mate is sinds de verzelfstandiging geïnvesteerd in het vergroten van de aantrekkingskracht van de haven (onder andere meer kaderuimte, betere overslagvoorzieningen en nautische toegang) voor de aanlanding van schepen en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor de vestiging van bedrijven?

De haven heeft enkele investeringen gedaan voor het vergroten van de aantrekkingskracht, zoals het aanleggen van de zaagtandsteiger. In hoeverre de investeringen in extra aantrekkingskracht

⁹⁵ Bedrijfsplan 2024-2028, tabel 7, p. 47.

hebben geleid tot een aantrekkelijker vestigingsklimaat, is op basis van ons onderzoek niet te zeggen.

u) In welke mate is de slagvaardigheid van Port of Harlingen sinds de verzelfstandiging aantoonbaar vergroot?

De indruk bestaat op basis van het onderzoek dat er een slagvaardiger organisatie staat dan voor de verzelfstandiging. Door verzelfstandiging is er aparte organisatie ontstaan met volledige focus op havenontwikkeling. De indruk is hiermee makkelijker en sneller beslissingen kunnen worden gemaakt. Maar onomstotelijk aantoonbaar is dit niet. Hiervoor ontbreekt een duidelijke nulmeting (hoe was het voor de haven werd verzelfstandigd?). Ook is niet te vergelijken hoe marktkansen zouden zijn opgepakt als de haven niet verzelfstandigd was.

v) In welke mate is de invloed van Port of Harlingen op het exploitatieresultaat vergroot sinds de verzelfstandiging en het vergroten van de afstand tot de politiek?

Dit is slechts beperkt het geval. De facto staat de politiek nog erg dichtbij en zijn alle relevante investeringen onderwerp van gesprek tussen PoH en de gemeente Harlingen. Wel is de indruk dat het feit dat de haven een zelfstandige organisatie is, leidt tot meer focus en De indruk is hiermee makkelijker en sneller beslissingen kunnen worden gemaakt.

Bijlage 2. Globale tijdlijn

Uit de bij ons door de opdrachtgever aangeleverde documentatie, hebben wij de hiernavolgende tijdlijn opgesteld, waarin de besluiten en gebeurtenissen zijn weergegeven.

Datum	Gebeurtenis
2013 (april)	Exploitatieanalyse havens gemeente Harlingen door Ernst & Young (EY). Conclusie dat het havenbedrijf op exploitatie verlies draait.
2014 (juli)	Raadsbesluit waarin de conclusies uit de 'Quick scan voor mogelijke ontwikkelingsrichtingen haven van Harlingen' (door COPE) zijn overgenomen en het college opdracht is gegeven de mogelijkheden tot verzelfstandiging verder te onderzoeken.
2014 (december)	'Ambitiedocument Havenbedrijf Harlingen. De haven van Harlingen: De ambitie van een zelfstandig havenbedrijf' opgesteld door adviesbureau De Laar.
2015 (januari)	Brief van HSBA-ondernemers in de haven die hun steun voor de verzelfstandiging van havenbedrijf Harlingen uitspreken.
2015 (januari)	Raadsbesluit waarin door de gemeenteraad wordt ingestemd met het 'Ambitiedocument Havenbedrijf Harlingen' en het college opdracht is gegeven om de verzelfstandiging verder uit te werken volgens het proces omschreven in hoofdstuk 5 van het ambitiedocument.
2015 (mei)	Rapport 'Verkenning financiële haalbaarheid verzelfstandiging havens Harlingen' opgesteld door adviesbureau VdL Port Consultancy.
2015 (juni)	Beslisdocument 'De haven van Harlingen: Levensvatbaarheid van een zelfstandig Havenbedrijf' opgesteld door adviesbureau De Laar.
2015 (november)	Collegebesluit om de conclusies en aanbevelingen van de second opinion door Policy Research Corporation over te nemen en het proces van verzelfstandiging voort te zetten.
2016 (september)	Onderzoeksbureau STIG maakt 'Business Case'.
2016 (oktober)	<p>Raadsbesluit om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • in te stemmen met de verzelfstandiging van het havenbedrijf; • opdracht te geven aan het college om de verzelfstandiging verder te formaliseren en te effectueren, en; • kennis te nemen van de 'Business Case'. <p>Het raadsbesluit wordt op basis van een amendement aangevuld met het besluit om de Oostpoort-gronden buiten het exploitatiegebied van de Port of Harlingen te laten, de definitieve overeenkomsten ter goedkeuring aan de gemeenteraad voor te leggen en de datum van ingang op te schuiven van 1 januari 2017 naar 1 april 2017.</p>
2017 (april)	<p>Raadbesluit om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kennis te nemen van het rapport 'verzelfstandiging NV Port of Harlingen, bestuur en zeggenschap'; • in te stemmen met de Akte van oprichting, de Verzelfstandigingsovereenkomst, de Dienstverleningsovereenkomst en de Akte van inbreng, en; • in te stemmen met de beleidsnotitie 'Aansturing van de verbonden partij NV Port of Harlingen'.
2017 (december)	Akte van oprichting ondertekend, met daarin de statuten.

Datum	Gebeurtenis
2018 (januari)	Oprichting NV Port of Harlingen waar van de gemeente Harlingen enig aandeelhouder is.
2018 (maart)	De gemeente Harlingen en NV Port of Harlingen ondertekenen de volgende documenten: <ul style="list-style-type: none"> • Operationele havenovereenkomst (OHO) met daarin afspraken over zaken als exploitatie, beheer en onderhoud en nautisch beheer; • Akte van inbreng; • Verzelfstandigingsovereenkomst.
2018 (maart)	De directie en RvC van NV PoH sturen een brief aan het college. Daarin geven zij aan dat de verzelfstandiging zodanig is vormgegeven dat er een groot risico is: de PoH is onvoldoende in staat om investeringsvermogen op te bouwen, waardoor de levensvatbaarheid van de onderneming en de doelstelling in gevaar komt.
2018 (juni/augustus)	Gemeente Harlingen heeft 10 hectare aan de Lange Lijnbaan gekocht van Westergo CV/BV, een ontwikkelingsbedrijf van de gemeente en BNG Gebiedsontwikkeling. De gemeente Harlingen heeft deze 10 hectare aan Port of Harlingen in erfpacht uitgegeven. Port of Harlingen heeft deze 10 hectare verhuurd aan Level.
2019 (december)	Het college besluit om: <ul style="list-style-type: none"> • Westergo CV/BV zo spoedig mogelijk te ontmantelen; • 5,1 hectare grond en de Openbare kade/Kraanbaan BV van Westergo aan te kopen; • de gemeenteraad te vragen om daartoe krediet beschikbaar te stellen, en; • de aangekochte gronden in erfpacht aan de PoH uit te geven.
2020 (juni)	De gemeenteraad stemt in met het verzoek van het college om een krediet van € 3.207.000 beschikbaar te stellen voor de aankoop van hierboven genoemde gronden van Westergo CV/BV.
2020 (april)	Addendum op de OHO 2018.
2020 (juli)	Besluit over een eenmalig verleende subsidie voor project Zaagtandsteiger aan Port of Harlingen door provincie Fryslân.
2020 (september)	College stelt Dividendregeling 2020 vast.
2020 (oktober)	Raadsbesluit over instemmen van regeling tot uitkering van dividend door de NV Port of Harlingen aan de gemeente Harlingen. Ook ingestemd met de verkoop van het havenkantoor aan de NV Port of Harlingen voor € 190.000. Besluit van aandeelhouders, RvC en college over investering in de realisatie van Zaagtandsteiger.
2021	OHO 2021 wordt ondertekend door de gemeente en PoH.
2021 (september)	Collegebesluit 'Borgtocht financieringskrediet NV Port of Harlingen'. Via deze weg kan PoH aan externe financiering komen en kan aan de liquiditeitsprognose worden voldaan. PoH sluit een financieringsovereenkomst met BNG Bank. De gemeente Harlingen ondertekent de Akte van borgtocht en staat daardoor garant voor de financieringsovereenkomst van PoH met BNG Bank.
2021 (oktober)	Contragarantieovereenkomst ondertekend door de gemeente en PoH. Hierin is vastgelegd dat BNG Bank bereid is de benodigde financieringen te verstrekken voor de investeringen volgens de financieringsovereenkomst. Hieraan aangehecht zijn de financieringsovereenkomst en Akte van borgtocht.
2022 (mei)	Acuut liquiditeitsprobleem Port of Harlingen. PoH verzoekt de gemeente om zo spoedig mogelijk met een oplossing te komen om het liquiditeitsprobleem te pareren zodat Port of Harlingen aan de betalingsverplichtingen kan blijven voldoen.

Datum	Gebeurtenis
2023 (juni)	De gemeente en PoH ondertekenen een Akte vestiging erfpacht voor de 5,1 hectare die is overgekocht van Westergo.
2023 (juli)	Akte vestiging erfpacht ondertekend. Betreffende: uitgifte van 5,1 hectare grond nabij de Nieuwe Industriehaven te Harlingen aan Port of Harlingen.
2023 (oktober)	Brief van de directie en RvC aan het college van B en W waarin zorgen worden geuit over de plannen op 13,5 ha grond van Vermilion, die zullen leiden tot 'verdere verdroging' van het havengebied. Dat zou de economische structuurversterking in de haven bemoeilijken en het ontbreken van inkomsten uit haven- en kadegelden zou de havenexploitatie onder druk zetten. De directie en RvC roepen op tot een gesprek met de gemeente hierover.
2023 (december)	<p>Brief van de PoH-directie aan de burgemeester en havenwethouder, ter voorbereiding van een gesprek tussen het college en Vermilion. Uit de brief blijkt dat het eerder gewenste gesprek tussen directie, RvC en college heeft plaatsgevonden.</p> <p>Gesprekken van PoH met Vermilion hebben niet tot de door PoH gewenste resultaten geleid. Ook is de gemeente niet meegegaan in een verzoek van PoH tot het laten nemen van een voorbereidingsbesluit. Wel gaat het college in gesprek met Vermilion.</p>

Bijlage 3. Geanonimiseerde lijst geïnterviewde personen

1. Verkennende gesprekken

- Port of Harlingen: directie en strategisch adviseur;
- Gemeente Harlingen: ambtenaren financiën/control, grondzaken, openbare werken, beleid (haven).

2. Interviews

- Port of Harlingen: directie, RvC, havenmeester en financiën/control;
- Gemeente Harlingen:
 - Ambtelijk apparaat (financiën/control, grondzaken, openbare werken, beleid (haven));
 - College B en W: wethouder Financiën en wethouder Economische Zaken (haven);
 - Burgemeester;
 - Gemeenteraad: aanwezige gemeenteraadsleden bij een besloten, niet-geheim gesprek d.d. 26 maart 2024.
- Provincie Fryslân: adviseurs (economische zaken, nautische mobiliteit).
- Bedrijfsleven: verschillende bedrijven die werkzaam zijn in het commerciële havengebied.
- Overige stakeholders in het havengebied, waaronder Rederijk Doeksen, de Bruine Vloot en jachthaven de Leeuwenburg.

Bijlage 4. Lijst met bestudeerde documenten

In de rapportage is in de hoofdtekst of in de voetnoten verwezen naar de geraadpleegde bronnen. Hieronder volgt een globale lijst van de bestudeerde documenten. Deze lijst is niet alomvattend.

- Documenten/rapporten in aanloop naar verzelfstandiging, waaronder:
 - Adviesbureau De Laar, 'Ambitiedocument Havenbedrijf Harlingen. De haven van Harlingen: De ambitie van een zelfstandig havenbedrijf', 2014;
 - VdL Port Consultancy, 'Verkenning financiële haalbaarheid verzelfstandiging havens Harlingen', 2015;
 - Adviesbureau De Laar, 'De haven van Harlingen: Levensvatbaarheid van een zelfstandig Havenbedrijf', 2015;
 - Adviesbureau Stig, 'Business Case', 2016;
 - Adviesbureau Stig, 'Vorzelfstandiging Port of Harlingen: Bestuur en Zeggenschap', 2017.
- Oprichtingsdocumenten, waaronder:
 - Akte van oprichting;
 - Verzelfstandigingsovereenkomst;
 - Akte van inbreng.
- AVA-notulen van 2018 t/m 2023.
- Besluiten van het college van B en W en raadsbesluiten van 2018 t/m 2023.
- Jaarplannen en jaarrekeningen van Port of Harlingen van 2018 t/m 2024.
- Bedrijfsplannen van Port of Harlingen van 2018-2023 en 2024-2028.
- Havenvisie Port of Harlingen 2019-2035.
- Havenvisie Gemeentelijke havens 2022-2032.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl