

Verkenning privatisering, opgave en uitgangspunten

Vooraf

De gemeente Moerdijk is eigenaar en exploitant van een jachthaven in de vesting van Willemstad. De jachthaven kent een watersportvereniging, maar deze is tot nu toe alleen bedoeld voor de sociale activiteiten. Alle activiteiten rond de exploitatie komen voor rekening en risico van de gemeente. De gemeente is ook exploitant van de passantenhaven in de stad zelf. Deze vormt een belangrijke openbare ruimte, een belangrijke toevoerhaven van toerisme en een beeldbepalend en publiekstrekkend element in de vesting Willemstad. In het havenkanaal komen ook riviercruises aan, vertrekt de Waterbus naar Tiengemeten en leggen rondvaartboten aan in het kader van arrangementen. De haven heeft dus een belangrijke rol in Willemstad die verder gaat dan 'alleen de bootjesmensen'.

De gemeente wil zich beraden op haar rol in deze haven. Daarbij wil en kan zij niet over één nacht ijs gaan. Gezien de publieke belangen is een goede verkenning van mogelijkheden, gevolgen voor de stad, voor de gemeente en voor de gemeenschap noodzakelijk. De gemeente heeft Blue Progress in Breda gevraagd deze analyse uit te voeren en samen met verschillende afdelingen in de gemeente een advies te ontwikkelen over de beste exploitatievorm in de toekomst. Deze memo is een tussenresultaat van de verkenning.

Uitgangspunt bij privatisering

De gemeente Moerdijk kiest voor een nieuwe exploitatievorm voor de haven omdat zij de exploitatie zelf niet als kerntaak voor de gemeente ziet. De gemeente wil sturen op inhoud, wil de algemene belangen van de haven beschermen maar wil de werkzaamheden waar mogelijk extern uit laten voeren. De exploitatie van de haven, inzet van personeel, contante en girale geldstroom en gastgerichtheid en flexibiliteit van een haven sluiten niet optimaal aan bij een gemeentelijke organisatie. De gemeente hoopt efficiency doelstellingen te halen en daarmee een betere haven te presenteren tegen lagere of gelijkblijvende kosten.

De constructie waarin de gemeente een partner zoekt staat open. Er zijn opties variërend van koop tot uitbesteden van de werkzaamheden (beheer) die onderzocht zijn. Op basis daarvan is een voorlopige propositie geformuleerd waarmee de haven 'naar de markt kan'. Dit adviesmemo geeft de achtergronden bij het onderzoek, de gemaakte keuzes en de gevolgen van deze keuzes.

Interne en externe gesprekken

Voor deze verkenningen zijn gesprekken gevoerd met Hiswa Vereniging en met het Watersportverbond over het algemeen beleid in relatie tot de gemeentelijke exploitatie van havens en de rol die bedrijven of verenigingen daar in kunnen en willen spelen. Daarnaast zijn direct belanghebbenden (Watersportvereniging Willemstad, Jachthaven de Batterij, aanwonende familie Boertjes) gesproken en zijn groepsgesprekken gehouden binnen de gemeente (verschillende afdelingen en projecten die de haven raken), havenmeester team en Stadstafel Willemstad. Bovendien werd een avond belegd voor bestaande ligplaatshouders met ruim 100 deelnemers vanuit de gebruikers. De uitkomsten en geleverde input van deze gesprekken werd gebruikt bij het opstellen van adviesmemo en propositie.

Analyses

Ter oriëntatie hebben wij een analyse gemaakt van de nautische positie, marktontwikkelingen, bestaande exploitatie, tarieven, geleverde kwaliteit en toekomstperspectief. De resultaten zijn gebruikt bij het opstellen van het adviesmemo en de propositie.

Input van derden

- Hiswa Vereniging is belangenbehartiger voor de bedrijfsmatige watersportsector en de jachthaven exploitanten. zij attendeert met enige regelmaat overheid en rechtelijke macht van oneerlijke concurrentie op het gebied van jachthavens en doet een beroep op de Wet Markt en Overheid. Hiswa opteert in principe voor bedrijfsmatige exploitatie van alle havens zonder overheidsinmenging en vindt dat de overheid pas kan ingrijpen bij gebleken marktfalen. Voor de haven van Willemstad ziet Hiswa een rol weggelegd voor een watersportbedrijf.
- Het Watersportverbond pleit in het gesprek voor het belang van verenigingshavens voor de sociale structuur van de watersport. Organisatie van evenementen, wedstrijden en sociale cohesie tussen leden – ligplaatshouders is volgens het Watersportverbond het beste geborgd door een vereniging als exploitant van een jachthaven.
- Watersportvereniging Willemstad onderschrijft het algemene uitgangspunt van het watersportverbond en geeft aan zelf zeer veel interesse te hebben in exploitatie van de haven, met de nadruk op de vaste ligplaatsen in de vestinghaven. Zij ziet de samenhang met de stad als belangrijkste drijfveer om de positie van de haven te behouden.
- Jachthaven de Batterij ziet mogelijkheden voor een gecombineerde exploitatie. Nu al vullen beide aanbieders elkaar goed aan en het uitbreiden van de samenwerking of het samengaan van de exploitaties zou de gezamenlijke toekomst borgen. De organisatorische voordelen van een gecombineerde organisatie ziet de Batterij als een belangrijk pluspunt.
- De stad, vertegenwoordigt door een drukbezochte avond van de Stadstafel Willemstad, wil de levendigheid, kwaliteit en uitstraling van de haven behouden. De stadshaven als passantenhaven met ruimte voor evenementen en het kanaal met ruimte voor bijzonder gebruik en toekomstige initiatieven dienen in een nieuwe samenwerkingsvorm geborgd te worden.
- De ligplaatshouders zijn van mening dat hun belangen geborgd moeten worden en dat zij daarop ook recht hebben. Zij zijn van mening dat de geboden kwaliteit en de verhoogde prijs in onbalans zijn en dat het parkeren en de veiligheid van de haven (toegankelijkheid steigers vaste ligplaatsen) grote knelpunten zijn.
- De gemeente ziet het belang van behoud van de monumentale uitstraling van de stadshaven en vestinghaven van Willemstad als belangrijk uitgangspunt en ziet de levendigheid, economische spin-off en beeldkwaliteit als centrale doelstellingen. Combinatie met nieuwe projecten (zoals de riviercruisesteiger) biedt kansen om de knelpunten voor de haven (parkeren) op te lossen. Nieuwe initiatieven zoals de Waterbus, watertaxi, andere pontjes en aanlegplaatsen voor horeca en stad moeten ook in de toekomst gefaciliteerd worden.

De Haven van Willemstad

Voor de analyse werd onderscheid gemaakt in de Stadshaven, het Havenkanaal en de Vestinghaven. De stadshaven is primair de passantenhaven die ruimte biedt aan grotere en kleinere jachten die voor één of enkele nachten op bezoek komen. Het havenkanaal vormt de toegang tot de havens en biedt plaats aan passagiersschepen, pontverbindingen, Waterbus, boodschappensteiger en andere voorkomende functies. De vestinghaven biedt plaats aan 240 vaste ligplaatsen en biedt daarnaast ruimte voor passanten in vrije boxen en aan de passantensteigers in de vestinghaven. In de vestinghaven is ook het toegankelijke sanitair gebouw gelegen, waar ook gasten vanuit havenkanaal en stadshaven gebruik van maken. Dat geldt ook voor het centraal gelegen havenkanaal en de afvalcontainers. De haven van Willemstad wordt met deze elementen gezien als één onlosmakelijk verbonden geheel dat als geheel in exploitatie genomen kan worden.

Onderbouwende analyses, samenvatting

Nautische positie

De haven van Willemstad is gelegen op een kruispunt van doorgaande pleziervaartroutes. Het verkeer van Noord naar Zuid in de Delta moet altijd via deze route en langs Willemstad varen en ook in de Oostwest verbinding is de ligging zeer centraal. De Volkeraksluizen zijn de drukste pleziervaartsluizen van Nederland. Op deze routes varen voornamelijk middelgrote en grotere zeil- en motorjachten die voor meerdere dagen op vakantie zijn met de boot. De kleinere watersport met sloepen en speedboten komt op dit vaarwater en op deze routes een stuk minder voor.

Kwaliteit en voorzieningen haven

De stad is de voorziening. De nabijheid van de historische vestingstad met horeca en winkels vormt de belangrijkste aantrekkingskracht. De haven is faciliterend naar boten en ligplaatshouders toe in basisvoorzieningen, met sanitair, elektra, water, vuilwater, vuilafvoer en passantenverkeer. Er is geen watersportservice, winterstalling, walstalling, parkeerplaats en recreatieve voorziening ten behoeve van de haven. De kwaliteit van de voorzieningen is redelijk goed tot goed. Alles is technisch op to date, schoon, heel en bruikbaar. Daarmee voldoet de haven aan haar doelstelling als thuishaven en bestemmingshaven met de stad als centrale voorziening. Alleen het parkeren is een heldere tekortkoming.

Tarievenanalyse

Wij hebben een analyse van tarieven gemaakt op basis van vergelijkende boxmaten en inclusiefprijzen in andere havens in de regio en in de Delta. De haven van Willemstad is voor passanten gemiddeld qua tarief. Voor vaste ligplaatshouders is het tarief in vergelijking tot verenigingshavens hoger dan gebruikelijk. Het gemiddelde tarief in commerciële havens is hoger maar het voorzieningenniveau is dan ook vaak hoger. De haven heeft ondanks de hogere tarieven een goede bezetting, waaruit loyaliteit van ligplaatshouders en aantrekkingskracht van Willemstad blijkt.

Marktanalyse

Uit de marktanalyse blijkt dat de watersport sterk onder druk staat. Vergrijzing van booteigenaren, veroudering van de vloot en onvoldoende aangroei van onder af met jonge watersporters en booteigenaren zet de toekomst van jachthavens onder druk. De verwachting is dat de vloot zal krimpen en dat er minder mensen met de boot in Nederland op vakantie zullen gaan. De interesse in watersport blijft hoog, maar het bezit zal dalen. De huursector en ook bootdelen zullen groeien. Per segment zijn er verschillen. De grootste teruggang wordt verwacht bij grotere zeiljachten en grotere motorjachten met kajuit, groei lijkt mogelijk in de sloepenmarkt en eventueel in de snelle watersport. Willemstad richt zich traditioneel op de krimpende segmenten.

Exploitatie-analyse

De haven van Willemstad is een gemeentelijke exploitatie. Dat betekent dat kosten en investeringen door de gemeente deels worden doorgerekend naar de exploitatie van de haven. In Willemstad is dat redelijk transparant gedaan waardoor een helder beeld ontstaat van een haven met een relatief hoge omzet, mede door passanten en riviercruises, gecombineerd met een hoog kostenniveau. Doorgerekende kapitaalslasten, toegerekende personele kosten en gemiddelde beheerkosten zorgen voor een verliesgevende exploitatie met ruimte voor verbetering.

Onderzochte exploitatie-modellen

Verkoop

Bij verkoop van de haven, inclusief ondergrond, heeft de exploitant de optimale vrijheid om de haven in te richten, aan te passen en te exploiteren. De gemeente heeft geen sturing meer buiten de reguliere publieksrechtelijke instrumenten. De algemene belangen van de haven en de algemene taken van de exploitant kunnen in deze constructie minder strak geborgd worden.

Erfpacht

Bij erfpacht wordt het zakelijk recht op een onroerend goed overgedragen aan een exploitant in erfpacht. Dit is een overeenkomst die het gebruiksrecht vaak voor 30 jaar of langer overdraagt. Voor de exploitant is investering in onroerende voorzieningen (zoals steigers) mogelijk en ook financierbaar door vestiging van het recht van opstal. Het is mogelijk een aantal afspraken tussen erfpachtgever en erfpachter in de overeenkomst vast te leggen. Het vastleggen van publieke taken en normering daarvan is minder eenvoudig.

Huur

Bij huur wordt een onroerende en eventueel roerende zaak verhuurd aan een huurder onder te stellen voorwaarden. Vaak is er sprake van investering in onroerende zaken (steigers) door de verhuurder en de huurder krijgt het gebruiksrecht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen klein onderhoud (huurder) en groot onderhoud (verhuurder). Er kan verschil van inzicht zijn over deze scheiding en belangen rond investeringen kunnen uiteenlopen. Het opnemen van randvoorwaarden en taken is mogelijk in een huurovereenkomst. Huurovereenkomsten kunnen voor kortere perioden worden aangegaan.

Concessie

Een concessie is mogelijk wanneer de gemeente een private partij een activiteit van algemeen belang laat uitvoeren. Het moet daarbij gaan om een activiteit waarvan de gemeente instandhouding wezenlijk vindt. Vaak worden in deze constructie bedrijfsmiddelen van de overheid aan de concessiehouder ter beschikking gesteld en worden voorwaarden gesteld aan de uitvoering van de concessie. Er is geen sprake van huur en de concessiehouder doet zelf weinig tot geen investeringen. Zij voert vooral op eigen rekening en risico uit. Er is in Willemstad sprake van algemeen belang en instandhouding, waardoor deze constructie passend kan zijn.

Beheer

Een laatste variant is het extern in beheer geven van de haven, in feite het uitbesteden van het werk. Daarbij is er sprake van een blijvende gemeentelijke exploitatie en gemeentelijk risico. Het is mogelijk de beheertaken als geheel op basis van een prestatiecontract uit te besteden aan derden. Daarmee kan de overheid haar eigen risico indammen en een prikkel voor lage kosten houden bij de beheerder. Risico van deze constructie is dat de kwaliteit onvoldoende geborgd is.

Onderdelen van de overeenkomst, werkzaamheden en belangen

Vestinghaven

In de vestinghaven worden 240 vaste ligplaatsen aangeboden. Belangen in de vestinghaven voor vaste ligplaatshouders zijn veelal kwaliteit van de voorzieningen, prijs van de ligplaats, bereikbaarheid en parkeren en veiligheid (of afsluitbaarheid) van de steigers in combinatie met toezicht. In dit deel van de haven liggen ook de sanitaire voorzieningen, havenkantoor en vuilafvoer voor de gehele haven. Toegankelijkheid van deze voorzieningen is in het belang van de hele haven-exploitatie. Bovendien wordt naar schatting 50% van de passantenovernachtingen in Willemstad doorgebracht in de vestinghaven. Daarmee is deze onlosmakelijk verbonden met het geheel.

Stadshaven

De stadshaven is het beeldbepalend centrale element in de openbare ruimte van Vesting Willemstad. Levendigheid, gebruik als passantenhaven, behoud van het monumentale karakter en handhaving van toeristisch bezoek en economische bestedingen zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de stadshaven. Inrichting van de haven met steigers doet afbreuk aan het karakter en de flexibiliteit tijdens evenementen en drukke dagen. Ruimte voor alle soorten schepen voor kort bezoek is essentieel voor het karakter van de stadshaven.

Havenkanaal

Het kanaal vormt de toegang. Handhaving van toegankelijkheid en veilige doorvaart is een belangrijke taak die hier samengaat met het beheer van deze ruimte. Hier komen ook functies als passagiersschepen, boodschappensteiger, veersteiger en dergelijke samen. Deze functies dragen mogelijk niet zoveel bij aan de exploitatie van de haven, maar des te meer aan het veelzijdige karakter van Willemstad als havenplaats. Handhaven van deze voorzieningen en handhaving van een veilige route naar alle havendelen is het belang hier.

Riviercruisevoorziening Hollandsch Diep

Er zijn vergevorderde plannen voor een riviercruisesteiger aan de buitenzijde van de haven op het Hollandsch Diep ten oosten van de haveningang. De realisatie is een publiek private samenwerking. Na (eventuele) realisatie wordt het beheer van deze steiger toegevoegd aan de exploitatie. Beheertaken voor de steiger, maken van reserveringen en ontvangen van schepen zijn dan belangen die de havenexploitatie raken. In eerste instantie maakt deze locatie geen onderdeel uit van de overeenkomst, maar de ruimte voor de toekomst moet er wel zijn.

Kandidaten voor exploitatie, verwachtingen

- Vanuit havenexploitanten in de omgeving wordt interesse verwacht (en is interesse gebleken) in exploitatie van de jachthaven van Willemstad als tweede vestiging of uitbreiding van de eigen capaciteit. In de krimpende markt is het openen van meerdere elkaar aanvullende vestingen aantrekkelijk voor een gezonde exploitatie, door combinatie van personele inzet, watersportservice en marketing
- Vanuit startende en individuele branchevreemde bedrijven is interesse gebleken in de haven. de uitstraling, het karakter en de toekomstverwachting van de haven lokt ondernemers en avonturiers als mogelijke exploitant
- Vanuit de lokale watersportvereniging is interesse getoond in de haven met de nadruk op het gedeelte met de vaste ligplaatsen als primair belang. De vereniging richt zich nu op ligplaatshouders uit heel Willemstad (ook de Batterij) en ziet kansen voor versterking door exploitatie van de haven.

Advies en keuze

De exploitatie van de haven van Willemstad is geen eenvoudige opgave. Er wordt meer gediend dan het belang van ligplaatshouders en exploitant. De positie in de stad, handhaving van functies, uitvoering van min of meer openbare taken en de gewenste blijvende economische impuls en bestedingen in de kern vormen een algemeen belang dat geborgd moet worden in een nieuwe samenwerking.

Omdat er meerdere mogelijke kandidaten zijn is het niet gewenst nu al partijen uit te sluiten of minder voor de hand liggend te maken. De gemeente wil een transparante en flexibele procedure doorlopen om een kandidaat te selecteren en wil daarbij op inhoud, inzet en intentie kunnen kiezen. De financiële randvoorwaarden die een kandidaat kan realiseren zijn minder belangrijk dan de toekomstige samenwerkingsvorm. De contractvorm moet daarmee in dit stadium voor alle mogelijke exploitanten toegankelijk zijn.

Om die reden wordt gezocht naar een samenwerkingsvorm die de arbeid extern plaatst en tegelijkertijd de grip, zeggenschap en flexibiliteit naar de toekomst bij de gemeente houdt. Met name het (verplicht) uitvoeren van de havenmeesterstaken in het havenkanaal, ook bij functies die geen geld opleveren, past minder goed in een zakelijk recht als erfpacht of koop. Huur impliceert het betalen van een huursom voor gebruik van een bedrijfsmiddel. De concessie is mogelijk indien een activiteit het algemeen belang dient. In de concessie kunnen (semi) publieke taken onderdeel zijn van de overeenkomst. De gemeente geeft haar bedrijfsmiddelen in concessie bij een exploitant en draagt daarmee ook taken en verantwoordelijkheden over.

Eerste voorkeur op dit moment is om de haven in concessie uit te geven voor de periode van 5 jaren op basis van de bestaande infrastructuur en voorzieningen (veel partijen pleiten voor behoud van hetgeen er nu is). Om hiervoor een kandidaat te selecteren wordt een procedure ontworpen waarbij de gemeente op basis van inhoud, bedrijfsplan, aanpak en ervaring een samenwerking aan kan gaan met de beste kandidaat. Voorkeur is deze procedure zo min mogelijk juridisch in te steken.

Indien uit nadere juridische verkenning blijkt dat huur van de haven in combinatie met uitbesteden van werkzaamheden een betere samenwerking en kandidaatselectie op kan leveren is dit een bruikbaar alternatief. Erfpacht is minder aantrekkelijk en zou vooral van meerwaarde zijn indien verkoop van de steigers gewenst is en investeringen in aanpassing van de haven voor de hand ligt. Beheer levert ten opzichte van de huidige situatie onvoldoende verandering op en draagt daarmee te weinig bij aan de doelstelling van een betere haven tegen gelijkblijvende of lagere kosten.

Propositie voor besluitvorming en marktconsultatie

Wij hebben alle relevante informatie over de haven, de exploitatie, de voorwaarden en de mogelijkheden en beperkingen samengebracht in een 'marktpropositie'. Deze is gebaseerd op alle analyses, geleverde input en uitgangspunten. Besloten is deze voor te leggen aan college en Raad van Moerdijk als voorstel en uitgangspunt. Aansluitend zullen wij een oriënterende marktconsultatie houden waarin we partijen uitnodigen inhoudelijk op dit document te reageren. Centraal daarin staat de vraag of alles helder en duidelijk is, of er 'showstoppers' zijn en of aanscherping nodig is. Het aangescherpte document wordt dan middels een procedure uitgezet om de daadwerkelijke selectie van een kandidaat te kunnen starten. In de komende periode worden hiervoor de selectiecriteria en beoordelingscriteria geformuleerd.

18 juli 2017

Blue Progress, Rob Vrolijks