

**Handreiking ten behoeve van de besluitvorming
door Provinciale Staten over de verzelfstandiging
van het havenschap Zeeland Seaports(ZSP)**

Rekenkamer Zeeland

Leden:

Mr. J.J.I. Verburg (voorzitter)
Dr. P.Castenmiller
Drs. A.B. C. de Klerck

Onderzoek:

Dr. S. van Thiel (Erasmusuniversiteit)
Drs. M.F. Blommaert (rekenkamer Zeeland)
Drs. L.M.E.C. Lommers (rekenkamer Zeeland)

5 februari 2009

Voorwoord

Voor u ligt een handreiking voor Provinciale Staten ten behoeve van de verzelfstandiging van Zeeland Seaports.

De handreiking is een vervolg op het vooronderzoek Zeeuwse Havens¹. We zijn ons ervan bewust dat dit geen regulier rekenkameronderzoek is. Er zijn voor ons meerdere overwegingen geweest om in dit geval voor een handreiking te kiezen in plaats van een regulier rekenkameronderzoek.

De belangrijkste overweging is de op handen zijnde verzelfstandiging van Zeeland Seaports en het voorgenomen tijdpad. Bij de opstelling van deze handreiking wordt van de planning uitgegaan, dat besluitvorming over verzelfstandiging nog voor het zomerreces van 2009 zal plaatsvinden. Wanneer gekozen zou zijn voor regulier rekenkameronderzoek zouden, gegeven de doorlooptijd, de conclusies van dit onderzoek niet bij de besluitvorming betrokken kunnen worden. Het onderzoek zou dan als mosterd na de maaltijd komen.

Een andere belangrijke overweging is dat wij met onze onderzoeken een constructieve bijdrage willen leveren aan de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten.

Een belangrijk inzicht uit het vooronderzoek was dat raden en staten zich vooral volgend opstellen in het havendossier. Deels wordt dit verklaard uit het vertrouwen in bestuurders en deels uit de complexiteit van dit dossier. Naast een politieke dimensie rond de verzelfstandiging speelt ook een technische dimensie een rol bij verzelfstandigingen. De handreiking gaat niet op de politieke dimensie in maar geeft een overzicht van de, veelal complexe, technische aspecten die een rol spelen bij verzelfstandiging. Op deze wijze hopen we bruikbare inzichten aan te reiken die bij besluitvorming aan de orde zouden moeten komen.

Het vooraf geven van een handreiking heeft voorts te maken met het karakter van een verzelfstandiging. Een verzelfstandiging betreft een eenmalig besluit en eventuele aanbevelingen achteraf zouden, nadat besluiten genomen zijn, niet of nauwelijks uit te voeren zijn.

Wij hopen resumerend dat deze handreiking een bijdrage levert aan een zorgvuldige en afgewogen besluitvorming over de verzelfstandiging van Zeeland Seaports.

Mr. J.J.I. Verburg (voorzitter Rekenkamer Zeeland)

¹ Vooronderzoek Zeeuwse Havens, verkenning van onderzoeksmogelijkheden, juni 2008, Rekenkamercommissies Borsele, Terneuzen, Vlissingen en Rekenkamer Zeeland

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	4
1. Inleiding en Aanleiding.....	8
Context	8
Voorgeschiedenis en het Vooronderzoek Zeeuwse Havens	8
Totstandkoming van de handreiking	8
Doel van de handreiking	9
Beslisschema's voor besluiten tot verzelfstandiging.....	9
Opbouw van de handreiking.....	10
2. Motieven.....	11
Motieven voor verzelfstandiging van ZSP	12
3. Vormen	13
Mogelijke vormen van verzelfstandiging van ZSP	15
Combinatie van publieke en private taken?	16
4. Publieke belangen	18
Borging van publieke belangen	19
Borging van publieke belangen na verzelfstandiging ZSP	20
5. Stappenplan	22
Fase 1: haalbaarheidsonderzoek	22
Fase 2: ontwerp.....	24
Fase 3: implementatie	26
6. Bestuur en toezicht	28
Herstel van de scheiding van beleid en uitvoering.....	29
Drie rollen: opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder.....	29
Sturingsinstrumenten	31
Referenties:	33
Bijlage 1: Beslisboom samenwerkingsrelaties gemeente Haarlem	34
Bijlage 2: Beslisboom borgingsmechanismen.....	36

Samenvatting

1. Inleiding

Deze handreiking is geen advies om wel/niet te besluiten tot verzelfstandiging van ZSP maar beschrijft aan welke onderwerpen of overwegingen aandacht besteed moet worden voordat een besluit over verzelfstandiging genomen kan worden. Wijzigingen in bijvoorbeeld sturingsafspraken zijn zeer moeilijk te realiseren nadat een verzelfstandiging al heeft plaatsgevonden.

Beslisschema's suggereren rationaliteit, maar uiteindelijk is een besluit tot verzelfstandiging in hoge mate een politieke beslissing waarin diverse belangen en mogelijkheden tegen elkaar moeten worden afgewogen.

2. Motieven

Een besluit tot verzelfstandiging dient duidelijk onderbouwd te worden door een omschrijving van de belangrijkste motieven van de besluitnemers voor dit besluit. Dit vergroot de legitimiteit van het besluit en het omschrijft de verwachtingen en doelen aan de hand waarvan na verloop van tijd geëvalueerd kan worden of de verzelfstandiging succesvol is geweest.

Er zijn verschillende soorten motieven die een rol kunnen spelen: bestuurlijke motieven, politieke motieven, financiële motieven en juridische motieven. Vaak komen combinaties van motieven voor.

Het is belangrijk om voorafgaand aan een besluit tot verzelfstandiging duidelijkheid te hebben over de verwachtingen, motieven en doelen van een verzelfstandiging voor alle betrokken partijen om latere teleurstellingen te voorkomen, bijvoorbeeld over de verandering van zeggenschap en sturingsmogelijkheden. Een verzelfstandiging betekent voor een overheid dat ze een bepaalde taak/organisatie ook deels moeten loslaten.

3. Vormen

Verzelfstandiging betekent dat een overheid besluit om een taak/dienst op afstand te zetten. De uitvoeringsorganisatie die hierdoor ontstaat, kan verschillende juridische vormen hebben. Uitvoeringsorganisaties beschikken meestal over een behoorlijke mate van autonomie waar het de bedrijfsvoering betreft. De politieke verantwoordelijkheid kan variëren maar betreft in elk geval de taak die wordt uitgevoerd (beleid), het besluit tot verzelfstandiging en het toezicht op de uitvoeringsorganisatie. Overheden en politiek blijven dus betrokken bij en verantwoordelijk voor de taak in kwestie, zij het in beperktere mate dan wanneer de overheid de taak zelf uitvoert.

Mogelijke vormen van verzelfstandiging van ZSP

Elke vorm van verzelfstandiging heeft voor- en nadelen, zowel voor de overheid die het besluit neemt als voor de organisatie in kwestie. Het is belangrijk om daarvan vooraf op de hoogte te zijn zodat eventuele aanpassingen verwerkt kunnen worden in het uiteindelijke ontwerp; aanpassing achteraf is vaak zeer moeilijk en kan tot hoge financiële en juridische kosten leiden.

Indien de bezwaren tegen de GR worden gedeeld, en privatisering of nationalisatie geen optie zijn, ligt de vennootschapsvorm het meest voor de hand voor ZSP. Een keuze voor een NV vereist dat er vooraf afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling en toekomstige handelbaarheid van aandelen, en over de samenstelling, benoeming en bevoegdheden van de RVC. Bovendien moet goedkeuring worden verkregen van de minister van BZK voor de oprichting van en deelneming in de vennootschap.

Combinatie van publieke en private taken?

Een keuze voor privatisering of een andere vorm van externe verzelfstandiging van ZSP houdt in dat er een apart besluit genomen moet worden over de vervulling van de taak van het havenmeesterschap. Deze taak kan gemandateerd of gedelegeerd worden aan de nieuwe organisatie. Aan het toewijzen van wettelijke (publieke) taken aan een privaatrechtelijke organisatie zijn wel randvoorwaarden verbonden, zoals het verbod op kruissubsidiëring.

4. Publieke belangen

Er zijn meerdere publieke belangen gemoeid met een haven, zoals veiligheid, milieu, mobiliteit, werkgelegenheid, rendement. Deze publieke belangen kunnen tegenstrijdig zijn met elkaar. Hierdoor kunnen overheden die een haven besturen te maken krijgen met tegenstrijdigheden, zowel in het afwegen van de verschillende belangen (binnen overheid/politiek), als in het nastreven ervan (tussen overheid en haven, of tussen overheden onderling).

Publieke belangen kunnen door verschillende mechanismen worden geborgd, ook na een verzelfstandiging. Daarvoor moet wel vastgesteld zijn welke publieke belangen er met een bepaalde taak, in dit geval de haven, verbonden zijn. Dan kan per belang een passend mechanisme worden gekozen: zelf taken uitvoeren, regels stellen, samenwerking, concurrentie of aandeelhouderschap.

Borging van publieke belangen na verzelfstandiging ZSP

Ook na een verzelfstandiging zijn er voldoende mogelijkheden om publieke belangen te borgen. De borging van publieke belangen is echter altijd een taak van de politiek; overheden moeten dus niet verwachten dat een verzelfstandigd bedrijf vanzelfsprekend dezelfde belangen nastreeft. Bedrijfslogica en politieke logica zijn niet altijd hetzelfde.

5. Stappenplan

Fase 1: haalbaarheidsonderzoek

Voorafgaand aan het principebesluit tot verzelfstandiging moet in kaart worden gebracht wat de mogelijke risico's en knelpunten zijn van zo'n besluit – zowel voor de organisatie in kwestie als voor de overheden die het besluit moeten nemen. Belemmeringen kunnen zowel van juridische, organisatorische als financiële aard zijn, en ze kunnen gelden voor zowel de te verzelfstandigen organisatie als voor de overheid/politici. De ervaringen van andere verzelfstandigen kunnen hierbij behulpzaam zijn.

In het geval ZSP zal in elk geval aandacht moeten worden besteed aan (1) de taak van havenmeester, (2) de afwikkeling van ESM en (3) het draagvlak van alle betrokken actoren: overheden, burgers, bedrijven, personeel. Verzelfstandiging van ZSP zal ook een gezamenlijk besluit van de betrokken overheden moeten zijn, en er moet goedkeuring worden verkregen van het rijk (ingevolgde de Provinciewet).

Fase 2: ontwerp

Het ontwerp van de nieuwe organisatie toont aan onder welke randvoorwaarden en met welke doelstellingen de nieuwe organisatie aan de slag gaat. Dit geeft niet alleen duidelijkheid aan alle betrokkenen, maar biedt ook de mogelijkheid om later na te gaan of de beoogde doelen zijn behaald.

Bij het maken van een ontwerp voor een verzelfstandiging van ZSP moet aandacht worden besteed aan de missie (taak) van de nieuwe organisatie, de financiële consequenties van de verzelfstandiging, de gevolgen voor het personeel en de verhouding tussen de directie (raad van bestuur) enerzijds en overheden/aandeelhouders anderzijds – maar ook aandeelhouders onderling.

Fase 3: implementatie

Voor de implementatie van een verzelfstandiging dient een projectteam te worden aangewezen, dat regelmatig rapporteert over de voortgang van de verzelfstandiging. Naast structurele zaken moeten ook culturele aspecten aandacht krijgen.

6. Bestuur en toezicht

Het is van belang om vooraf na te denken over de inrichting van de aansturingrelatie met de nieuwe, verzelfstandigde organisatie. Er zijn tal van (nieuwe) sturingsinstrumenten die hiervoor kunnen worden ingezet. Aandacht voor de relatie houdt echter niet op na de verzelfstandiging; voor goed beleid en een goede verantwoording is een constante interactie nodig. Wanneer alleen aandacht bestaat bij/voor incidenten, leidt dit tot een negatieve verstandhouding en ineffectieve relaties. De relatie moet daarom goed georganiseerd worden – maar wel met respect voor de zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisatie.

Sturingsinstrumenten

Er zijn tal van (nieuwe) instrumenten voor de aansturing van verzelfstandigde organisaties, zoals het sturingsprotocol, horizontale verantwoording en uitvoeringstoetsen. Overheid en verzelfstandigde organisatie moeten zoveel mogelijk gezamenlijk besluiten over de inzet en invulling van deze instrumenten. Dat bevordert de effectiviteit ervan. De instrumenten betreffen overigens niet alleen de verzelfstandigde organisatie; ook de overheid moet haar organisatie aanpassen aan de nieuwe situatie, met name met betrekking tot de invulling van haar nieuwe rollen ten opzichte van de organisatie.

1. Inleiding en Aanleiding

Context

Zeeland Seaports (ZSP) is het havenschap van de Provincie Zeeland en de gemeenten Terneuzen, Vlissingen en Borsele. ZSP is opgericht per gemeenschappelijke regeling (GR, laatste versie d.d.1-1-2003). In 2007 werkten er 66 mensen en ging er ongeveer 30 miljoen euro in het overheidsbedrijf om.

Vanaf januari 2005 zijn er bij diverse betrokkenen vragen gerezen over de effectiviteit van de huidige rechtsvorm. Deze twijfels zijn sterker geworden in het licht van de strategische ambities van ZSP (2008). Daarom zijn er verkenningen uitgevoerd naar alternatieve geschikte rechtsvormen. Daaruit komt een voorkeur voor verzelfstandiging tot een naamloze vennootschap (NV) naar voren. Naar verwachting zal in 2009 een voorstel worden voorgelegd aan Provinciale Staten (en de drie gemeenten) om ZSP te verzelfstandigen.

Voorgeschiedenis en het Vooronderzoek Zeeuwse Havens

De gezamenlijke rekenkamers van de gemeenten Borsele, Terneuzen en Vlissingen en de Provincie Zeeland hebben in 2008 een voorstudie naar de Zeeuwse Havens verricht. De voorstudie was gericht op het formuleren van een goede doelstelling en vraagstelling voor een eventueel onderzoek. Dit alles om de besturen van de rekenkamers in de gelegenheid te stellen om een besluit te nemen over het al dan niet starten van een onderzoek en over de richting van het onderzoek.

Het vooronderzoek leverde naast een goed overzicht over het gevoerde beleid in de periode 1996-2007 een viertal onderzoeksscenario's op. Bespreking van het vooronderzoek in de drie gemeenteraden en in Provinciale Staten resulteerde er in dat de gemeenteraden aangeven geen behoefte te hebben aan verder onderzoek en Provinciale Staten hebben aangegeven onderzoek te willen naar de financiële risico's mits dit tijdig beschikbaar zou zijn (in verband met de voorgenomen verzelfstandiging). De rekenkamercommissies van Borsele, Terneuzen en Vlissingen hebben daarop besloten af te zien van vervolgonderzoek. De Rekenkamer Zeeland achtte het niet haalbaar om op korte termijn een volledig onderzoek te doen naar een mogelijke verzelfstandiging van ZSP. Daarom is besloten om een handreiking op te stellen ten behoeve van de leden van Provinciale Staten (PS), ter ondersteuning van hun besluitvorming over dit onderwerp.

Totstandkoming van de handreiking

Als externe deskundige is mw.dr. S. van Thiel, onderzoeker van de capaciteitsgroep Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam geconsulteerd. De inhoud van de handreiking is gebaseerd op bestaande kennis uit onderzoek naar verzelfstandiging in Nederland op rijks- en gemeentelijk niveau en indien beschikbaar informatie over verzelfstandiging door provincies² en/of van havens. Diverse bronnen zijn gebruikt zoals wetenschap-

² Provincies hebben in veel mindere mate taken en dienstonderdelen verzelfstandigd dan gemeenten en de rijksoverheid (vgl. de proefschriften van Ter Bogt [1998] en Van Lier [2007]).

pelijke literatuur, onderzoeksrapporten, overheidsnotities, evaluatierapporten, wetgeving en Internet.

Hoewel ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor in het geval van deze handreiking niet voor de hand ligt, is toch vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid ervoor gekozen om een eerste concept voor te leggen aan de betrokken gedeputeerden en de ambtenaren die binnen de provincie betrokken zijn bij de verzelfstandiging. Deze korte verificatieronde had tot doel eventuele onzorgvuldigheden en/of onjuistheden te filteren.

Doel van de handreiking

De handreiking is vooral bedoeld als praktisch hulpmiddel. Het is dus geen advies over de vraag of PS wel of niet moet besluiten tot verzelfstandiging, noch welke vorm daarvoor geschikt zou zijn.

In de handreiking benoemen wij in algemene zin overwegingen en afwegingen die bij verzelfstandigingen relevant zijn zonder daarin een keuze te maken. Onze bijdrage is vooral te beschouwen als een ondersteuning van de sturende en kaderstellende rol van Provinciale Staten. De vorm waarin dit gebeurt is te vergelijken met het ontwerpen en aanbieden van een normenkader dat relevant zou zijn geweest bij een eventuele evaluatie achteraf van de verzelfstandiging. Gezien het grote financiële en maatschappelijke belang dat met de verzelfstandiging is gemoeid hebben wij het raadzaam geacht dit toetsingskader voorafgaand aan de besluitvorming aan de Staten aan te bieden. Bij onderzoek achteraf zouden de conclusies en daaruit voortvloeiende aanbevelingen, gezien het unieke karakter van deze verzelfstandiging, niet of nauwelijks meer te implementeren zijn geweest.

Beslisschema's voor besluiten tot verzelfstandiging

Er bestaan diverse beslisschema's om een besluit tot verzelfstandiging te structureren. Deze schema's hebben echter meestal betrekking op de rijksoverheid of gemeenten, niet op de provinciale overheid. In de bijlage bij deze handreiking is één van die schema's ter illustratie overgenomen, namelijk van de Gemeente Haarlem (maar zie bijvoorbeeld ook Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2006; Gemeente Amsterdam, 2003; Schotman et al., 2000). In de beslisschema's komen steeds vergelijkbare vragen aan bod:

1. Is er sprake van een **publiek belang** of marktfalen? Het bestaan van een publiek belang of marktfalen wordt gezien als belangrijke reden voor overheidsbemoeienis met een bepaalde taak. Overigens lopen de meningen over wat nu precies een publiek belang is sterk uiteen.
2. Op welke wijze(n) kan de overheid het publiek belang dat met een bepaalde taak gemoeid is **borgen**? De overheid kan besluiten de taak in kwestie zelf uit te oefenen, maar beschikt ook over instrumenten om anderen ertoe aan te zetten dat te doen, bijvoorbeeld door het stellen van regels (wetgeving), het geven van financiële prikkels (boetes, subsidies) of het houden van toezicht (bijvoorbeeld op een markt).
3. Kan de overheid **sturen** op hoofdlijnen? Hoe meer het voor de borging van een publiek belang nodig is dat de overheid op detailniveau kan ingrijpen, des te groter is de noodzaak dat de overheid zelf de taakuitvoering ter hand neemt.
4. Is het nodig dat er een 'eigen' overheids**organisatie** is die de taak in kwestie uitvoert? Naast de eigen overheidsbureaucratie zijn er diverse mogelijkheden om een bepaalde taak uit te laten voeren, bijvoorbeeld door een bestaande private of publieke organisatie te belasten met de taak, of door het – al dan niet samen met andere organisaties of

overheden – oprichten van een orgaan of organisatie. In dat laatste geval spreken we meestal van verzelfstandiging.

In een besluit tot verzelfstandiging spelen begrippen als 'publiek belang' en 'sturing' dus een belangrijke rol. Deze begrippen zullen dan ook aan uitgebreid de orde komen in deze handreiking.

Een nuancering is echter op zijn plaats. Beslisschema's suggereren een grote mate van rationaliteit, die in de praktijk lang niet altijd terug te vinden is. Begrippen als publiek belang en sturing zijn ambigue en krijgen op verschillende tijdstippen en vanuit verschillende perspectieven steeds een andere invulling. In de opbouw van deze handreiking is geprobeerd een logische volgorde aan te houden, maar het besluitvormingsproces zal uiteindelijk niet altijd conform deze logica (hoeven te) verlopen.

Opbouw van de handreiking

In de navolgende paragrafen wordt ingegaan op de motieven voor verzelfstandiging, verschillende vormen van verzelfstandiging (met bijbehorende voor- en nadelen), het verloop van het besluitvormingsproces, met aandacht voor de actoren die hierbij betrokken zijn. Ook wordt ingegaan op de publieke belangen die spelen rond een havenschap, en hoe deze geborgd zouden kunnen worden na een verzelfstandiging. Daarna wordt een schets gegeven van hoe de verzelfstandigde organisatie ingericht zou kunnen worden, met veel aandacht voor onderwerpen als sturing, verantwoording en toezicht die vanuit het perspectief van de provincie belangrijk zijn. Het is van belang dat over deze zaken wordt nagedacht en besloten voordat het besluit tot verzelfstandiging wordt genomen; daarna is het altijd veel moeilijker om aanpassingen door te voeren.

Deze handreiking is geen advies om wel/niet te besluiten tot verzelfstandiging van ZSP maar beschrijft aan welke onderwerpen of overwegingen aandacht besteed moet worden voordat een besluit over verzelfstandiging genomen kan worden. Wijzigingen in bijvoorbeeld sturingsafspraken zijn zeer moeilijk te realiseren nadat een verzelfstandiging al heeft plaatsgevonden.

Beslisschema's suggereren rationaliteit, maar uiteindelijk is een besluit tot verzelfstandiging in hoge mate een politieke beslissing waarin diverse belangen en mogelijkheden tegen elkaar moeten worden afgewogen.

2. Motieven

Aan besluiten tot verzelfstandiging kunnen diverse motieven ten grondslag liggen. Deze kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën:

- **Bestuurlijke motieven.** Hiertoe kunnen motieven worden gerekend die te maken hebben met de wens om bestuurlijke verantwoordelijkheden en taken van elkaar te scheiden (scheiding van beleid en uitvoering, kerntakendiscussie) bijvoorbeeld om rolvermenging of belangentegenstrijdigheden ('dubbele petten') tegen te gaan, dan wel om taken uit te laten voeren op een onafhankelijke en/of deskundige wijze. De veronderstelling is dat de overheid zelf niet goed genoeg in staat is om dat te doen omdat ze niet beschikt over de vereiste expertise, dan wel dat de versturende invloeden vanuit de politiek te groot en/of ongewenst zijn. In het verlengde hiervan wordt als motief ook wel de wens om op hoofdlijnen te willen sturen genoemd, of de wens om taakuitvoering over te laten aan maatschappelijke groeperingen zelf (het zgn. 'participatie' of zelfregulatie-motief). De veronderstelling daarachter is dat de overheid taken niet zelf ter hand zou moeten nemen als dat niet hoeft.
- Onder **politieke motieven** worden overwegend ideologische opvattingen begrepen waaruit een voorkeur voor een beperkte rol van de overheid c.q. een grotere rol voor de markt spreekt. Dergelijke opvattingen zijn niet altijd verbonden aan een specifieke politieke partij of stroming, maar kunnen ook onder druk van bijvoorbeeld financiële tekorten ontstaan – zoals gebeurde begin jaren 80 van de vorige eeuw, zowel in Nederland (Lubbers) als in andere landen (Thatcher in UK en Reagan in USA). Een tweede groep van 'politieke motieven' verwijst naar andere omstandigheden, namelijk motieven van politiek-strategische aard. Politici zetten dan taken en organisaties op afstand om politieke problemen (zoals disfunctioneren) op te lossen – of kwijt te raken. Dit soort motieven wordt over het algemeen niet vermeld in officiële documenten maar speelt in de praktijk soms een belangrijke rol.
- **Financiële motieven** zijn er zowel in positieve als negatieve zin. Bij een verzelfstandiging wordt meestal de mogelijkheid gecreëerd dat een organisatie bedrijfsmatiger kan gaan werken, bijvoorbeeld op het gebied van personeelsbeleid, meer resultaatgericht werken (met kostprijzen, prestatie-indicatoren en prestatiecontracten), en een eigen financieel beheer bijvoorbeeld een baten-lastenstelsel. Hiervan wordt verwacht dat het leidt tot efficiencywinst, kostendaling en 'more value for money' voor de klanten. Als gevolg daarvan kan een verzelfstandiging soms bedoeld zijn als bezuinigingsmaatregel; omdat verwacht wordt dat een verzelfstandigde organisatie efficiënter zal zijn dan de overheid wordt vaak een budgetvermindering of tariefsverlaging bedongen.³ Ook kan een verzelfstandiging bedoeld zijn om financiële risico's te verminderen; doordat een overheid niet langer volledig aansprakelijk is, loopt ze ook minder risico bij slechte prestaties. (Anderzijds blijft de overheid wel eindverantwoordelijk voor de taak in kwestie dus kunnen risico's nooit helemaal worden weggenomen.)
- De laatste groep betreft **juridische motieven.** Zo kan het bijvoorbeeld verplicht zijn om bepaalde taken te verzelfstandigen vanwege EU-richtlijnen (zoals het geval is bij de liberalisatie van de nutsbedrijven). Ook kan het juridisch noodzakelijk zijn dat een bepaalde taak door een onafhankelijk orgaan wordt uitgevoerd; dat geldt bijvoorbeeld voor taken als geschilbeslechting (huurcommissies, commissie gelijke behandeling) of markttoezicht (AFM, OPTA, NMA). Omdat dergelijke taken ook betrekking kunnen hebben op overheidsactiviteiten (als civiele partij), wordt het dan juridisch noodzakelijk geacht om een onafhankelijke rechtspersoon op te richten.

³ Terwijl in het bedrijfsleven een verzelfstandigde dochteronderneming meestal een 'bruidsschat' meekrijgt om de overgangskosten te financieren. Zie ook verderop in de handreiking over de berekening van frictiekosten.

Uiteraard zijn combinaties van bovenstaande motieven mogelijk. En er zijn ook minder rationale motieven; soms komen verzelfstandigingen bijvoorbeeld voort uit 'padafhankelijkheid' dat wil zeggen dat ze een voortzetting zijn van een eerder ontstane situatie of organisatie.

Er zijn geen 'goede' of 'slechte' motieven maar het is belangrijk dat een besluit tot verzelfstandiging duidelijk en volledig wordt onderbouwd. Dat geeft legitimiteit aan de beslissing bij alle betrokkenen (burgers, bedrijven, personeel) en maakt het ook mogelijk dat de besluitnemers rekenschap kunnen afleggen over hun besluit. Bovendien kan later, bij een evaluatie van de verzelfstandiging en/of de verzelfstandigde organisatie, beoordeeld worden of de genoemde motieven ook bewaarheid zijn. Veel evaluaties lijden aan onduidelijkheid omdat ten tijde van het nemen van het besluit tot verzelfstandiging geen adequate of expliciete onderbouwing is gegeven.

Een besluit tot verzelfstandiging dient duidelijk onderbouwd te worden door een omschrijving van de belangrijkste motieven van de besluitnemers voor dit besluit. Dit vergroot de legitimiteit van het besluit en het omschrijft de verwachtingen en doelen aan de hand waarvan na verloop van tijd geëvalueerd kan worden of de verzelfstandiging succesvol is geweest.

Er zijn verschillende soorten motieven die een rol kunnen spelen: bestuurlijke motieven, politieke motieven, financiële motieven en juridische motieven. Vaak komen combinaties van motieven voor.

Motieven voor verzelfstandiging van ZSP

Voor de verzelfstandiging van ZSP worden – door ZSP – overwegend bestuurlijke en financiële motieven genoemd.⁴ Zo wordt geconstateerd dat de huidige rechtsvorm de slagvaardigheid van het bestuur belemmert, waardoor in de nabije toekomst de concurrentiepositie zal verslechteren. Voor het succesvol voortbestaan van het havenschap is verdere commercialisering nodig, waaronder ook het aangaan van samenwerkingsrelaties met nationale en internationale publieke en private partners wordt verstaan, het kunnen doen van lange termijn investeringen en het voeren van een bedrijfsmatig beheer (ook op personeelsgebied). Verder wordt geconstateerd dat de politieke bestuurders over onvoldoende inhoudelijke expertise beschikken, en dat door de politieke achtergrond van provincie en gemeenten de aansturing onnodig complex is en aanleiding kan zijn tot belangentegenstrijdigheden. Zo kunnen het belang van provincie en gemeenten (overheid) enerzijds en ZSP (bedrijf) anderzijds tegenstrijdig zijn, maar ook tussen provincie en gemeenten kunnen belangentegenstrijdigheden (bijvoorbeeld over ruimtelijke ordening) bestaan. Dit, gecombineerd met het feit dat politieke processen in het openbaar plaatsvinden, ondermijnt de kansen voor ZSP om slagvaardig te opereren en aan een sterke concurrentiepositie te werken. Als aanvullend argument wordt genoemd dat het rijk voorstander is van verzelfstandiging van de havens in Nederland, al wordt dat niet actief beleden bijvoorbeeld door regelgeving.

Tegelijkertijd stelt ZSP dat het geen volledig privaat bedrijf wil worden, omdat het zichzelf ziet als een bedrijf met een duidelijk publieke missie namelijk het stimuleren en bijdragen aan de economie in de regio, maar ook het vervullen van de functie van het havenmeesterschap.

⁴ Zie diverse stukken, zoals de startnotitie over de bestuursstructuur (september 2007), de brief van ZSP aan PS (september 2007) en het memo van het AB aan de deelnemers in ZSP (december 2007).

De motieven voor ZSP zijn duidelijk en uitgebreid. De vraag die in deze handreiking voorligt, is of de besluitnemers over de verzelfstandiging (PS en gemeenteraden) deze motieven delen, en welke aanvullende motieven zij zelf hebben. Een verzelfstandiging betekent voor de overheden minder directe invloedsmogelijkheden en zeggenschap over de koers van het havenschap (sturen op afstand), een verlies aan inhoudelijke kennis/expertise ten aanzien van havenbeleid, en mogelijk beperking van de toegang tot de financiële opbrengsten (vanwege investeringen). Anderzijds zullen belangentegenstrijdigheden en dubbele petten zich minder vaak voordoen, zijn er minder bestuurslasten en zal het havenschap slagvaardiger haar taak kunnen uitvoeren wat bij zou moeten dragen aan de economische prestaties. Het is belangrijk dat de besluitnemers zich vooraf rekenschap geven van deze verwachtingen, motieven en doelen van een verzelfstandiging om latere teleurstellingen te voorkomen.

Het is belangrijk om voorafgaand aan een besluit tot verzelfstandiging duidelijkheid te hebben over de verwachtingen, motieven en doelen van een verzelfstandiging voor alle betrokken partijen om latere teleurstellingen te voorkomen, bijvoorbeeld over de verandering van zeggenschap en sturingsmogelijkheden. Een verzelfstandiging betekent voor een overheid dat ze een bepaalde taak/organisatie ook deels moeten loslaten.

3. Vormen

Er zijn tal van manieren waarop overheden taken 'op afstand' kunnen laten uitvoeren. Omdat er nogal wat spraakverwarring heerst, zetten we eerst de belangrijkste vormen op een rij:

- Decentralisatie: de nationale overheid draagt taken en bijbehorende bevoegdheden en middelen op aan een lagere overheid (territoriale decentralisatie) of een orgaan/organisatie die specifiek voor deze functie is opgericht (functionele decentralisatie) zoals waterschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO).
- Deconcentratie: een overheid huisvest onderdelen van de eigen organisatie op meerdere lokaties (bijvoorbeeld regio's) om de uitvoering van een taak te faciliteren of de werkgelegenheid op die lokaties te verbeteren.
- **Vervelfstandiging**: het toekennen van (juridische en/of economische) autonomie aan onderdelen van de overheidsorganisatie die hierdoor in meer of mindere mate organisatorisch losgeweekt worden.⁵
- Aanbesteding of uitbesteding: het aangaan van een contractuele relatie met een (publiek- of privaatrechtelijke) organisatie/bedrijf al dan niet na een offerteprocedure.
- Concessieverlening: een overheidsorganisatie gunt een bepaalde taak en de bijbehorende middelen of voorzieningen om die taak uit te voeren voor een bepaalde termijn aan een private of publieke organisatie. Voorbeelden zijn te vinden in het openbaar vervoer en de ether.
- Publiek-private samenwerking: tijdelijk samenwerkingsverband met bedrijven ten behoeve van de uitvoering van een project (variant: samenwerking met andere publieke partijen).
- Privatisering: het verkopen van (aandelen in) onderdelen van de overheidsorganisatie, dan wel het naar de beurs brengen ervan. De overheid beschikt niet (meer) over de meerderheid van de aandelen en is derhalve geen (volledige) eigenaar van het bedrijf.

⁵ Wanneer een publieke taak aan een bestaande (privaatrechtelijke) organisatie wordt toegewezen, wordt ook wel van verzelfstandiging gesproken maar feitelijk is hierbij sprake van *verstatelijking* van de organisatie in kwestie. Alleen de taak wordt dan verzelfstandigd.

- **Afstoting:** de overheid besluit dat een bepaalde taak niet meer tot haar verantwoordelijkheid behoort en stoot deze taak af. Ook zal zij geen voorzieningen treffen of ingrijpen om te garanderen dat de taak in kwestie wordt uitgevoerd, door private of publieke organisaties, noch van een bepaalde kwaliteit moet zijn. Er wordt dus ook geen toezicht gehouden.

Verzelfstandiging onderscheidt zich van de andere vormen omdat de overheid een taak niet (meer) zelf uitvoert maar er toch bij betrokken en deels voor verantwoordelijk blijft, bijvoorbeeld door financiering (via de begroting), door het eigenaarschap (als aandeelhouder) of door middel van een toezichtsrelatie (door bestuursvertegenwoordiging). Er zijn twee hoofdvormen van verzelfstandiging:

- **Interne verzelfstandiging:** een onderdeel van de overheidsorganisatie krijgt enige autonomie, vooral op beheersmatig gebied. Een voorbeeld zijn de rijksdiensten die een baten-lastenstelsel mogen voeren (BLD, ook wel agentschappen). Intern verzelfstandigde onderdelen hebben geen rechtspersoonlijkheid en ook blijft de politieke verantwoordelijkheid geheel intact. Zo geldt voor BLD volledige ministeriële verantwoordelijkheid.
- **Externe verzelfstandiging:** een onderdeel van de overheidsorganisatie krijgt autonomie om een specifieke taak uit te voeren en de bevoegdheid om die taakuitvoering zelf in te richten. De organisatie wordt structureel losgemaakt en verkrijgt (meestal) rechtspersoonlijkheid. De politieke verantwoordelijkheid wordt beperkt tot de omschrijving van de taak, de aanwijzing van de organisatie om de taak uit te voeren, en het toezicht op de organisatie. Alle andere aspecten zoals bedrijfsvoering en klantencontacten zijn primair de verantwoordelijkheid van de verzelfstandigde organisatie.

Er zijn publiek- en privaatrechtelijke vormen van externe verzelfstandiging. Onder de **publiekrechtelijke vormen** rekenen we, op provinciaal niveau:

- Bestuurscommissie ex artikel 81 Provinciewet: PS kunnen bevoegdheden overdragen aan een zgn. bestuurscommissie. Deze commissie is verantwoording verschuldigd aan PS.
- Gemeenschappelijke regeling: overdragen van bevoegdheden aan een nieuw (publiekrechtelijk) orgaan dat door meerdere overheden gezamenlijk is opgericht om een specifieke taak of functie te vervullen (vgl. functionele decentralisatie). ZSP heeft momenteel deze rechtsvorm.

Onder de **privaatrechtelijke vormen** van externe verzelfstandiging vallen:

- Stichtingen mogen geen winst nastreven en worden daarom meestal voor ideële doeleinden opgericht. Een stichting heeft wel rechtspersoonlijkheid en kan daarom zelfstandig rechtshandelingen aangaan. In de statuten wordt vastgelegd hoe de stichting wordt bestuurd en functioneert. Er is altijd een bestuur en soms een raad van commissarissen of toezicht. Er is geen startkapitaal vereist voor het oprichten van een stichting. Schuldeisers kunnen geen beroep doen op de oprichters van de stichting.
- Vennootschappen (BV en NV). Beide vormen van een vennootschap hebben aandeelhouders die kapitaal inleggen bij de oprichting van de vennootschap. In de jaarlijkse vergadering van aandeelhouders (AVA) wordt de begroting en jaarrekening vastgesteld. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen een NV met en één zonder structuurregime. Het verschil zit in de grootte. De voorwaarden voor een structuurregime zijn: eigen vermogen (kapitaal + reserves) van minstens 16 miljoen, een (verplichte) ondernemingsraad, of tenminste 100 werknemers. Vanaf die omvang is het verplicht een aparte Raad van Commissarissen in te stellen. Aan de eerste 2 eisen voldoet ZSP, aan de laatste niet. Afhankelijk van de grootte van de vennootschap en het geïnvesteerde kapitaal) benoemt de AVA de leden van de raad van commissarissen (RVC) die op hun beurt de directie of raad van bestuur benoemen. Bij een BV zijn de aandelen niet vrij verhandelbaar, bij een NV kunnen de aandeelhouders afspraken over verhandelbaar-

heid vastleggen in de statuten. In een BV zijn aandeelhouders meestal ook tevens bestuurder, bij een NV spelen aandeelhouders meestal een beperktere rol.

- Een vereniging is een rechtspersoon met leden en heeft geen winstoogmerk. De algemene ledenvergadering benoemt het dagelijks bestuur dat de dagelijkse gang van zaken regelt. Verenigingen zijn meestal gericht op samenwerking en ideële doelstellingen.

Verzelfstandiging betekent dat een overheid besluit om een taak/dienst op afstand te zetten. De uitvoeringsorganisatie die hierdoor ontstaat, kan verschillende juridische vormen hebben. Uitvoeringsorganisaties beschikken meestal over een behoorlijke mate van autonomie waar het de bedrijfsvoering betreft. De politieke verantwoordelijkheid kan variëren maar betreft in elk geval de taak die wordt uitgevoerd (beleid), het besluit tot verzelfstandiging en het toezicht op de uitvoeringsorganisatie. Overheden en politiek blijven dus betrokken bij en verantwoordelijk voor de taak in kwestie, zij het in beperktere mate dan wanneer de overheid de taak zelf uitvoert.

Mogelijke vormen van verzelfstandiging van ZSP

Feitelijk is ZSP al verzelfstandigd; de GR is immers een publiekrechtelijke vorm van externe verzelfstandiging. Door de typische juridische kenmerken van GR's en de nauwe verwevenheid van ZSP met de provincie – bijvoorbeeld blijkend uit de ambtelijke rechtspositie van de medewerkers van ZSP en de vermenging van politici en bestuur – is de daadwerkelijke zelfstandigheid echter gering. Indien een andere bestuursvorm wenselijk wordt geacht dan zijn er verschillende mogelijkheden:

- 'Nationalisatie': integratie van het havenschap of onderdelen (business units) daarvan in de provinciale en gemeentelijke organisaties. Dit lijkt niet realistisch gezien het feit dat de overheden in het verleden juist gekozen hebben voor een GR. Bovendien zullen rijksoverheid en mededingingautoriteiten een dergelijke verandering waarschijnlijk niet fatteren omdat het tegen het vigerende rijksbeleid ingaat.
- Afstoting of privatisering: het verkopen van het havenbedrijf of het naar de beurs brengen ervan zou de sturingsmogelijkheden van de overheden drastisch beperken. Als wetgever en toezichthouder in de regio behouden de betrokken overheden de mogelijkheid om regels te stellen en naleving ervan af te dwingen. Verkoop van het havenbedrijf of aandelen leidt tot een eenmalige financiële opbrengst, al moet rekening worden gehouden met de kosten van de overgang (bv sociaal plan). Privatisering levert in de praktijk niet altijd evenveel op als ervan wordt verwacht. ZSP is zelf geen voorstander van privatisering en ziet zichzelf als een publiek bedrijf.
- Andere vorm van (externe) verzelfstandiging: gezien het streven naar winstgevendheid van ZSP liggen een stichting en vereniging niet voor de hand. Een vennootschapsvorm zou leiden tot een ontvlechting van de huidige bestuursstructuur van ZSP; als aandeelhouder zouden de deelnemende overheden meer op afstand komen te staan. De dagelijkse leiding komt dan in handen van professionele bestuurders/managers die regelmatig verantwoording afleggen aan de raad van commissarissen en aandeelhoudersvergadering. De overheden blijven wel eigenaar van het bedrijf. Hun financiële risico wordt echter beperkt tot de omvang van hun inbreng in de vennootschap.

Aan elke vorm zijn voor- en nadelen verbonden. Het is belangrijk dat deze voor- en nadelen bekend zijn voordat wordt besloten tot een verzelfstandiging. Daar moet rekening mee worden gehouden bij het ontwerp van de nieuwe structuur – al zijn er grenzen aan wat juridisch wel/niet mogelijk is.

Elke vorm van verzelfstandiging heeft voor- en nadelen, zowel voor de overheid die het besluit neemt als voor de organisatie in kwestie. Het is belangrijk om daarvan vooraf op de hoogte te zijn zodat eventuele aanpassingen verwerkt kunnen worden in het uiteindelijke ontwerp; aanpassing achteraf is vaak zeer moeilijk en kan tot hoge financiële en juridische kosten leiden.

Wanneer nationalisatie en privatisering niet opportuun worden geacht door de deelnemers in GR en de bezwaren tegen de huidige vorm (GR) worden gedeeld, lijkt een vennootschapstructuur voor ZSP het meest voor de hand te liggen. Dat sluit ook aan bij het rijksbeleid – en voor een dergelijk besluit is ingevolge de Provinciewet art 158 lid 2 en 3 de goedkeuring vereist van de Minister van BZK. Het zou ook aansluiten bij de verzelfstandiging van andere havenbedrijven (Rotterdam) of plannen daartoe (Moerdijk).⁶

- Een keuze voor een BV zou betekenen dat aandelen niet vrij verhandelbaar zijn en dat er van de aandeelhouders een actieve rol in het dagelijks management wordt verwacht.
- Bij een keuze voor een NV kunnen afspraken worden gemaakt over de verhandelbaarheid van aandelen en de toetreding van nieuwe/andere aandeelhouders in de toekomst. (Indien wordt afgesproken om de eerste drie jaar geen aandelen te verhandelen, hoeft geen overdrachtsbelasting te worden betaald.) Bij een keuze voor een NV zal gezien de omvang van het budget een structuurregime van toepassing zijn. Dat betekent dat er een raad van commissarissen (RVC) dient te worden ingesteld. Deze ziet toe op het functioneren van de directie (raad van bestuur) en staat deze bij met advies. Commissarissen moeten wel het organisatiebelang dienen – dat komt niet altijd overeen met het belang van de overheid. Het is dus wel mogelijk om ‘overheidscommissarissen’ te benoemen, maar de invloed via een RVC is minder groot dan via deelname in het huidige bestuur van de GR.

Indien de bezwaren tegen de GR worden gedeeld, en privatisering of nationalisatie geen optie zijn, ligt de vennootschapsvorm het meest voor de hand voor ZSP. Een keuze voor een NV vereist dat er vooraf afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling en toekomstige verhandelbaarheid van aandelen, en over de samenstelling, benoeming en bevoegdheden van de RVC. Bovendien moet goedkeuring worden verkregen van de minister van BZK voor de oprichting van en deelneming in de vennootschap.

Combinatie van publieke en private taken?

Ten slotte, een belangrijke overweging bij de keuze voor een andere vorm van verzelfstandiging is dat ZSP momenteel ook het havenmeesterschap vervult. Dit is een publieke taak, die bij wet is voorbehouden aan overheden vanwege de inning van de havengelden die een vorm van belasting zijn. Als ZSP wordt omgevormd tot een NV mag de nieuwe organisatie niet vanzelfsprekend deze taak blijven uitoefenen; daarvoor is een mandatering- of delegatiebesluit van de betrokken overheden vereist. Aan een dergelijke taakaanwijzing zijn wel wettelijke vereisten verbonden, zoals de eis dat de uitvoering van de publieke taak niet mag overlappen (in financiële, organisatorische of juridische zin) met de private activiteiten van de organisatie in kwestie. Dit wordt het risico van kruissubsidiëring genoemd. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op dit onderwerp.

⁶ Vennootschappen zijn bij de gemeentelijke overheid de meest geprefereerde vorm van verzelfstandiging, in het bijzonder BV's (Van Thiel, 2002). De rijksoverheid beschikt over bijna 30 staatsdeelnemingen, overwegend NV's (Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid van Ministerie van Financiën, december 2007).

Een keuze voor privatisering of een andere vorm van externe verzelfstandiging van ZSP houdt in dat er een apart besluit genomen moet worden over de vervulling van de taak van het havenmeesterschap. Deze taak kan gemandateerd of gedelegeerd worden aan de nieuwe organisatie. Aan het toewijzen van wettelijke (publieke) taken aan een privaatrechtelijke organisatie zijn wel randvoorwaarden verbonden, zoals het verbod op kruissubsidiëring.

4. Publieke belangen

De WRR stelt dat er sprake is van een publiek belang indien de overheid zich een maatschappelijk belang aantrekt, dat zonder die bemoeienis niet goed tot zijn recht zou komen (WRR, 2000). Publieke belangen zijn dus belangen die de samenleving als geheel aangaan maar in de markt niet of onvoldoende geproduceerd worden.⁷ Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen inhoudelijke belangen (zoals volksgezondheid, milieubescherming, betaalbaarheid van diensten) en procesmatige belangen (zoals legitimiteit, transparantie, rechtvaardigheid). Door de minister van V&W worden de volgende inhoudelijke publieke belangen genoemd voor havens:

- **Nautische veiligheid** en beheer; het gaat hier om de taak van de havenmeester die erop moet toezien dat de gebruikers van de haven (rederijen) dat op een veilige en verantwoorde manier doen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verlenen van toegang aan de haven op dusdanige wijzen dat er geen gevaren ontstaan (botsingen, verkeerd gebruik van vaargeulen), maar ook om bijvoorbeeld het tegengaan van smokkel of het voorkomen van terroristische aanslagen;
- **Milieu**; het gaat hier om het feit dat een haven deel uitmaakt van een natuurlijke omgeving (waterwegen, open zeeverbinding) maar het slaat ook op bijvoorbeeld het vervoer van allerlei goederen en stoffen die mogelijk schadelijk zijn voor het milieu en/of de volksgezondheid;
- **Economie**; havens dragen in belangrijke mate bij aan de werkgelegenheid en daarmee aan de lokale of regionale economie. Daarvoor is het ook van belang dat bijvoorbeeld tarieven aantrekkelijk zijn zodat bedrijven gebruik willen maken van de haven;
- **Infrastructuur**; dit belang duidt op het feit dat een haven onderdeel is van een vervoersketen (belang van mobiliteit) en beslag legt op bepaalde gronden (belang van ruimtelijke ordening). Havens kunnen alleen functioneren als de rest van de infrastructuur erop aansluit, zoals wegen en trein;
- Bestuurlijke en financiële belangen; overheden hebben belang bij de **continuïteit** en/of groei van havens waarvan ze eigenaar zijn omdat de opbrengsten gebruikt kunnen worden voor de realisatie van beleidsdoelstellingen en dus ten goede komen aan de burger. Evenzeer worden de risico's gedragen door de overheid en dus de burger/belastingbetaler.

Procesmatig zouden publieke belangen betrekking kunnen hebben op bijvoorbeeld de wijze waarop een haven wordt **bestuurd**, bijvoorbeeld of er transparant inzicht is in de kosten en opbrengsten, en of er sprake is van eerlijke concurrentie.

Publieke belangen zijn vaak in concurrentie met elkaar of soms zelfs ronduit tegenstrijdig. Denk maar aan het economie versus ecologie dilemma. Ook kunnen bijvoorbeeld veiligheidsbelangen strijdig zijn met doelstellingen ten aanzien van efficiënte taakuitvoering (financiële opbrengsten), bijvoorbeeld omdat veiligheidsmaatregelen geld kosten of tot vertragingen leiden.

⁷ Een goede marktwerking is ook een publiek belang. Toch ontstaan publieke belangen vaak uit marktfalen (denk aan de productie van collectieve goederen). Als de productie van een bepaald goed bijvoorbeeld leidt tot ongewenste neveneffecten zoals milieuvulling, wordt deze zgn. externaliteit meestal niet 'betaald' door de producent of gebruikers, maar door de samenleving als geheel. De overheid moet dit dan corrigeren, bijvoorbeeld door de producent te dwingen tot milieumaatregelen, of een toeslag te laten betalen door de consumenten.

Er zijn meerdere publieke belangen gemoeid met een haven, zoals veiligheid, milieu, mobiliteit, werkgelegenheid, rendement. Deze publieke belangen kunnen tegenstrijdig zijn met elkaar. Hierdoor kunnen overheden die een haven besturen te maken krijgen met tegenstrijdigheden, zowel in het afwegen van de verschillende belangen (binnen overheid/politiek), als in het nastreven ervan (tussen overheid en haven, of tussen overheden onderling).

Borging van publieke belangen

De overheid kan publieke belangen borgen door taken zelf ter hand te nemen, maar dit is niet altijd nodig. Overheden beschikken namelijk over verschillende instrumenten of mechanismen om publieke belangen te borgen:

- **Hiërarchie**, in het bijzonder wet- en regelgeving. Overheden kunnen bijvoorbeeld wettelijk verplichte normen of prijzen (tarieven) vaststellen, of procedures ontwikkelen waardoor er sprake is van eerlijke concurrentie zoals het houden van toezicht bijvoorbeeld door inspecties of toezichthouders.
- **Institutionele normen en waarden**; indien maatschappelijke actoren (burgers, bedrijven, overheid) dezelfde normen en waarden aanhouden, is sturing door regels of hiërarchie niet nodig. In die situatie kan zelfregulering afdoende zijn. Samenwerking tussen overheid en andere actoren is bij dit mechanisme van groot belang.
- **Markt** of concurrentie; de overheid kan het prijsmechanisme gebruiken door bijvoorbeeld 'goed' gedrag, dat wil zeggen gedrag dat bijdraagt aan het publieke belang, te belonen (of subsidiëren, denk ook aan prestatiebeloning). Dergelijke afspraken worden in contracten vastgelegd, of bijvoorbeeld in concessies.

Een ander alternatief voor de overheid om een publiek belang te borgen is door middel van **aandeelhouderschap**; door deel te nemen in een organisatie kan bewerkstelligd worden dat een bepaald publiek belang wordt gediend dan wel kan de overheid ervoor zorgen dat de uitvoerende organisatie geen activiteiten onderneemt die strijdig zijn met het beoogde publieke belang.

Om te kunnen beslissen welke borgingsmechanismen het meest geschikt zijn voor een bepaalde situatie, heeft het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken een beslisboom opgesteld. Deze is opgenomen in bijlage 3 (let op: deze beslisboom is opgesteld voor de rijksoverheid). De beslisboom gaat ervan uit dat als het stellen van regels niet afdoende is om een publiek belang te borgen, de overheid een actievere rol zal moeten spelen. Dit kan zijn door een contract af te sluiten met een organisatie of bedrijf, al dan niet een verzelfstandigd overheidsbedrijf. Indien dit nog niet afdoende wordt geacht, kan de overheid de taak in kwestie zelf ter hand nemen. Ook dan kan er nog sprake zijn van verzelfstandiging maar dan wel in een vorm die mogelijkheden biedt voor directe sturing, zoals interne verzelfstandiging.

Publieke belangen kunnen door verschillende mechanismen worden geborgd, ook na een verzelfstandiging. Daarvoor moet wel vastgesteld zijn welke publieke belangen er met een bepaalde taak, in dit geval de haven, verbonden zijn. Dan kan per belang een passend mechanisme worden gekozen: zelf taken uitvoeren, regels stellen, samenwerking, concurrentie of aandeelhouderschap.

Borging van publieke belangen na verzelfstandiging ZSP

Verzelfstandiging van ZSP in de vorm van een NV betekent dat er minder rechtstreekse invloed kan worden uitgeoefend door de betrokken overheden op de dagelijkse gang van zaken in de havens. Dat hoeft niet te betekenen dat er afbreuk wordt gedaan aan het borgen van publieke belangen, maar er zal wel een aantal nieuwe borgingsmechanismen moeten worden ontwikkeld ter compensatie van het verlies aan interventiemogelijkheden. We lopen de eerdergenoemde publieke belangen langs:

- Nautische veiligheid en beheer. De taak van havenmeester is een wettelijke taak. Deze kan niet vanzelfsprekend door een NV worden uitgevoerd; daar is een apart besluit voor nodig (borging door hiërarchie, regels). Bovendien moet de nieuwe organisatie maatregelen treffen om te voorkomen dat er belangenverstremming optreedt tussen deze publieke taak en de commerciële activiteiten van het havenbedrijf (verplicht via mededingswet). In het Rotterdamse havenbedrijf is bijvoorbeeld een aparte divisie (organisatorisch) opgericht voor deze taak en is een speciaal havenmeesterconvenant gesloten – na goedkeuring daarvan door het rijk.
- Milieu. De overheden behouden uiteraard hun taken en bevoegdheden om milieuregels te stellen en toe te zien op de naleving daarvan. In de huidige GR is hier sprake van een dubbele pet; de overheden moeten in feite toezien op hun eigen bedrijf. Een verzelfstandiging kan hier dus leiden tot duidelijkere verhoudingen en tot een verzakelijking van de verhoudingen. Zolang het verzelfstandigde havenbedrijf zich houdt aan de regels, zullen er geen conflicten hoeven te ontstaan (borging door regels en institutionele samenwerking).
- Economie. ZSP stelt in haar startnotitie dat een verzelfstandiging bijdraagt aan dit belang omdat er slagvaardiger gewerkt zal kunnen worden. Voor de betrokken overheden spelen hier echter ook andere aspecten mee, bijvoorbeeld behoud (of uitbreiding) van werkgelegenheid en de bijdrage van het havenbedrijf en de havenactiviteiten aan het sociaaleconomisch beleid in zijn geheel. De ervaringen in Rotterdam⁸ laten zien dat de belangen van het havenbedrijf en de overheid niet altijd hetzelfde zijn. Het is daarom belangrijk dat hierover duidelijke afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld via contracten (borging via marktmechanismen).
- Infrastructuur. Taken op het terrein van mobiliteit en ruimtelijke ordening behoren ook nu al toe aan de betrokken overheden. Een verzelfstandiging brengt hier dus geen verandering in. Wel zullen er afspraken gemaakt moeten worden tussen het verzelfstandigde bedrijf en de betrokken afdelingen van overheden; zij maken immers niet langer deel uit van dezelfde organisatie (zie ook paragraaf 6).
- Bestuurlijke en financiële belangen. Verzelfstandiging leidt tot ontvlechting van de financieringsstromen. Daarom moeten afspraken worden gemaakt over verdeling en verhandelbaarheid van aandelen (startkapitaal), verantwoording over opbrengsten, het dragen van risico's, het doen van investeringen, het maken van reserveringen, uitkering van dividend, enzovoorts (zie ook paragraaf 5). Voor de overheden is de continuïteit en/of groei van het havenbedrijf om meerdere redenen van belang: vanwege de investering die ze erin doen, vanwege de economische voordelen voor de regio, en vanwege de verwachte opbrengsten die het bedrijf zal genereren (inkomstenbron voor overheden).

Er zijn dus diverse mogelijkheden om ook na een verzelfstandiging de borging van publieke belangen te bewerkstelligen. De belangrijkste constatering hier zijn evenwel dat: (1) de

⁸ Onlangs is besloten om de doelstelling 'bijdragen aan het gemeentelijk economisch beleid' uit de missie van HbR te schrappen omdat dit – mede onder druk van het rijk die mede-eigenaar is geworden – niet langer als primaire taak van het verzelfstandigde havenbedrijf wordt gezien (zie evaluatie verzelfstandiging havenbedrijf Rotterdam, 2008).

afweging van publieke belangen moet gebeuren door de overheden i.c. de politiek en dus niet door ZSP want dat hoort niet tot de taak van een verzelfstandigd bedrijf en (2) de betrokken overheden dienen zich goed te realiseren dat het belang van een verzelfstandigd bedrijf niet ook altijd hun belang is. Zo wordt door ZSP in de startnotitie bijvoorbeeld al gewaarschuwd voor te hoge verwachtingen van overheden ten aanzien van minder rendabele maatschappelijke projecten. De bedrijfslogica van een verzelfstandigde onderneming stelt andere prioriteiten dan de logica van de politiek die het algemeen (publiek) belang voorop stelt.

Ook na een verzelfstandiging zijn er voldoende mogelijkheden om publieke belangen te borgen. De borging van publieke belangen is echter altijd een taak van de politiek; overheden moeten dus niet verwachten dat een verzelfstandigd bedrijf vanzelfsprekend dezelfde belangen nastreeft. Bedrijfslogica en politieke logica zijn niet altijd hetzelfde.

5. Stappenplan

Een verzelfstandigingsproces doorloopt verschillende fasen (zie bijvoorbeeld Schotman et al., 2000). Eerst wordt onderzocht of de verzelfstandiging wenselijk of noodzakelijk is (motieven), en of het ook **haalbaar** is. Daarvoor wordt bijvoorbeeld ook onderzocht welke risico's er verbonden zijn aan de verzelfstandiging, en of er voldoende draagvlak bestaat voor zo'n beslissing bij alle relevante actoren. Daarna kan men beginnen met het **ontwerp** van de nieuwe organisatie (vorm, borgingsmechanismen). Hierbij moet aandacht worden besteed aan organisatorische, juridische, personele en andere consequenties. Indien het ontwerp wordt goedgekeurd, kan het worden uitgevoerd. Voor de **implementatie** van de verzelfstandiging wordt meestal een projectorganisatie ingesteld, die de verzelfstandiging begeleidt en gedurende de overgangsfase betrokken is bij of zelfs leiding geeft aan de nieuwe organisatie. Indien de organisatie enige tijd in de nieuwe vorm heeft gefunctioneerd breekt de laatste fase aan, die van de **evaluatie**. In die evaluatie moet worden nagegaan of de verzelfstandiging heeft voldaan aan de gestelde doelen, hoe het verzelfstandigingsproces is verlopen en of de organisatievorm nog altijd voldoet aan de verwachtingen en vereisten.⁹ Meestal wordt het vereiste tot een evaluatie vastgelegd in de zgn. horizonbepaling, als onderdeel van het ontwerp.

Hierna worden de eerste drie fasen besproken. Voorafgaand daaraan is het belangrijk om te constateren dat een verzelfstandiging niet alleen de organisatie in kwestie betreft, maar ook leidt tot een verandering bij de overheid zelf. Het ontvlechten van een bedrijf of dienst leidt tot ook een herschikking van de eigen taak en rol, en dat gaat niet vanzelf. Een dergelijke rolverandering moet worden ontworpen en geïmplementeerd. Dit zal in paragraaf 6 worden besproken. Hier staat vooral het ontwerp van de verzelfstandigde organisatie centraal.

Fase 1: haalbaarheidsonderzoek

Het haalbaarheidsonderzoek is gericht op de vraag of een verzelfstandiging wenselijk is en mogelijk. De wenselijkheid hangt nauw samen met de motivering (zie paragraaf 2) en is vooral een politieke afweging. Wat de mogelijkheden zijn hangt af van een drietal omstandigheden: (1) de vorm van de verzelfstandiging, (2) bestaande en toekomstige risico's en (3) het draagvlak voor verzelfstandiging bij alle betrokken actoren. Er zijn geen vaste procedures voor een verzelfstandiging, al was het alleen maar omdat er zoveel verschillende vormen van verzelfstandiging zijn. Bijvoorbeeld op rijksniveau zijn er voor de twee hoofdvormen van verzelfstandiging (agentschap en zelfstandig bestuursorgaan) heel verschillende oprichtingsprocedures. Voor agentschappen (BLD) heeft het ministerie van Financiën een uitgebreide procedure ontwikkeld waarin per organisatie een volledige beschrijving van alle werkprocessen, producten, kostprijzen, prestatie-indicatoren e.d. vereist zijn, een omgevings- en risico-analyse, en een uitgebreid plan van aanpak waarin ook een tijdsplanning is opgenomen, een overzicht van alle relevante wetgeving, overgangsbepalingen, een openingsbalans en een meerjarige financiële planning. Als al deze informatie bekend is, moet er bovendien ook nog eerst een jaar proefgedraaid worden, voordat het kabinet zal instemmen met de (interne) verzelfstandiging. Voor de andere hoofdvorm, zbo's, is geen uni-

⁹ Overigens worden veel evaluaties bemoeilijkt doordat er sprake is van een (grote) verandering. Als bijvoorbeeld andere financiële systemen in gebruik zijn genomen, of er is overgang van een kas-verplichtingen naar een baten-lastenstelsel worden vergelijkingen over de tijd zeer lastig. Ook incidenten en onvoorziene marktontwikkelingen – of het afwezig zijn van een markt – kunnen de interpretatie van prestatiegegevens bemoeilijken. Met dit soort omstandigheden zal ten tijde van een evaluatie rekening moeten worden gehouden.

forme procedure. De Kaderwet zbo's voorziet wel in enige harmonisatie van de instellingswet maar per zbo wordt beslist of de Kaderwet van toepassing is. Bovendien zegt de Kaderwet niets over de wijze waarop een organisatie (of taak) wordt verzelfstandigd.

Om de haalbaarheid van een (verdere) verzelfstandiging van ZSP te onderzoeken zou in elk geval naast de te verwachten voordelen en kansen aandacht moeten worden besteed aan:

- Mogelijke knelpunten, zowel in financiële, organisatorische en juridische zin die de verzelfstandiging zouden kunnen bemoeilijken of belemmeren;
- Het draagvlak onder alle betrokken actoren voor verzelfstandiging; en
- Mogelijke risico's die ontstaan als gevolg van de verzelfstandiging (in financiële, organisatorische en juridische zin). Deze zullen aan bod komen bij de bespreking van het ontwerp (fase 2).

Op basis van de beschikbare informatie zijn al enkele mogelijke knelpunten aan te wijzen, die allemaal goed uitgezocht moeten worden voordat er tot een principebesluit gekomen kan worden om ZSP te verzelfstandigen. Deze knelpunten betreffen:

- De taak van havenmeester. Eerder is al opgemerkt dat deze taak toebehoort aan de overheid. Bij een verzelfstandiging zal dus additioneel besloten moeten worden om deze taak aan de nieuwe organisatie op te dragen. Bovendien zal de organisatie zelf maatregelen moeten treffen om aan te tonen dat er geen sprake is van overlap tussen deze publieke taak en de andere activiteiten. Het rijk moet met de gekozen constructie instemmen (maar heeft dat al gedaan in het geval van Rotterdam).
- De deelname van ZSP in ESM¹⁰ en de samenwerking met HbR die daaruit voortvloeit. Omdat de exploitatie van verscheidene gebieden in de Zeeuwse havens in handen ligt van ESM is het nodig dat er afspraken worden gemaakt over de verhouding tussen ESM en een verzelfstandigd ZSP. Eén van de mogelijkheden zou zijn om ESM te ontbinden. Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over de ontbinding van ESM. De besluitvorming zal worden meegenomen in het verzelfstandigingsproces. Een extra complicatie is dat het rijk aandeelhouder is geworden van HbR, de tweede partij in ESM, terwijl het rijk tegelijkertijd vanuit een andere rol toestemming dient te geven voor de verzelfstandiging. Er zouden meerdere scenario's ontwikkeld moeten worden om na te gaan wat de voor- en nadelen, kosten en risico's zijn van verschillende oplossingen zijn voor alle betrokken partijen, voordat hierover een besluit kan worden genomen. (Overigens hoeft een besluit tot verzelfstandiging van ZSP niet afhankelijk te worden gesteld van een ontbinding van ESM; ook als NV kan ZSP participeren in ESM.)
- De complexe bestuurlijke structuur van ZSP, zowel op politiek als beheersmatig gebied. Het feit dat er meerdere overheden betrokken zijn bij het havenschap betekent dat een besluit tot verzelfstandiging gezamenlijk moet worden genomen. Bovendien moet instemming van de rijksoverheid worden verkregen (ingevolge de Provinciewet). Zie ook verderop over business units.

Niet alleen alle deelnemende overheden moeten worden betrokken bij het besluit, er zijn ook nog diverse andere actoren die belangen hebben bij een besluit tot verzelfstandiging van ZSP. Zo zal een verzelfstandiging voor het personeel verschillende consequenties kunnen hebben (arbeidsvoorwaarden, werkgelegenheid, cultuuromslag). En ook de klanten van

¹⁰ ESM is een commanditaire vennootschap tussen ZSP en het Havenbedrijf Rotterdam (HbR). In een CV zijn minstens twee vennoten aanwezig waarvan de geldschieter als 'stille' vennoot functioneert dat wil zeggen zich niet met het beheer van de vennootschap bemoeit – en daarom is hij ook niet aansprakelijk voor meer dan het door hem geïnvesteerde kapitaal. ESM is opgericht voor de exploitatie van de gebieden in de Zeeuwse havens. ZSP heeft daarom 90% van het kapitaal ingebracht, HbR 10%. In de statuten is evenwel vastgelegd dat in de dagelijkse gang van zaken ZSP en HbR gelijk optrekken (50-50), evenals in de winstverdeling. ESM is niet zo succesvol gebleken als werd gehoopt. Een mogelijkheid die wordt verkend is dat HbR in een verzelfstandigd ZSP zal deelnemen.

de havens – de (internationale) bedrijven – hebben mogelijk belang bij een verzelfstandiging (denk aan tarieven, klantgerichtheid e.d.). Ten slotte, zouden ook burgers belangstelling kunnen hebben voor verzelfstandiging van het nu nog publieke bedrijf. Een inventarisatie van het draagvlak onder al deze partijen, kan latere problemen (weerstand) voorkomen.

Het is zeker mogelijk dat er nog meer knelpunten zijn (denk ook bijvoorbeeld aan de EU vereisten op het gebied van aanbesteding en mededinging). Omdat verzelfstandiging van havens niet heel vaak voorkomt, is het moeilijk om vergelijkingsmateriaal te vinden. Zeeland kan zeker leren van de ervaringen met de verzelfstandiging van Rotterdam (zie de recent verschenen evaluatie), maar er kan ook meer algemeen lering worden getrokken uit ervaringen met verzelfstandiging op andere overheidsniveaus en bij andere taken. Dat geldt zowel voor ZSP als voor de overheden die de beslissing moeten gaan nemen. De beschikbare documenten laten zien dat het initiatief tot de gedachtevorming over verzelfstandiging nu toe vooral bij ZSP heeft gelegen. Hierdoor heeft de discussie zich vooral gericht op de vragen en onderwerpen die van belang zijn voor ZSP (zie paragraaf 2 over motieven).

Voorafgaand aan het principebesluit tot verzelfstandiging moet in kaart worden gebracht wat de mogelijke risico's en knelpunten zijn van zo'n besluit – zowel voor de organisatie in kwestie als voor de overheden die het besluit moeten nemen. Belemmeringen kunnen zowel van juridische, organisatorische als financiële aard zijn, en ze kunnen gelden voor zowel de te verzelfstandigen organisatie als voor de overheid/politici. De ervaringen van andere verzelfstandigen kunnen hierbij behulpzaam zijn.

In het geval ZSP zal in elk geval aandacht moeten worden besteed aan (1) de taak van havenmeester, (2) de afwikkeling van ESM en (3) het draagvlak van alle betrokken actoren: overheden, burgers, bedrijven, personeel. Verzelfstandiging van ZSP zal ook een gezamenlijk besluit van de betrokken overheden moeten zijn, en er moet goedkeuring worden verkregen van het rijk (ingevolgde de Provinciewet).

De eerste fase wordt afgerond met een principebesluit over de verzelfstandiging. Als dat positief is, kan begonnen worden met het ontwerp van de nieuwe organisatie.

Fase 2: ontwerp

In de ontwerpfase wordt de nieuwe organisatie ontwikkeld (in personele, materiële, juridische en financiële zin), maar wordt ook de ontvlechting van de oude organisatie geregeld. Bij het ontwerp moet rekening worden gehouden met de juridische randvoorwaarden die de nieuwe organisatievorm biedt. Zo zal een keuze voor een NV-vorm voor ZSP betekenen dat er een RVC moet worden ingesteld, en ook zullen er afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld de arbeidsvoorwaarden van het personeel – dat immers niet meer automatisch onder de overheids-CAO valt. Het ontwerp wordt samengevat in het **ondernemingsplan** van de nieuwe organisatie.

In het ondernemingsplan van een verzelfstandigd ZSP moet in elk geval aandacht worden besteed aan:

- De **missie** van de nieuwe organisatie. Hiervoor is het van belang dat in kaart wordt gebracht welke taken wel worden verzelfstandigd en welke niet. De taak van het havenmeesterschap moet zoals eerder is uitgelegd, apart worden opgedragen aan een verzelfstandigde organisatie. Maar er zijn meer taken die nu door ZSP worden uitgevoerd, die eigenlijk overheidstaken zijn zoals het ontwikkelen van havenbeleid of beleid waarin de havens een belangrijke rol spelen. Een verzelfstandigd ZSP zal zich richten op de

(commerciële) ontwikkeling van de haven. Het maken van beleid is voorbehouden aan de betrokken overheden. Bezien moet dus worden of alle afdelingen/medewerkers van ZSP meegaan naar een verzelfstandigd havenbedrijf. Voor de aansturing van een verzelfstandigd havenbedrijf hebben de provincie en gemeenten immers inhoudsdeskundige medewerkers nodig.¹¹ Zie ook paragraaf 6.

- **Doorrekening** van alle kosten waarmee een verzelfstandiging gepaard gaan. Door meerdere scenario's (van consolidatie tot liquidatie) op te stellen, kan een betere afweging/besluit worden gemaakt. Voor ZSP betreft het in elk geval de volgende belangrijke (potentiële) kostenposten:
 - o De **waardebepaling** van de organisatie (in zijn geheel en per onderdeel/business unit) om te kunnen bepalen hoeveel aandelen elke aandeelhouder zou moeten krijgen. Indien de partner in ESM ook aandeelhouder in een nieuwe NV zou worden, moeten ook hiervoor berekeningen worden gemaakt. (N.B. Het is nu niet duidelijk of HbR dan aandeelhouder zou worden, of Rotterdam en het Rijk die formeel eigenaar zijn van HbR.)
 - o Hoeveel gaat de verzelfstandiging zelf kosten? Hierbij moet gedacht worden aan de kosten van de organisatieverandering (eventueel ondersteuning door adviseurs, juridische kosten), materiële kosten, maar vooral de **frictiekosten** ten behoeve van het personeel zoals vastgelegd in het sociaal plan. Uit nog niet gepubliceerd onderzoek van van Thiel en Sniijders¹² blijkt dat gemeenten vaak vooraf niet voldoende nadenken over de financiële consequenties van hun keuze, terwijl deze aanmerkelijke kosten met zich mee kan brengen. De gemiddelde frictiekosten per medewerker in dit onderzoek bedroegen 45.600 euro per fte, variërend van 0 (afstoting naar andere overheid) tot 156.000 euro). ZSP stelt zelf voor om een eigen CAO op te stellen die geheel gelijk is aan de huidige arbeidsvoorwaarden, behalve voor enkele functies. Er zouden echter ook afspraken gemaakt moeten worden over zaken als ontslag, pensioen, verzekeringen, verlof, enzovoorts. Voor frictiekosten moet een reserve worden aangelegd.
 - o Welke additionele kosten kunnen ontstaan door verzelfstandiging, denk bijvoorbeeld aan belastingverplichtingen (overdrachtsbelasting, vennootschapsbelasting, BTW).
 - o Afspraken over wat er met het huidige **eigen vermogen** gebeurt; wordt dit bijvoorbeeld verdeeld onder de huidige eigenaars (en volgens welke verdeelsleutel), of mag de nieuwe organisatie het behouden (voor financiële weerstand), of moet het afgebouwd worden door specifieke investeringen of projecten (of tariefsdaling)?
 - o Kosten en voorwaarden van toekomstige transacties, zoals het aangaan van leningen. Als gevolg van het wegvallen van de status als overheidsbedrijf kunnen de kosten hiervoor hoger uitvallen dan thans het geval is. De geldverwerving zal duurder worden door lagere kredietwaardigheid.
 - o Afspraken over de frequentie en hoogte van **dividenduitkeringen** aan de aandeelhouders.
- Ontwerp van de organisatiestructuur van de nieuwe organisatie. Hiervoor moet bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan de omvang en benoeming van de directie (raad van bestuur), en het organogram van de nieuwe organisatie (staf- en lijnafdelingen). Bij een verzelfstandiging van ZSP tot een NV zal het bestuur van de onderneming niet meer kunnen samenvallen met het lidmaatschap van Gedeputeerde Statuten, zoals nu

¹¹ Ter vergelijking: Rijkswaterstaat is gesplitst voordat het werd verzelfstandigd. Alle beleidsafdelingen zijn naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gegaan, en daarna is de uitvoeringsorganisatie omgezet in een BLD.

¹² Een analyse van 38 rapporten van lokale rekenkamer(commissie)s en 13 casussen van gemeentelijke verzelfstandiging en privatisering

het geval is. Ook over de verhouding tussen de RVC en directie (raad van bestuur) moeten afspraken worden gemaakt, en vastgelegd in bijvoorbeeld een **bestuursstatuut** (denk aan frequentie van vergaderingen, verdeling van bevoegdheden, mandateringen, wijze van rapporteren en verantwoording afleggen, enzovoorts). Door het vastleggen van dergelijke afspraken wordt duidelijk hoeveel invloed de overheden/aandeelhouders hebben, op welke momenten en over welke onderwerpen – en dus ook wanneer en waarover niet (meer).

De ontwerpfase leidt tot een ontwerp van de nieuwe organisatie, zowel bestuurlijk, juridisch, financieel als op personeel gebied. Hierdoor weten alle betrokken partijen waar ze aan toe zijn. Op basis van het uiteindelijk ontwerp kan ook een **openingsbalans** worden gemaakt voor de nieuwe organisatie, en een **meerjarenbegroting** voor de eerste jaren na de verzelfstandiging.

Het ontwerp van de nieuwe organisatie toont aan onder welke randvoorwaarden en met welke doelstellingen de nieuwe organisatie aan de slag gaat. Dit geeft niet alleen duidelijkheid aan alle betrokkenen, maar biedt ook de mogelijkheid om later na te gaan of de beoogde doelen zijn behaald.

Bij het maken van een ontwerp voor een verzelfstandiging van ZSP moet aandacht worden besteed aan de missie (taak) van de nieuwe organisatie, de financiële consequenties van de verzelfstandiging, de gevolgen voor het personeel en de verhouding tussen de directie (raad van bestuur) enerzijds en overheden/aandeelhouders anderzijds – maar ook aandeelhouders onderling.

Het ontwerp moet worden goedgekeurd door alle betrokken partijen, maar in elk geval door de betrokken overheden (provincie en gemeenten) en het rijk. Indien er ook andere aandeelhouders zullen zijn (zoals HbR, of de gemeente Rotterdam als eigenaar van HbR) zullen ook zij moeten instemmen met het ontwerp.

De ondernemingsraad zal een beslissende rol spelen in het opstellen en goedkeuren van het sociaal plan, maar de ervaring leert dat het belangrijk is om ook voor de verzelfstandiging zelf draagvlak onder het personeel veilig te stellen (zie bijvoorbeeld stakingen en personeelsonrust bij verzelfstandigingen in het openbaar vervoer).

Fase 3: implementatie

Nadat het ontwerp is goedgekeurd, kan de verzelfstandiging in werking treden. De implementatie hiervan wordt meestal begeleid door een **projectorganisatie**/team. Deze projectorganisatie zal een **tijdspad** moeten uitstippelen om stapsgewijs alle vereiste veranderingen door te voeren – en regelmatig evalueren en rapporteren hoe de verandering verloopt. Tijdens de overgangsfase zullen ook nog speciale voorzieningen nodig zijn, zoals financiële garanties of voorzieningen voor het personeel (conform sociaal plan).

Naast de structurele veranderingen is het van belang om ook aandacht te besteden aan de **culturele omslag** die moet worden gemaakt. De nieuwe organisatie moet zich losmaken van de overheidscultuur en zich een eigen, meer commerciële cultuur aanmeten. Het havenschap moet zichzelf 'in de markt' gaan zetten.

ZSP streeft naar besluitvorming over de verzelfstandiging per medio 2009 en formele verzelfstandiging per 1-1-2010. Of dat haalbaar is, valt te betwijfelen. Niet alleen zijn er veel partijen betrokken bij zo'n besluit (inspraak, draagvlak), maar er zijn ook nog de diverse mogelijke knelpunten zoals hierboven benoemd (ESM, sociaal plan, vereiste financiële doorrekeningen), waarover eerst meer duidelijkheid zou moeten worden verkregen alvo-

rens het ondernemingsplan kan worden opgesteld. Een onzorgvuldig of onvolledig besluit tot verzelfstandiging is in niemands voordeel.

Voor de implementatie van een verzelfstandiging dient een projectteam te worden aangewezen, dat regelmatig rapporteert over de voortgang van de verzelfstandiging. Naast structurele zaken moeten ook culturele aspecten aandacht krijgen.

6. Bestuur en toezicht

Bij een verzelfstandiging verandert er veel voor de organisatie in kwestie, maar ook voor de betrokken overheden. De politiek en het ambtelijk apparaat krijgen een nieuwe rol/taak, namelijk het aansturen van de verzelfstandigde organisatie. Deze nieuwe rol vereist een nieuwe organisatorische vormgeving en inrichting, en nieuwe competenties. Hieraan moet aandacht worden besteed voordat de verzelfstandiging in werking treedt, om een disbalans en andere problemen te voorkomen. De evaluatie van het havenbedrijf Rotterdam laat dit treffend zien, blijkens dit citaat uit een brief van het college van B&W:

“De verzelfstandiging van het GHR plaatste de gemeentelijke kennis met betrekking tot beleidsinitiatieven en –uitvoerende taken buiten het concern. De beleidsvragen die gemeentelijk beantwoord moesten worden bleven deels binnen het concern. Daarop was, mede als gevolg van de grote politiek-bestuurlijke en tijdsdruk op het verzelfstandigingsproces niet tijdig geanticipeerd. [...]

De verzelfstandiging heeft geleid tot een rolwisseling en een rolonderscheid. Ons college vervult een private rol als [...] aandeelhouder van HbR en een publieke rol als bestuurlijk verantwoordelijke voor de gemeente als geheel en daarmee het haven- en industriële complex.

Met de verzelfstandiging en het aangaan van het havenmeesterconvenant, in welk kader wij bevoegdheden aan de havenmeester hebben gemandateerd, is de inhoudelijke en procedurele kennis van nautische en daarmee verwante gelegenheden buiten het concern Rotterdam geplaatst.”

Idealiter heeft elke overheid haar eigen beleid over verzelfstandiging vastgelegd; wanneer is verzelfstandiging geëigend, onder welke voorwaarden worden besluiten genomen, hoe worden verzelfstandigde organisaties aangestuurd, enzovoorts. In de praktijk komen veel overheden pas na de verzelfstandiging tot de constatering dat ze (1) een hoop inhoudelijke kennis zijn kwijtgeraakt door de verzelfstandiging en (2) dat de aansturing van uitvoeringsorganisaties een andere rol en vaardigheden vereist dan het maken van beleid. Daarom wordt op rijksniveau door ministeries met tal van vormen van ‘interfaces’ en ‘toezicht-arrangementen’ geëxperimenteerd. Ook op lokaal niveau maken gemeenten steeds meer werk van de (wettelijk verplichte) begrotingsparagraaf over de zgn. ‘verbonden partijen’ (zie bijvoorbeeld de gemeenten Haarlem, Amsterdam en Nijmegen). Er wordt echter maar weinig van elkaar geleerd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de 38 onderzoeken van lokale rekenkamers die in de afgelopen drie jaar zijn gedaan naar verzelfstandiging door gemeenten. Uit deze onderzoeken blijkt dat:

- Vooraf onvoldoende nagedacht over (1) juridische vorm en consequenties daarvan en (2) aansturing (instrumenten, bevoegdheden, rolverdeling). Dit leidt soms tot ‘dubbele petten’. Gemeenten doen te weinig aan kaderstelling;
- Kennis over verzelfstandiging en privatisering weinig uitgewisseld;
- Aandacht voor (aansturing van) verbonden partijen verslapt na besluitvormingsfase. Beschikbare informatie onvoldoende gebruikt (of bruikbaar) voor toezicht (door raad) en aansturing; en
- Opbrengsten minder dan gedacht (als gevolg van conjunctuur, frictiekosten, bruidsschat, gedwongen winkelnering). Omschakeling naar bedrijfsmatig werken moeizaam (cultuur). Bedrijfsmatigheid van verbonden partij leidt tot andere keuzen en rolinvulling dan politiek verwacht (waardeconflict); en
- Competenties voor aansturing niet altijd aanwezig bij (1) leiding van de verbonden partij, (2) ambtelijk apparaat, (3) bestuurders. Dit leidt tot onvoldoende kwaliteit van opdrachtgeverschap; en
- Onverwacht verlies aan kennis binnen de gemeentelijke organisatie.

Daarom is het van belang dat overheden vooraf meer aandacht besteden aan hoe ze na een verzelfstandiging willen omgaan met de nieuwe organisatie en welke bevoegdheden ze zullen afstaan en welke ze behouden. Maar ook na een verzelfstandiging is het belangrijk dat de overheid/politiek aandacht blijft behouden voor de verzelfstandigde organisatie – en niet alleen maar bij incidenten, want dat leidt tot verstoorde verhoudingen.

Er zijn veel verschillende instrumenten voor het 'sturen op afstand'. Sommige instrumenten zijn varianten op huidige sturingsinstrumenten, maar er zijn ook nieuwe instrumenten ontwikkeld omdat traditionele, hiërarchische instrumenten niet meer van toepassing zijn na een verzelfstandiging. Hierna worden diverse van deze instrumenten besproken.

Het is van belang om vooraf na te denken over de inrichting van de aansturingrelatie met de nieuwe, verzelfstandigde organisatie. Er zijn tal van (nieuwe) sturingsinstrumenten die hiervoor kunnen worden ingezet. Aandacht voor de relatie houdt echter niet op na de verzelfstandiging; voor goed beleid en een goede verantwoording is een constante interactie nodig. Wanneer alleen aandacht bestaat bij/voor incidenten, leidt dit tot een negatieve verstandhouding en ineffectieve relaties. De relatie moet daarom goed georganiseerd worden – maar wel met respect voor de zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisatie.

Herstel van de scheiding van beleid en uitvoering

Verzelfstandiging wordt ook wel het scheiden van beleid en uitvoering genoemd. Het idee erachter is dat beleidsmakers en uitvoerders zich dan elk kunnen richten op dat waar ze het beste in zijn. Beleid is echter een cyclisch proces; voor het maken van beleid is informatie nodig vanuit de uitvoering (output, kwaliteit, fouten in het beleid, klantbehoeften) en uitvoeringsorganisaties hebben behoefte aan goed beleid. Daarom moeten beleidsmakers en uitvoerders regelmatig informatie uitwisselen. Dit kan geregeld worden door middel van het opstellen van een **informatieprotocol**, waarin wordt vastgelegd welke partij (beleidsmakers, uitvoerder) op welk tijdstip wat voor informatie (inhoudelijk, financieel) aanlevert volgens welk format en met welk doel (begroting, verantwoording, nieuwe beleidsplannen). Een ander instrument dat vaak wordt gebruikt in dit verband is de zgn. **uitvoeringstoets**; de verzelfstandigde organisatie toetst (bij voorkeur ex ante) nieuwe beleidsplannen op haalbaarheid, effectiviteit, kosten en baten.

Deze reparaties zijn nodig omdat na een verzelfstandiging de overheid niet automatisch meer toegang heeft tot alle inhoudelijke kennis en expertise van de verzelfstandigde organisatie. De verzelfstandigde organisatie hoeft ook niet altijd meer inzage te geven in alle informatie waarover zij beschikt; zaken die de bedrijfsvoering betreffen, vallen bij sommige vormen van verzelfstandiging niet meer onder de verantwoordelijkheid van de overheid.

Drie rollen: opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder

Een overheid bekleedt drie rollen ten opzichte van een verzelfstandigde organisatie:

- **Opdrachtgever:** de opdrachtgever maakt afspraken over wat de uitvoeringsorganisatie doet, onder welke voorwaarden en tegen welke prijs. Deze rol wordt op rijksniveau meestal vervuld door de beleidsafdeling(en) die het beleid maken dat door de uitvoeringsorganisatie wordt uitgevoerd.

- **Eigenaar:** de eigenaar is de juridisch en/of economisch eigenaar van de uitvoeringsorganisatie (die meestal geheel afhankelijk is van overheidsfinanciering). Bij een NV is de eigenaar de aandeelhouder. De eigenaar heeft belang bij de continuïteit en het rendement van de organisatie. Op rijksniveau vervult meestal een centrale financiële afdeling deze rol.
- **Toezichthouder:** de toezichthouder controleert of de organisatie de afspraken over zijn prestaties nakomt, en of dat ook op de meest efficiënte en effectieve manier gebeurt. De overheid kan zelf toezicht houden (bijvoorbeeld door de accountantsdienst) of een externe/zelfstandige toezichthouder aanwijzen die dat doet (bijvoorbeeld een inspectie).

De drie rollen overlappen soms, maar zijn soms ook tegenstrijdig. Zo wil een opdrachtgever zo laag mogelijke kosten, terwijl de eigenaar niets wil doen dat de continuïteit in gevaar zou brengen. De combinatie van de rollen kan dan ook tot tegenstrijdige signalen leiden, of zelfs tot interne conflicten. Vandaar dat steeds meer overheidsorganisaties kiezen voor het scheiden van de rollen, in elk geval de eigenaar en opdrachtgeverrol. Dan kan ook elke rol worden vervuld door een persoon/afdeling die het meeste verstand van zaken heeft.¹³ In de gemeente Amsterdam is bijvoorbeeld gekozen voor het instellen van een wethouder voor deelnemingen; hij/zij vervult de eigenaarrol terwijl de vakwethouder de opdrachtgeverrol vervult. Een vergelijkbaar model is te vinden op rijksniveau waar de minister van Financiën de eigenaarrol vervult voor alle staatsdeelnemingen.

Behalve het duidelijk organisatorisch beleggen van de drie rollen, moeten overheden ook investeren in de vereiste competenties voor het vervullen van de rollen. Relatiemanagement vereist een combinatie van inhoudelijke competenties (vakkennis, visie), financiële vaardigheden (begroting maken/lezen, kostprijzen beoordelen) en sociale vaardigheden (samenwerken, netwerken, bemiddelen, verandermanagement). Dergelijke vaardigheden vragen meestal om een senior functionaris, die kennis heeft van zowel de wereld van het beleid als van de uitvoering.

Het dualisme zorgt ervoor dat PS (gemeenteraad, parlement) slechts een beperkte rol spelen; het GS (B&W, minister) is in principe opdrachtgever, en meestal ook eigenaar en toezichthouder. PS (raad, parlement) houdt weliswaar toezicht, maar dat betreft toezicht op GS (B&W, minister) en niet op de verzelfstandigde organisatie.

Om ook op andere manieren toezicht mogelijk te maken, doen steeds meer uitvoeringsorganisaties aan '**horizontale verantwoording**'. Door ook aan andere partijen verantwoording af te leggen over prestaties, of door middel van andere instrumenten dan de traditionele verticale lijn, laten verzelfstandigde organisaties zien dat ze hun publieke missie en hun bedrijfsmatige werkwijze serieus nemen. Er zijn tal van voorbeelden te vinden, variërend van het instellen van klantenpanels, kwaliteitshandvesten, vrijwillige *benchmarking*, certificatie en visitatie, tot het opstellen van gedragscodes.¹⁴ De Algemene Rekenkamer beschouwt dergelijke verantwoordingswijzen als positieve aanvulling op de traditionele verantwoording in de verticale lijn, en rekent raden van toezicht of RVC ook tot een vorm van horizontale verantwoording. Dat geldt uiteraard alleen als er in de RVT of RVC niet alleen maar 'overheidscommissarissen' worden benoemd, maar ook externe leden met specifieke kennis of ervaring (bijvoorbeeld op financieel gebied, of kennis van het vakgebied of de sector).

¹³ Er zijn echter ook argumenten voor het combineren van de rollen, bijvoorbeeld omdat de uitvoeringsorganisatie dan met maar één persoon/afdeling te maken heeft en dat vermindert de administratieve lasten, maar vooral natuurlijk omdat de interne rolconflicten hierdoor afnemen. Een persoon of afdeling die meerdere rollen vervult, wordt ook wel een interface genoemd. Deze interface is als het ware de 'front office' vanuit de overheidsorganisatie voor alle contacten met één of meerdere uitvoeringsorganisaties.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld www.publiekverantwoorden.nl.

Sturingsinstrumenten

- In de **statuten** of oprichtingsbesluit (akte) wordt de 'governance structuur' vastgelegd, dat wil zeggen hoe de organisatie is ingericht en hoe de bevoegdheden zijn verdeeld tussen overheid en verzelfstandigde organisatie enerzijds en directie (raad van bestuur) en raad van toezicht of commissarissen anderzijds. Ook kunnen financiële afspraken in de statuten worden vastgelegd, bijvoorbeeld over het eigen vermogen, winst en investeringen.
- In een **sturingsprotocol** worden alle wederzijdse sturingsafspraken vastgelegd. Hoe is de sturingsrelatie ingericht, wie is waarvoor verantwoordelijk, en hoe wordt er samengewerkt teneinde de organisatie te beheren, beheersen en sturen, maar ook wie legt wanneer aan wie en op welke wijze verantwoording af. Het document bevat dan ook meestal een tijdsplan en activiteitenkalender. Een sturingsprotocol bevat niet alleen maar afspraken over het doen en laten van de verzelfstandigde organisatie maar ook van de betrokken overheden. Het is daarom belangrijk een sturingsprotocol gezamenlijk op te stellen.
- In een contract of overeenkomst wordt de taak van de verzelfstandigde organisatie vastgelegd, en worden (prestatie)-afspraken¹⁵ gemaakt over de prestaties van de organisatie en de 'beloning' die daartegenover staat zoals het ontvangen van inkomsten of het behoud van een positief exploitatiesaldo. Uiteraard moeten er ook afspraken worden gemaakt over sancties bij slechte prestaties. Er zijn verschillende benamingen in omloop voor dit soort contracten zoals managementcontract (voor zbo's), maar voor het onderwerp van deze handreiking is de term '**havenovereenkomst**' van toepassing.

Er zijn tal van (nieuwe) instrumenten voor de aansturing van verzelfstandigde organisaties, zoals het sturingsprotocol, horizontale verantwoording en uitvoeringstoetsen. Overheid en verzelfstandigde organisatie moeten zoveel mogelijk gezamenlijk besluiten over de inzet en invulling van deze instrumenten. Dat bevordert de effectiviteit ervan. De instrumenten betreffen overigens niet alleen de verzelfstandigde organisatie; ook de overheid moet haar organisatie aanpassen aan de nieuwe situatie, met name met betrekking tot de invulling van haar nieuwe rollen ten opzichte van de organisatie.

Er resteren nog drie belangrijke opmerkingen over sturen op afstand, die van belang zijn voor het inrichten van een (goede) relatie met verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Ten eerste, het is belangrijk dat er sprake is van vertrouwen tussen de overheid en de verzelfstandigde organisatie. Door verzelfstandiging ontstaat een meer gelijkwaardige relatie; overheid en verzelfstandigde organisatie zullen elkaar daarom meer als partners moeten gaan zien. Het opbouwen van vertrouwen is een fragiele kwestie, en evaluaties van andere verzelfstandigingen laten zien dat vertrouwen vaak ontbreekt of snel verloren gaat doordat de politiek/overheid zich laat leiden door korte termijn belangen (de waan van de dag) en weinig of geen oog heeft voor de lange termijn en het bedrijfsmatig werken van verzelfstandigde organisaties. Ten tweede, alhoewel vertrouwen belangrijk is, is het niet goed om blind vertrouwen te hebben. De bekendheid met het verzelfstandigde bedrijf ('het is van ons') is geen garantie dat er sprake is van gelijke belangen, opvattingen en ideeën. Juist voor een gelijkwaardige, zakelijke verhouding is het goed om zaken duidelijk af te spreken en te regelen. Een besluit tot verzelfstandiging, het ontwerp van de organisatie en de aansturingrelatie (inclusief verantwoording en toezicht) moeten zorgvuldig tot stand komen, zodat als er zich onverhoopt problemen voordoen duidelijk is welke mogelijkheden er zijn

¹⁵ Het gebruik van prestatie-indicatoren is erg populair geworden in de publieke sector. Tegelijkertijd wordt echter ook steeds duidelijker dat er aan het gebruik van kengetallen de nodige bezwaren kleven. Toepassing moet dan ook met enige voorzichtigheid worden gedaan.

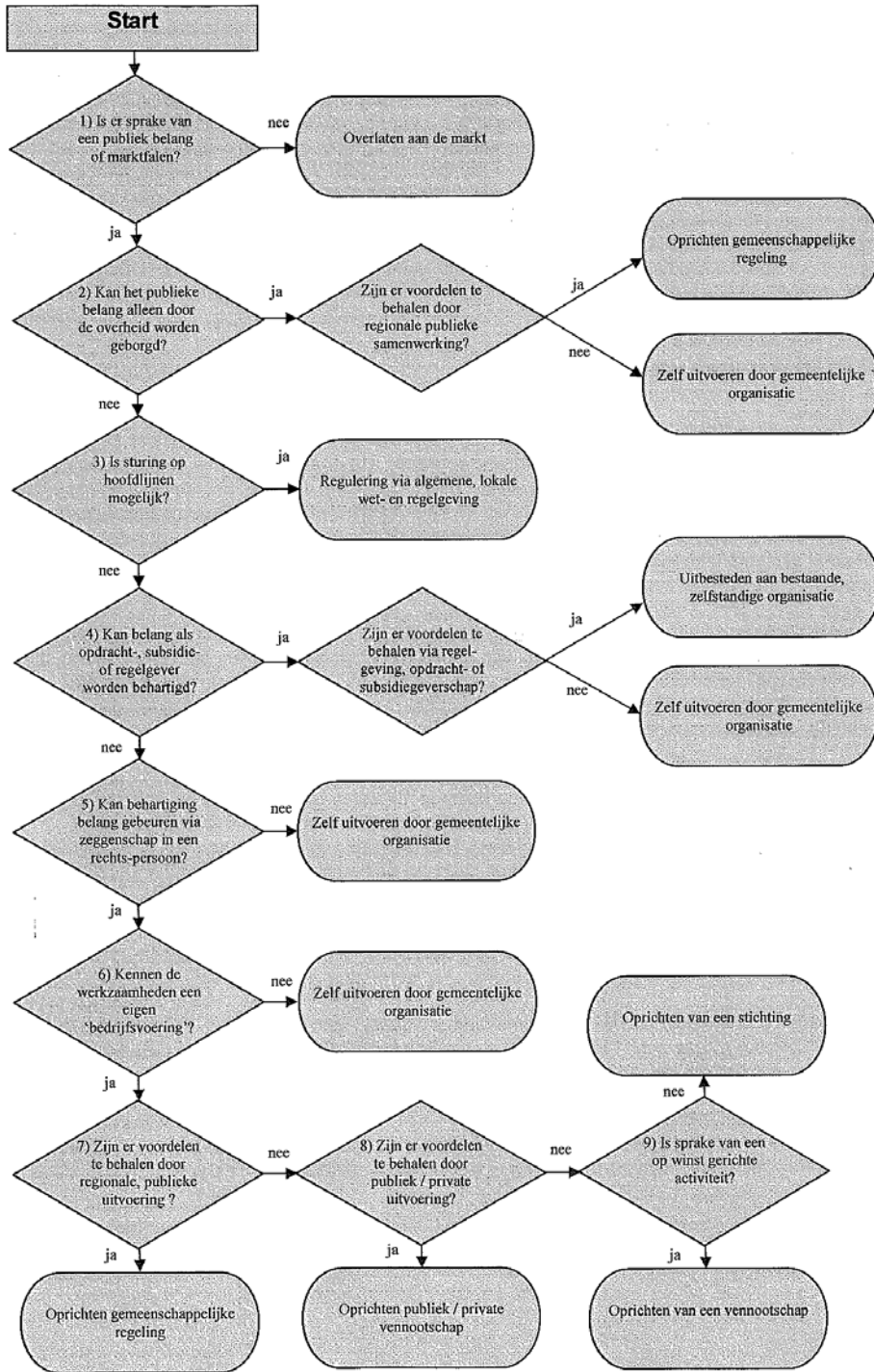
om in te grijpen of zaken bij te stellen. Ten slotte, de term 'verzelfstandiging' mag dan suggereren dat een organisatie meer zelfstandigheid krijgt, in de praktijk valt dat vaak tegen. Dit wordt ook wel de verzelfstandigingparadox genoemd. Het vastleggen van afspraken en de extra verantwoordingsvereisten – in ruil voor meer beheersmatige autonomie – maken dat er na een verzelfstandiging vaak meer inzicht is in en toezicht op de prestaties van de organisatie dan voorheen.

Referenties:

- Bogt, H.J. ter. (1997). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. [proefschrift RUG]
- College B&W Rotterdam. (2008). *Brief n.a.v. evaluatie verzelfstandiging Havenbedrijf*.
Evaluatie verzelfstandiging Havenbedrijf Rotterdam. (2008).
- Gemeente Amsterdam (2003). *Nota Deelnemingenbeleid*.
- Gemeente Haarlem. (2008). *Nota verbonden partijen in Haarlem*.
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. (2006). *Publieke belangen en aandeelhouder-schap*. KVO.
- Lier, R. van. (2007). *De provinciale organisatie in continue staat van verandering*. [proef-schrift EUR].
- Minister V&W (2006). Brief d.d. 3 mei 2006, onderwerp: *borging nationale belangen Main-port Rotterdam*.
- Ministerie van Financiën. (2007). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*. Den Haag.
- Schotman, W. et al. (2000). *100 vragen over lokale verzelfstandiging*. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Thiel, S. van.(2002). Lokale verzelfstandiging: vormen, motieven en resultaten van verzelf-standiging door gemeenten. *Beleidswetenschap*, 16(1), 3-31
- WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag.
- ZSP. (dec. 2008). *Brief Uitgangspunten voor de verzelfstandiging van ZSP*.
- ZSP. (sept.2008). *Startnotitie Bestuursstructuur van ZSP en de samenwerking tussen ZSP en HbR NV*.

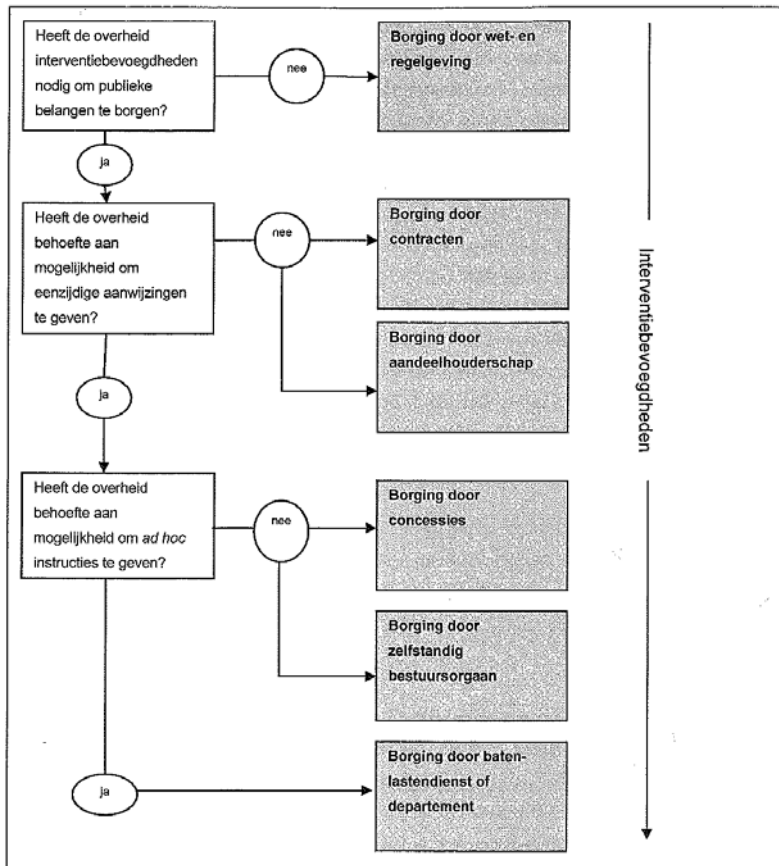
Bijlage 1: Beslisboom samenwerkingsrelaties gemeente Haarlem
(2008)

Beslisboom samenwerkingsrelatie



Bijlage 2: beslisboom borgingsmechanismen (Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken, 2006)

Figuur 1: Beslisboom borgingsmechanismen



3.2 Wanneer heeft de overheid interventiebevoegdheden nodig?

Om publieke belangen te behartigen moet als eerste de vraag beantwoord worden wanneer de overheid interventiebevoegdheden nodig heeft. Hiermee worden bevoegdheden bedoeld die de overheid in staat stellen om in te grijpen en bij te sturen. Interventiebevoegdheden geven de overheid speelruimte, flexibiliteit en handelingsvrijheid. In § 3.3 wordt nader ingegaan op