

DIR. ZUID-HOLLAND	1
Ref.nr. 8425	2003

Consequenties van de verzelfstandiging van het GHR voor het Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Eindrapport fase 2

PRINTVERSIE

Opdrachtgever: Ministerie van Verkeer & Waterstaat
Directoraat Generaal Goederenvervoer
Directie Algemeen Beleid

ECORYS Transport

Drs. J.P. van Berkel
Drs. M.A. van den Bossche
Drs. P. Melissen
Dr. H. Stevens

Rotterdam, 24 juni 2003

TRANSPORT

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 452 36 80
E transport@ecorys.com
W www.ecorys.com
K v K nr. 24316726

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
Inleiding	15
1.1 Vraagstelling en deelvragen	15
1.2 Opbouw van het rapport	16
2 Publiekrechtelijke taken van het GHR	17
2.1 De publiekrechtelijke taken van het Havenbedrijf Rotterdam	18
2.2 Vormgeving uitvoeringsplicht	19
3 Visie van de (Rijks)havenmeesters op het onderwerp	22
3.1 De taken van de havenmeester	22
3.2 Mogelijke tegenstrijdige belangen	23
3.3 Verantwoordelijkheidsstructuur	24
3.4 Toetsing uitvoering publiekrechtelijke taken	24
3.5 Positionele wijzigingen en uitvoering publiekrechtelijke taken	24
3.6 Regelgeving en controlefunctie	25
3.7 Aansturing en verantwoording in de verzelfstandigde situatie	25
3.8 Financiële aspecten	25
3.9 Relatie met Rijkswaterstaat	26
3.10 De relatie met de havens van Schiedam en Vlaardingen	27
3.11 Waarborgen van kennis en vakmanschap	27
3.12 Conclusies van de havenmeesters	27
4 Aanbevelingen op basis van interviews havenmeesters	29
4.1 Mogelijke belangentegenstellingen	29
4.2 De verantwoordelijkheden van de havenmeester en de toetsing van de uitvoering.	29
4.3 Financiële aspecten	30
4.4 De relatie met Rijkswaterstaat	30
4.5 De relatie met de Inspectie Verkeer & Waterstaat	30
4.6 De benoeming van de havenmeester	31
4.7 De relatie met andere havens	31
5 Internationale benchmark	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Begripsbepaling	32
5.3 Havenstructuren	34
5.3.1 Inleiding	34

5.3.2	Eigendomsstructuur	34
5.3.3	Organisatiestructuur	35
5.3.4	Conceptualisering havenstructuren	36
5.4	New York/New Jersey	37
5.4.1	Inleiding	37
5.4.2	De positie van de havenbeheerder	37
5.4.3	Nautisch beheer	38
5.4.4	De positie van de havenmeester	39
5.5	Singapore	40
5.5.1	Inleiding	40
5.5.2	De positie van de havenbeheerder	41
5.5.3	Nautisch beheer	44
5.5.4	De positie van de havenmeester	46
5.6	Hamburg	47
5.6.1	Inleiding	47
5.6.2	De positie van het havenbeheer	47
5.6.3	Nautisch beheer	49
5.6.4	De positie van de havenmeester	50
5.7	Felixstowe	51
5.7.1	Inleiding	51
5.7.2	De positie van de havenbeheerder	52
5.7.3	Nautisch beheer	54
5.7.4	De positie van de havenmeester	54
5.8	Le Havre	56
5.8.1	Inleiding	56
5.8.2	De positie van de havenbeheerder	56
5.8.3	Nautisch beheer	58
5.8.4	De positie van de havenmeester	58
6	Conclusies internationale benchmark	59
6.1	Inleiding	59
6.2	Waarom havens met elkaar vergelijken?	59
6.3	De positie en verzelfstandiging van het GHR internationaal vergeleken	60
6.4	Suggesties voor nader onderzoek	62
	Bijlage A Literatuurlijst	63
	Bijlage B Vragenlijst publiekrechtelijke taken/functionies van de (Rijks)havenmeester en de onderliggende organisatie	64
	Bijlage C Lijst met geïnterviewde personen	65
	Bijlage D: methodologie internationale benchmark	66
	Bijlage E Organisatiestructuren	67
	Bijlage F Vragenlijst internationale benchmark	68

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

In vervolg op het onderzoek naar de publieke belangen bij de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (ECORYS, 2002) is ECORYS door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat gevraagd de consequenties van de verzelfstandiging voor de taken en bevoegdheden van de Rijkshavenmeester door middel van empirische voorbeelden, noties en doorvertaling van ervaringsfeiten te doorgronden. Parallel aan dit vervolgonderzoek heeft het Ministerie van Verkeer & Waterstaat samen met het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam een negental commissies in het leven geroepen die mede op basis van de resultaten van het eerdergenoemde onderzoek verschillende diepte analyses hebben verricht. Verschillende van deze commissies hebben zich mede gericht op aspecten van het vraagstuk van dit onderzoek, waardoor het Ministerie in staat wordt gesteld om deze met elkaar te vergelijken en tot een zo helder mogelijke argumentatie te komen.

De algemene vraagstelling van deze onderzoeksopdracht luidt:

Gegeven de uitkomsten van het onderzoek van fase 1 en gegeven de politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheden van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, welke specifieke risicovolle consequenties heeft de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat?

Het onderzoek beperkt zich tot de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden die aan de Rijkshavenmeester zijn overgedragen. Tevens is ter referentie de havenstructuur van de havens in LeHavre, Felixstowe, Hamburg, New York/New Jersey en Singapore onderzocht waarbij (voor zover mogelijk) speciale aandacht wordt besteed aan de positie van de havenmeester. Het doel van deze exercitie is het in kaart brengen van de eigendomsstructuur, organisatiestructuur en (wederom voor zover mogelijk) de relatie(s) inzake sturing, het afleggen van verantwoording en handhaving tussen havenbeheerder en de gewestelijke c.q. centrale overheden.

Consequenties van de verzelfstandiging voor de positie van de (Rijks)havenmeester in Rotterdam

Op basis van de gesprekken met de Nederlandse havenmeesters worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- **Mogelijke belangentegenstellingen:** de havenmeesters geven allen aan dat het droge en natte havenbeheer in één organisatie bij elkaar dient te blijven. Dit impliceert dat dagelijks een afweging tussen veiligheidsbelangen en commerciële belangen gemaakt moet worden. Deze afweging zal in het ene geval gemakkelijker te

maken zijn dan in het andere. Ondanks dat professionele mensen deze afweging iedere dag met elkaar maken en daar voor zichzelf en met elkaar een ‘modus operandi’ in hebben gevonden, mag naar ons idee niet automatisch worden verondersteld dat er nooit sprake zal zijn van fundamentele verschillen van inzicht. Het verdient derhalve aanbeveling om formeel en eenduidig vast te leggen tot wie de havenmeester zich kan richten in geval van structureel verschil van professioneel inzicht met betrekking tot de afweging van publiekrechtelijke versus commerciële belangen.

- **Verantwoordelijkheden en toetsing van de uitvoering:** de formele wijze van verantwoording is in de huidige situatie geregeld middels het aanvragen van budgetten en het geven van rapportages. In praktijk blijkt er in Rotterdam en Amsterdam geen sprake te zijn van een actieve toetsing van de werkzaamheden die de havenmeester verricht door publieke autoriteiten. De havenmeester van Rotterdam geeft bovendien aan dat in vergelijking met de interactie met de gemeente er geen vastomlijnde verantwoordingsstructuur met het Rijk is.

Voor de borging van de zorgvuldige uitvoering van de publiekrechtelijke taken verdient het aanbeveling om bij een verzelfstandigd GHR, het huidige proces van verantwoording naar het Rijk te continueren en op een meer reguliere en structurele basis te schoeien. Dit zou bijvoorbeeld middels regelmatige rapportages in combinatie met een regulier overleg tussen de havenmeester van Rotterdam en deskundige vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat kunnen geschieden. Voorafgaande aan de verzelfstandiging dient met elkaar te worden afgesproken op basis van welke indicatoren, aspecten en thema's, op welke wijze en met welke frequentie informatie met elkaar zal worden uitgewisseld.

- **Financiële aspecten:** voor een goede uitoefening van zijn publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden is het van belang dat de havenmeester geen onnodige financiële hinder zal ondervinden van de verzelfstandigde positie van het GHR. Immers, publiekrechtelijke taken en bevoegdheden kennen een uitvoeringsplicht. De havenmeester van Rotterdam heeft aangegeven dat hij niet verwacht dat een verzelfstandigd GHR daarin verschilt met de huidige situatie. Immers, de verwachting is dat een en ander zorgvuldig in de statuten wordt geregeld.

Om aan deze verwachting vorm te geven verdient het aanbeveling om de bestaande financiële rapportage naar Rijks- en gemeentelijke overheden te handhaven, zodat nieuwe ontwikkelingen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd door de formele toezichthouders. Tevens moet worden geborgd dat de havenmeester zelf op onafhankelijke wijze vroegtijdig signalen met betrekking tot financiële veranderingen en consequenties kenbaar kan maken. Tenslotte dient te worden geborgd dat de toezichthouders op grond van hun taak, de begroting van het verzelfstandigde GHR kunnen wijzigen als zij dit nodig achten.

- **De relatie met Rijkswaterstaat:** uit het interview met zowel de havenmeester van Rotterdam als die van Moerdijk komt duidelijk naar voren dat de institutionele verhouding tussen de havenbeheerders en Rijkswaterstaat (RWS) aan het verzakelijken is. De kosten van het verdiepen van vaarwegen, ook al hebben zij een publiek karakter en behoren zij tot het onderhoudsgebied van Rijkswaterstaat, dienen door de relevante havenbeheerders te worden betaald.

Gezien deze fundamentele wijziging van een relevante spelregel verdient het aanbeveling om, voorafgaande aan de verzelfstandiging, tot duidelijke afspraken te komen met RWS over de uitvoering en financiering van onderhoudswerkzaamheden.

- **De relatie met de Inspectie Verkeer & Waterstaat:** de wijze waarop de Inspectie Water van de algemene Inspectie van Verkeer & Waterstaat het GHR moet gaan 'auditen', is nog onderwerp van voorbereiding en implementatie. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling om voorafgaande aan de verzelfstandiging van het GHR de relatie tussen de Port State Control-inspecteurs van het GHR en de algemene Inspectie van Verkeer & Waterstaat formeel vast te leggen. Dat wil zeggen, de reikwijdte en aspecten van het auditen dienen zo spoedig mogelijk nader gepreciseerd en vastgelegd te worden. Ditzelfde geldt ook ten aanzien van de andere relevante inspecties die onder de algemene Inspectie van Verkeer & Waterstaat vallen.
 - **De benoeming van de havenmeester:** in de interviews is aangegeven dat de benoeming van de havenmeester ook een punt is dat nader gepreciseerd en vastgelegd dient te worden. In het geval van de benoeming van havenmeesters die tevens de functie van Rijkshavenmeester vervullen is het van belang dat ook het Ministerie van Verkeer & Waterstaat zijn voorkeur kenbaar kan maken. Voorafgaande aan de verzelfstandiging dient er helderheid te zijn over de invulling en juridische ophanging van deze benoemingsprocedure.
 - **De relatie met andere havens:** een verzelfstandigd GHR wil de functie van havenmeester ook voor de havens van Schiedam en Vlaardingen blijven uitoefenen. Voor deze havens zijn deskundigheid, continuïteit en het behouden van schaalvoordelen belangrijke overwegingen om ook met een verzelfstandigd GHR zaken te doen. Het verdient aanbeveling om deze gemeentelijke belangen in de afzonderlijke contracten tot uitdrukking te laten komen en tevens contractueel vast te leggen hoe bij een wijziging van de GHR-structuur deze contractrelaties inhoudelijk en financieel dienen te worden voortgezet.
- In onderling overleg tussen de Rijkshavenmeesters van Rotterdam en Rijkswaterstaat vindt toelating van zeeschepen over de Nieuwe en Oude Maas naar Dordrecht en Moerdijk plaats. Moerdijk en Dordrecht zijn afhankelijk van het toelatingsbeleid van o.a. de havenmeester van Rotterdam. Het verdient derhalve aanbeveling om het huidige toelatingsbeleid te benoemen en formeel te waarborgen in de relatie met Rijkswaterstaat en de havens van Dordrecht en Moerdijk.

Internationale vergelijking

In de onderstaande tabel worden de klassieke havenactiviteiten op de dimensie 'verantwoordelijkheid' (i.c. privaat of publiek) vergeleken tussen Rotterdam (in de huidige situatie) en New York/New Jersey, Singapore, Hamburg, Felixstowe en LeHavre. De activiteiten waarop de buitenlandse referenties afwijken van Rotterdam zijn grijs gearceerd.

ACTIVITEIT	VERANTWOORDELIJKHEID					
	<i>Rotterdam</i>	<i>NY/NJ</i>	<i>Singapore</i>	<i>Hamburg</i>	<i>Felixstowe</i>	<i>LeHavre</i>
Havenbestuur	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Privaat	Publiek
Nautisch beheer	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek
Natte infrastructuur	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Privaat	Publiek
Droge infrastructuur	Publiek	Publ./priv.	Publ./priv.	Publiek	Privaat	Publiek
Suprastructuur (toerusting)	Privaat	Privaat	Publiek ¹	Privaat	Privaat	Publiek
Suprastructuur (gebouwen)	Privaat	Privaat	Publiek ¹	Privaat	Privaat	Publiek
Overslag	Privaat	Privaat	Publiek ¹	Publ/priv	Privaat	Privaat
Loodswezen	Privaat	Publiek	Publiek	Publiek	Privaat	Publiek
Sleepdiensten	Privaat	Privaat	Publiek + privaat	Privaat	Privaat	Privaat
Dienstverlening m.b.t. af/aanmeren	Privaat	Privaat	Publiek	onbekend	Privaat	onbekend
Dreggen/baggeren	Publiek	Publiek.	Publiek.	Publiek.	Publiek	Publiek

Op basis van deze benchmark zijn de volgende algemene conclusies te trekken:

- wanneer in de discussie omtrent verzelfstandiging van het GHR gerefereerd wordt aan buitenlandse ‘best practices’ dient de geografische en institutionele context niet uit het oog verloren te worden. Zo is de huidige positionering van de haven van Rotterdam wezenlijk anders dan die van Britse havens als Felixstowe (monopolieposities zijn daar minder aan de orde en er is nauwelijks sprake van een achterland) en verschilt de politieke omgeving in Duitsland (federatie) en Singapore (eenpartijstaat) structureel van die in Nederland;
- bij het verzelfstandigen of privatiseren van havens kunnen ‘push’ of juist ‘pull’ motieven leidend zijn. Bij Felixstowe zijn dit overduidelijk ‘push’-motieven geweest (noodzaak tot modernisering, opheffen van financiële instabiliteit, verstoorde arbeidsverhoudingen, rigide en verouderde arbeidsvoorwaarden), terwijl bij Singapore overwegend ‘pull’-motieven spelen (generen van kapitaal middels een beursgang etc.). De (politieke) motivaties voor de verzelfstandiging of zelfs privatisering van het havenbeheer heeft haar weerslag op de wijze waarop het havenbeheer wordt geordend, organisatorisch wordt opgezet en de resultaten die het behaalt;
- de zeggenschap en sturing over havenactiviteiten wordt voornamelijk bepaald door het eigendom van de betreffende activiteiten. Het feit dat een havenbeheerder een NV-structuur heeft of juist een gemeentelijke tak van dienst is, zegt op zich niet veel over de verhouding tussen publieke en private activiteiten in die haven. Waar Singapore op het eerste gezicht veel ‘privater’ lijkt te zijn dan Hamburg, blijkt bij nadere analyse juist bijna het tegenovergestelde het geval te zijn. Een verklarende internationale vergelijking kan zodoende alleen plaatsvinden door op het niveau van

¹ Privaat in theorie mogelijk

de ordening en sturing van havenactiviteiten het havenbeheer met elkaar te vergelijken;

- privatisering van havenactiviteiten kan alleen plaatsvinden bij havenactiviteiten met een echt privaat karakter die onderhevig zijn aan het prijsmechanisme en de tucht van de markt. Een interessant voorbeeld kan de containeroverslag in Singapore worden, zodra dit bedrijf naar de beurs gaat;
- hoe commerciëler het havenbeheer wordt, des te groter is de kans dat er financieel en organisatorisch een scheiding van droge en natte havenbeheersactiviteiten plaatsvindt. Een goed voorbeeld hiervan zijn Felixstowe en Singapore, waarbij het nautisch beheer in aparte organisaties is ondergebracht;
- hoe privater een havenbeheersorganisatie institutioneel is gepositioneerd des te meer moeite heeft zij met het betrekken van stakeholders bij de bepaling en uitvoering van beleidsprioriteiten. Voorbeelden van dit mechanisme zijn te vinden in New York waar het lang heeft geduurd alvorens de havenbeheerder oog kreeg voor de belangen van verladers (Stevens, 1997) en Felixstowe dat grote moeite heeft met het verkrijgen van goedkeuring voor de uitbreiding van de containerterminal.

Inleiding

De gemeente Rotterdam heeft besloten het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam te verzelfstandigen in een NV-vorm. Het Rijk en meer specifiek het Ministerie van Verkeer & Waterstaat is op verschillende wijzen bij het Rotterdamse havenbeheer betrokken en heeft belang bij een goede borging van de publieke belangen in en bij het havenindustriële en –logistieke complex. In voorbereiding op de discussie en de gesprekken met de gemeente Rotterdam heeft het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, als vertegenwoordiger van de verschillende betrokken Rijkspartijen, aan ECORYS opdracht gegeven de huidige borging van publieke belangen in kaart te brengen. Door middel van een formeel juridische beschrijving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de verschillende publieke havenbelangen werd in eerste instantie een beeld verkregen van de concrete borging van deze belangen en de positie van het Rijk ten opzichte van de gemeente c.q. het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam². Op basis van deze rapportage heeft het Ministerie van Verkeer & Waterstaat ECORYS gevraagd de positionering van de (Rijks)havenmeester en de borging van c.q. verhouding met de aanverwante publiekrechtelijke rijkstaken en bevoegdheden in de nog nader te preciseren NV-constructie onder de loep te nemen.

Parallel aan dit vervolgonderzoek heeft het Ministerie van Verkeer & Waterstaat samen met het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam een negental commissies in het leven geroepen die op basis van de resultaten van het eerdergenoemde onderzoek verschillende diepteanalyses hebben verricht³. Verschillende van deze commissies hebben zich mede gericht op aspecten van het vraagstuk van dit onderzoek, waardoor het Ministerie in staat was om deze met elkaar te vergelijken en tot een zo helder mogelijke argumentatie te komen.

1.1 Vraagstelling en deelvragen

In vervolg op het eerder genoemde onderzoek is ECORYS gevraagd de consequenties van de verzelfstandiging voor de taken en bevoegdheden van de Rijkshavenmeester door

² Zie het rapport "De publieke belangen bij de verzelfstandiging van het GHR" (ECORYS, 2002).

³ De onderwerpen van deze negen commissies betreffen: 'de expliciete argumentatie waarom publieke taken bij verzelfstandiging in de NV moeten worden gebracht in plaats van in huidige tak van dienstmodel', 'transparantie in taakuitoefening ten gevolge van eenheid van beheer, opdat een zorgvuldige belangenafweging door de (Rijks)havenmeester tot stand kan worden gebracht ten aanzien van publieke taken in een privaatrechtelijke organisatie', 'hoe en aan wie wordt er verantwoording afgelegd over publieke taken in overheids-NV?', 'hoe worden toezicht en handhaving vorm gegeven bij verzelfstandiging GHR naar overheids-NV?', 'hoe gaan de havenmeesters in de regio in de toekomst met elkaar om?', 'huidige en toekomstige samenwerkingsprojecten', 'inzicht in kosten/baten bij de uitoefening van publieke dienstverlenende activiteiten', 'de toekomstige positie van een verzelfstandigd havenbedrijf in relatie tot mededingingsvraagstukken en eerlijke concurrentie', onder welke randvoorwaarden is eventuele participatie van het Rijk op termijn mogelijk?'

middel van empirische voorbeelden, noties en doorvertaling van ervaringsfeiten te doorgronden. De algemene vraagstelling van deze onderzoeksopdracht is de volgende:

Gegeven de uitkomsten van het onderzoek van fase I en gegeven de politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheden van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, welke specifieke risicovolle consequenties heeft de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat?

Als deelvragen zijn geformuleerd:

1. Hoe worden de taken en bevoegdheden van de Rijkshavenmeester in de huidige institutionele positie uitgevoerd? Bestaan er reeds belangenconflicten?
2. Welke mogelijke consequenties heeft de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam ten aanzien van de praktische uitoefening van de taken en bevoegdheden van de Rijkshavenmeester?
3. Op welke wijze zullen eventuele belangenconflicten ten aanzien van het functioneren van de Rijkshavenmeester als gevolg van de verzelfstandiging het beste kunnen worden opgelost?

Het onderzoek beperkt zich tot de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden die aan de Rijkshavenmeester zijn overgedragen. Ter referentie is tevens de havenstructuur van de havens in LeHavre, Felixstowe, Hamburg, New York/New Jersey en Singapore onderzocht waarbij (voorzover mogelijk) speciale aandacht wordt besteed aan de positie van de havenmeester. Het doel van deze exercitie is het in kaart brengen van de eigendomsstructuur, organisatiestructuur en (wederom voor zover mogelijk) de relatie(s) inzake sturing, het afleggen van verantwoording en handhaving tussen havenbeheerder en de gewestelijke c.q. centrale overheden.

1.2 Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de relevante publiekrechtelijke taken van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR)⁴. In hoofdstuk drie wordt stilgestaan bij de drie deelvragen met betrekking tot de uitoefening van het ambt van Rijkshavenmeester en de consequenties van een verzelfstandigd GHR. Op basis van de inzichten uit de interviews met de (Rijks)havenmeesters worden in hoofdstuk vier verschillende aanbevelingen geformuleerd. Hoofdstuk vijf biedt de inzichten van de internationale benchmark, gevolgd door de conclusies van deze benchmark in hoofdstuk 6.

⁴ Indien de lezer bekend is met de inhoud van het rapport van fase 1 dan kan dit hoofdstuk worden overgeslagen.

2 Publiekrechtelijke taken van het GHR

De kern van de formele relatie tussen het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en het GHR en de heldere c.q. eenduidige normering van deze verhouding betreft de uitvoering van de publiekrechtelijke taken die vanwege het Ministerie van V&W bij het GHR zijn ondergebracht. Alvorens in te gaan op de praktische principes en realiteit van de uitvoering van deze taken door de Rijkshavenmeester in het volgende hoofdstuk, wordt in dit hoofdstuk nader bij de aard en vorm van de publiekrechtelijke taken van het GHR stilgestaan.

In het onderzoek naar het borgen van publiek belang maakt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2000) een onderscheid in ‘maatschappelijke belangen’ en ‘publieke belangen’. Belangen zijn volgens de WRR maatschappelijke belangen als hun borging voor de samenleving als geheel gewenst is. Maatschappelijke belangen transformeren als het ware tot publieke belangen indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.

Publieke belangen kennen de volgende kenmerken:

- zij dienen in de relevante context helder te worden geëxpliciteerd;
- zij vormen nimmer objectieve feiten (m.a.w. zijn dynamisch ten opzichte van tijd en plaats);
- bij hun formulering moet een weging aan de vijf beginselen van behoorlijk bestuur (effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimiteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) worden gegeven;
- zij komen veelal tegelijkertijd in samenhangende complexe structuren voor;
- zij kunnen onderling een heel verschillend, zelfs tegenstrijdig karakter hebben, waardoor altijd sprake zal zijn van het aanbrengen van onderlinge prioriteiten en
- zij kennen als belangrijkste randvoorwaarde een goed functionerende rechtsorde, maar zullen m.n. door combinaties van borgingsmechanismen geborgd dienen te worden.

In de rapportage “De publieke belangen bij de verzelfstandiging van het GHR” (ECORYS, 2002) worden aan de hand van de voornoemde kenmerken de publieke belangen bij het havenbeheer van Rotterdam gedestilleerd. De onderzoekers komen tot het volgende overzicht:

- Openbare orde en veiligheid
- Milieu en volksgezondheid
- Ruimtelijke ordening
- Economisch belang
- Mededinging

Publieke belangen worden veelal geconcretiseerd in publiek(rechtelijke) taken. In de voornoemde ECORYS-rapportage is in tabelvorm per publiek belang een opsomming ter zake gepresenteerd. In deze tabel is niet aangegeven welke taken mogelijk relatief “zwaar” wegen bij de borging van publieke belangen. Alhoewel er geen objectief instrument bestaat om dit te bepalen, kan een aanzet hiertoe worden gegeven door een onderscheid te maken tussen “publieke taken” en “publiekrechtelijke taken”. Om het nut van een dergelijke opdeling in het kader van dit onderzoek aan te geven, volgt eerst een korte uiteenzetting van de betekenis van beide begrippen.

Publieke taken

Een publieke taak is een taak die wordt vervuld in het algemeen belang, voor de continuïteit waarvan de overheid in belangrijke mate verantwoordelijkheid op zich heeft genomen”. Dit betekent dat de overheid niet per definitie zelf de taak hoeft uit te voeren. Een publieke taak kan herkend worden door haar publiekrechtelijke grondslag, dus haar democratische legitimatie (een basis in de wetgeving of een publiekrechtelijk besluit).

Publiekrechtelijke taken

Deze taak kent ook een publiekrechtelijke grondslag, maar met een *uitvoeringsplicht*: Indien de uitvoering aan een privaatrechtelijke organisatie is overgelaten is zij niet vrij de taakverrichting te laten voor wat zij is (m.a.w. er kan niet van worden afgezien). Een democratisch gelegitimeerd orgaan heeft zich hierbij uitgesproken over de werkzaamheid, of heeft een expliciete opdracht verstrekt. Vaak betreft de taak een werkzaamheid waarop de producent een op een publiekrechtelijke regeling (meestal een formele wet) gebaseerde monopoliepositie heeft.

Uit het voorgaande volgt, dat indien sprake is van een *publiekrechtelijke* taak die overgedragen is aan een privaatrechtelijk lichaam, er waarborgen zullen moeten bestaan om de uitvoering van die taken te verzekeren. Immers, de taakuitvoerder is niet vrij de taakverrichting te laten voor wat zij is. Het is daarom logischerwijs ook van groot belang om waarborgen voor die uitvoeringsplicht vast te stellen, en de uitvoering van de taken te garanderen.

2.1 De publiekrechtelijke taken van het Havenbedrijf Rotterdam

Uit het voorgaande blijkt dat publiekrechtelijke taken zich primair van publieke taken onderscheiden door een *uitvoeringsplicht*. Voor de uitvoering van de taken op het gebied van de *orde en veiligheid in de haven*, met name voortvloeiend uit de Scheepvaartverkeerswet (en haar uitvoeringsregelingen, met name het Binnenvaartpolitiereglement, en het Loodsplichtbesluit) is de Rijkshavenmeester verantwoordelijk gesteld voor de dagelijkse zorg en voor de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer, middels delegatie door de Minister van V&W (bijvoorbeeld Regeling van de Minister van 25 februari 1994), of door mandaat van B&W Rotterdam. Opgemerkt dient te worden dat bij mandaat de eindverantwoordelijkheid bij de mandaatgever blijft liggen. In genoemde gevallen heeft aldus een democratisch gelegitimeerd orgaan (de Minister of de gemeente) zich uitgesproken over een expliciete

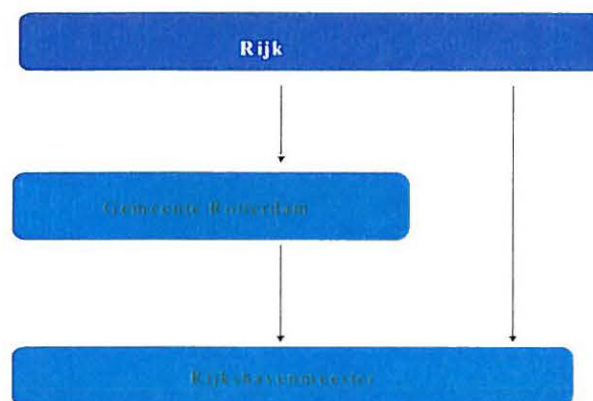
taakopdracht van de Rijkshavenmeester. Dit gegeven biedt voldoende grondslag om te veronderstellen dat het hierbij om publiekrechtelijke taken gaat.

Op basis van het voorgaande liggen de publiekrechtelijke taken van het GHR met name op het gebied van orde en veiligheid. Onderstaand volgt een overzicht waarin getracht is de belangrijkste publiekrechtelijke taken te clusteren tot hoofdtaken:

- *Regelgevende taken*, waar het gaat om bijvoorbeeld het vaststellen van vaarregels, verkeerstekens etc.
- *Administratieve taken*, waar het gaat om bijvoorbeeld administreren van meldingen inzake te water geraakte stoffen of voorwerpen, schade aan verkeerstekens of kunstwerken etc.
- *Coördinerende taken*, waar het gaat om bijvoorbeeld het toewijzen van een ligplaats, het aanwijzen van marifoonkanalen etc.
- *Taken op het gebied van veiligheid*, waar het gaat om bijvoorbeeld het bewaken van gezonken schepen, het opleggen van een loodsplicht etc.
- *Taken op het gebied van milieubescherming*, waar het gaat om bijvoorbeeld het ontvangen van schadelijke stoffen, het schoonmaken van (scheeps)ruimten etc.

2.2 Vormgeving uitvoeringsplicht

Zoals in de vorige paragraaf is geschetst, kan de basis voor uitvoeringsplicht van een (publiekrechtelijke) taak verschillend zijn. Het Rijk kan taken zelf ter hand nemen, deze overdragen aan de gemeente Rotterdam of overdragen (rechtstreeks of via de gemeente Rotterdam) aan de Rijkshavenmeester.



Figuur 2.1 Bevoegdhedenoverdracht

De belangrijkste publiekrechtelijke taken hangen samen met de publieke belangen orde en veiligheid. De Rijkshavenmeester heeft hierbij belangrijke bevoegdheden verworven doordat het Rijk en de gemeente Rotterdam de verantwoordelijkheid en taakuitvoering voor een groot deel bij haar neergelegd heeft. Om duidelijk te maken hoe zij deze verworven heeft, is in onderstaande tabellen aangegeven:

- welke vormen van bevoegdheidsoverdracht *in principe* mogelijk zijn tussen Rijk, gemeente en Rijkshavenmeester (“algemeen”);

- welke vormen van overdracht in praktijk voorkomen in het geval van GHR (“in casu”).

ATTRIBUTIE Van	Aan Gemeente	Aan Havenmeester
Rijk	Ja <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: O.b.v. GW of wet in formele zin • <u>In casu: voorbeeld is Artikel 2 SVW</u> 	Ja <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: O.b.v. GW of wet in formele zin • In casu: <u>Voorbeeld in BPR</u>
Gemeente		Nee <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: Alleen indien in GW of formele wet geregeld (door Staten Generaal aangenomen)

MANDAAT Van	Aan Gemeente	Aan Havenmeester
Rijk	Ja <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: In principe wel • In casu: Niet bekend 	Ja <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: In principe wel • In casu: Niet bekend
Gemeente		Ja <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: In principe wel • <u>In casu: Voorbeeld is Integraal mandaat & Volmacht Besluit</u>

DELEGATIE Van	Aan Gemeente	Aan Havenmeester
Rijk	Ja <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: In principe wel • In casu: Niet bekend 	Ja <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: In principe wel • <u>In casu: voorbeeld is SVW voor hoofdvaarwegen</u>
Gemeente		Ja <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: In principe wel • In casu: <u>nee</u>

Uit deze tabellen kan geconcludeerd worden dat de Rijkshavenmeester zowel door attributie, delegatie en mandaat taakopdrachten gekregen heeft. In onderstaande tabel wordt per functieonderdeel aangegeven wat de basis is voor de uitvoeringsplicht van de Rijkshavenmeester voor de in paragraaf 2.1 gedefinieerde taken.

Hoofdtak	Vorm van overdracht aan Rijkshavenmeester	Wetgeving
Regelgeving	Attributie	Voor taken uit BPR o.b.v. Regeling aanwijzing bevoegde autoriteiten BPR
Administratie	Attributie (hoofdvaarwegen) Delegatie (Havenbekkens)	Voor taken uit BPR o.b.v. Regeling aanwijzing bevoegde autoriteiten BPR
Coördinatie	Attributie Mandaat	Attributie: voor taken uit BPR o.b.v. Regeling aanwijzing bevoegde autoriteiten BPR Mandaat: voor taken uit Hvo '87 o.b.v. Integraal M&V. Besluit
Veiligheid	Attributie Mandaat Delegatie	Attributie: voor taken uit BPR o.b.v. Regeling aanwijzing bevoegde autoriteiten BPR Mandaat: voor taken uit Hvo '87 o.b.v. Integraal M&V. Besluit Delegatie: voor taken uit SVW o.b.v. Ministeriële Regeling van 25/2/94
Milieu	Mandaat	Voor taken uit Hvo '87 o.b.v. Integraal M&V. Besluit

BPR = Binnenvaartpolitiereglement

Hvo = Havenverordening

M&V = Mandaats- en Volmachtsbesluit

SVW = Scheepvaartverkeerswet

3 Visie van de (Rijks)havenmeesters op het onderwerp

Om naast het formeel juridische beeld uit het vorige hoofdstuk inzicht te krijgen in de praktische realiteit van het ambt van havenmeester en de verhouding van de publiekrechtelijke taken met de andere publieke belangen en de meer commercieel getinte werkzaamheden van het GHR, werden met een aantal Nederlandse (ex)havenmeesters interviews gehouden. De half gestructureerde interviews hebben plaats gevonden aan de hand van een vragenlijst waarover van tevoren met het Ministerie van Verkeer & Waterstaat overleg is geweest. De informatie uit de interviews geeft een beeld van de volgende drie aspecten (zie tevens de gehanteerde vragenlijst in bijlage B):

1. Hoe worden de taken en bevoegdheden van de Rijkshavenmeester in de huidige institutionele positie uitgevoerd? Bestaan er reeds belangenconflicten?
2. Welke mogelijke consequenties heeft de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam ten aanzien van de praktische uitoefening van de taken en bevoegdheden van de Rijkshavenmeester?
3. Op welke wijze zullen eventuele belangenconflicten ten aanzien van het functioneren van de Rijkshavenmeester als gevolg van de verzelfstandiging het beste kunnen worden opgelost?

In de volgende paragrafen wordt de visie van de geïnterviewden op deze aspecten weergegeven (zie bijlage C voor de lijst met geïnterviewden). In de verslaglegging wordt gesproken over ‘Rijkshavenmeester’ en ‘havenmeester’. Van ‘Rijkshavenmeester’ is sprake wanneer het de bevoegdheden van het Rijk in de uitvoering betreft. De gemeentelijke havenmeesters van Rotterdam en Amsterdam hebben om redenen van efficiency en de eenheid van maritiem beleid Rijksbevoegdheden gedelegeerd respectievelijk gemandateerd gekregen en zijn daarmee voor een bepaald gebied tevens ‘Rijkshavenmeester’.

De verschillende havenmeesters zijn bevroegd op hun visie op de huidige en mogelijk toekomstige interactie tussen publiekrechtelijke en commerciële havenbeheersactiviteiten, waarbij de precieze statutaire invulling van het GHR als NV nog niet bekend was.

3.1 De taken van de havenmeester

In het vorige hoofdstuk is uitvoerig stilgestaan bij de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de havenmeester in Rotterdam. De havenmeester is verantwoordelijk voor de vlotte en veilige afwikkeling van het scheepvaartverkeer op een nautisch en milieutechnisch verantwoorde wijze en conform de regelgeving zoals die door

plaatselijke en nationale overheden wordt vastgesteld. Bij de totstandkoming van deze regelgeving kan de havenmeester direct zijn betrokken.

De taken van de havenmeester spitsen zich onder meer toe op de aansturing van het loodswezen, de sleepdiensten en de roeiers, de verkeersbegeleiding, de controle op het gebruiksgereed zijn van de natte infrastructuur, alsmede de controle op het juiste gebruik daarvan, de betonning en bebakening, de naleving Havenverordening en Havenreglement, het vervoer gevaarlijke stoffen, de havenontvangst installaties en port security.

Deze functies worden meestal samengevat onder de noemer nautisch beheer, waaronder ook opsporings- en toezichhoudende bevoegdheden vallen.

3.2 Mogelijke tegenstrijdige belangen

In de publieke discussie die met de wijziging van de organisatiestructuur van het GHR gepaard gaat, wordt regelmatig gewezen op de mogelijke belangentegenstellingen die kunnen ontstaan bij de afwikkeling van het scheepvaartverkeer en de scheepvaartoperaties (afhandeling aan de kade). Meestal wordt dit aangeduid als het spanningsveld tussen “vlot” en “veilig”. Dit betekent dat een echte “commerciële” havenbeheerder wellicht graag zou zien dat het scheepvaartverkeer zo vlot mogelijk wordt afgewikkeld, wat een goede reclame voor de haven zou kunnen zijn (“een schip verdient geld op zee en niet in de haven”). Deze vlotheid mag echter niet ten koste gaan van de nautische veiligheid, het maritieme milieu en de handhaving van andere regelgeving. Aan de havenmeesters werd de vraag voorgelegd in hoeverre er onder de huidige institutionele vormgeving reeds sprake zou zijn van tegenstrijdige belangen.

Alle havenmeesters gaven aan dat men zich van deze afweging bewust is, maar dat zij in praktijk de prioriteit geven aan de eigen verantwoordelijkheden. Dat wil zeggen “veilig” komt voor “vlot”. Wel werd duidelijk gemaakt dat een havenmeester dient mee te kunnen denken in commerciële termen, omdat het ook om het economisch belang van “zijn” haven gaat. In de huidige situatie kan de havenmeester van Rotterdam bij een serieus verschil van inzicht terugvallen op de gemeenteraad. Waar het de bevoegdheden van het Rijk betreft, kan de Rijkshavenmeester in voorkomende gevallen bij de Minister van Verkeer & Waterstaat terecht.

In bijna alle gesprekken spraken de havenmeesters hun voorkeur uit deel uit te willen blijven maken van een gecombineerd (nat en droog) havenbeheer, boven het opzetten van een externe, ambtelijke organisatie. Eén geïnterviewde gaf de voorkeur aan een aparte dienst welke alle havens in Zuidwestelijk Nederland (dus inclusief Vlissingen en Terneuzen) zou beslaan.

In de haven van Dordrecht is de functie van havenmeester en algemeen directeur verenigd in één persoon, terwijl ook de havenmeester van Moerdijk het totale beheer uitoefent over het openbare gedeelte van het industrieterrein Moerdijk. De voornaamste reden voor deze combinatie van functies is gelegen in de schaalgrootte van de haven, welke geen voltijds havenmeester rechtvaardigt. Beide havenmeesters gaven aan zich van een

belangentegenstelling bewust te zijn, maar dat heeft in de praktijk nog nooit tot problemen geleid.

3.3 Verantwoordelijkheidsstructuur

De havenmeesters werd gevraagd of zij een beschrijving konden geven van de formele en informele verantwoordelijkheidsstructuur. Met andere woorden, aan hen werd gevraagd aan wie zij formeel verantwoording zijn verschuldigd en hoe dit in de praktijk uitwerkt.

Voor de uitvoering van zijn taken is de havenmeester van Rotterdam formeel verantwoording verschuldigd aan de gemeente Rotterdam en voor zover het Rijkstaken betreffen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. De havenmeester van Rotterdam gaf aan dat de formele verantwoording naar de gemeente nauwkeuriger is vastgelegd dan de verantwoording naar het Rijk. Rapportages naar de gemeente vinden systematisch plaats en er vindt ook vanuit de gemeente terugkoppeling plaats. In de relatie met het Rijk is er minder sprake van een vaststaande verantwoordingsstructuur. De rapportages zijn in Rotterdam mede gebaseerd op van tevoren ingediende werkplannen, waarbij een aantal activiteiten is gekwantificeerd. Dit biedt de mogelijkheid om door middel van prestatie indicatoren een zekere mate van controle uit te oefenen op de uitvoering van de gestelde taken.

In Amsterdam is de (rijks)havenmeester verantwoording verschuldigd aan het Centraal Nautisch Beheer, een convenant van het Rijk en vier gemeenten. Hieraan zijn ook twee private havens toegevoegd (Corus en IJmuiden) De Gemeentelijk Havenmeester is verantwoording verschuldigd aan de Gemeenteraad van Amsterdam.

De overige havenmeesters waarmee is gesproken, zijn verantwoording verschuldigd aan de gemeente, alleen de havenmeester van Moerdijk rapporteert aan een openbaar lichaam (een samenwerkingsverband tussen de provincie Noord-Brabant en drie gemeenten).

3.4 Toetsing uitvoering publiekrechtelijke taken

Aan de havenmeesters van Rotterdam en Amsterdam werd de vraag voorgelegd wie (en op welke wijze) in de huidige situatie de behoorlijke uitvoering van de publiekrechtelijke taken van de havenmeester toetst.

Van actieve toetsing tijdens de uitvoering van de werkzaamheden van de havenmeesters is geen sprake. De toetsing vindt feitelijk plaats bij het afleggen van verantwoording.

3.5 Positionele wijzigingen en uitvoering publiekrechtelijke taken

Aan de havenmeester van Rotterdam werd gevraagd wat volgens hem de wijzigingen zouden zijn in de positie van de havenmeester na de verzelfstandiging van het GHR en of hij daarbij problemen of voordelen ziet met betrekking tot de uitoefening van de publiekrechtelijke taken.

De havenmeester voorziet geen wijzigingen wanneer de huidige verhoudingen op dezelfde wijze in de statuten van de NV worden neergelegd, hetgeen ook in de bedoeling ligt. De verzelfstandiging heeft daarmee naar zijn verwachting geen invloed op de uitoefening van de publiekrechtelijke taken.

In het gesprek met Rijkswaterstaat werd als aandachtspunt gewezen op de Inspectie Water van de Inspectie Verkeer & Waterstaat die uitvoerenden van de Scheepvaartverkeerswet (in casu het GHR) in de toekomst moet gaan 'auditen'. De wijze waarop dit auditen precies zal gaan plaatsvinden, is nog onderwerp van voorbereiding en implementatie.

3.6 Regelgeving en controlefunctie

Aan de havenmeester van Rotterdam werd gevraagd of er veranderingen zullen optreden in de rol die het GHR heeft met betrekking tot het (her)schrijven c.q. aanpassen van de havenverordening en het havenreglement. Met andere woorden, in hoeverre zal er sprake zijn van een strijdige situatie waarbij de regelgevende instantie en de controlerende instantie dezelfde zullen zijn?

Hierin zal geen wijziging plaats vinden. Door of vanwege de Minister dan wel de Gemeenteraad worden de wettelijke regelingen vastgesteld. Initiatieven daartoe kunnen worden aangedragen door de (Rijks)havenmeesters.

3.7 Aansturing en verantwoording in de verzelfstandigde situatie

Aan de havenmeester van Rotterdam werd gevraagd door wie hij in de verzelfstandigde situatie zal worden aangestuurd en aan wie hij dan verantwoording is verschuldigd.

De havenmeester van Rotterdam voorziet geen verandering in zijn formele verantwoordelijkheidsstructuur. Hij blijft verantwoordelijk aan de gemeente resp. de minister, hetgeen volgens hem ook in het statuut van de nieuwe NV zal worden vastgelegd.

3.8 Financiële aspecten

De havenmeester van Rotterdam werd gevraagd naar de bekostiging van het apparaat van de havenmeester voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden en de mogelijke wijzigingen door de verzelfstandiging van het GHR.

De inkomsten van havens zijn in belangrijke mate gerelateerd aan de "natte" activiteiten. Dit zijn dus de activiteiten die onder het beheer van de havenmeester vallen. Bij de gesprekken is gebleken dat er binnen het havenbeheer een separate en zichtbare

begroting bestaat voor de activiteiten van de havenmeester⁵. Er wordt echter thans wel gekeken of deze begroting voldoende informatie biedt. Deze begrotingen zijn gebaseerd op de werkplannen van de havenmeester met betrekking tot zijn verschillende activiteiten. De goedkeuring van de begroting van het GHR door de gemeente vindt thans integraal plaats.

De havenmeester van Rotterdam geeft aan dat hij verwacht dat in de verzelfstandigde situatie statutair zal worden geregeld dat de voor het nautisch beheer noodzakelijke middelen te allen tijde beschikbaar zullen worden gesteld. De havenmeester gaat er derhalve van uit dat de verzelfstandiging van het GHR geen financiële consequenties heeft voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden waarvoor hij verantwoordelijk is.

In de huidige constellatie is de havenmeester verantwoordelijk voor de handhaving en interpretatie van de bestaande regelgeving. Verantwoordelijkheid is verbonden met aansprakelijkheid. Het Rijk is voor ongevallen en calamiteiten niet verzekerd. In hoeverre de veranderde positie van het GHR ook gevolgen heeft voor de aansprakelijkheidspositie van de havenmeester is thans onderwerp van onderzoek in een interne werkgroep van het GHR, waarbij zowel naar civiele als strafrechtelijke aspecten wordt gekeken.

3.9 Relatie met Rijkswaterstaat

Aan de havenmeester van Rotterdam werd gevraagd of er door de verzelfstandiging van het GHR veranderingen in de relatie met Rijkswaterstaat zullen optreden en of hier naar zijn inzicht financiële aspecten aan zitten.

De uitvoering van de nautische taken van de havenmeester vindt plaats in samenspel en afstemming met Rijkswaterstaat (RWS). RWS is verantwoordelijk voor het technisch beheer van de Rijkswaterwegen die gebruikt worden voor de toegang tot de havenbekkens van de havens van Rotterdam. De havenmeester van Rotterdam verzoekt onder andere aan RWS om de nodige onderhoudsbaggerwerkzaamheden te verrichten teneinde de toegang tot de verschillende havens op peil te houden. Regulier onderhoudsbaggerwerk betaalt RWS uit de eigen begroting en in het verleden kwamen extra verdiepingen ook voor rekening van RWS. Tegenwoordig komen de kosten van extra verdiepingen ten laste van het GHR. De havenmeester geeft aan dat de spelregels tussen RWS en het GHR aan het veranderen zijn als gevolg van de toenemende verzakelijking van zowel het GHR als RWS. Volgens de havenmeester gaat RWS hoe langer hoe meer van het standpunt uit dat wanneer de baten van onderhoudswerken aan het GHR toevallen, ook de kosten door het GHR gedragen dienen te worden (profijtbeginsel).

In dit kader is ook de opmerking van de havenmeester van Moerdijk van belang, die aangaf dat nu voor rekening van het havenschap Moerdijk NV een verdieping van de toegang plaatsvindt in een zone van de vaarweg die onder beheer van RWS valt. RWS wil dit niet betalen omdat een haalbaarheidsstudie de baten van deze verdieping niet heeft aangetoond.

⁵ Niet gevraagd is in hoeverre de aan het nautisch beheer gerelateerde inkomsten aansluiten op de begroting van de kosten van dit beheer.

3.10 De relatie met de havens van Schiedam en Vlaardingen

Het GHR heeft een contract met de gemeente Schiedam om ter plaatse de functie van havenmeester uit te oefenen. Er is hier sprake van delegatie van taken en bevoegdheden door het college van B&W van Schiedam. De gemeente Vlaardingen heeft een eigen havenmeester, die verantwoordelijk is voor de nautische aspecten van de gemeentelijke en de private havens in Vlaardingen. De milieutechnische aspecten en zaken betreffende gevaarlijke stoffen zijn uitbesteed aan de Havenmeester van Rotterdam.; er is een persoon vanuit het gemeentelijk apparaat van Vlaardingen bij het GHR gedetacheerd die voor een vast bedrag per jaar wordt betaald (aanpassing volgens de jaarlijkse CBS prijsindex). De gemeente Rotterdam int voor de havens van Vlaardingen via gemeenschappelijke regelingen het binnen- en zeehaven geld, en brengt hiervoor een vergoeding in rekening.

Het college van B&W van Rotterdam heeft de colleges van B&W van Schiedam en Vlaardingen verzocht om de delegatie voort te zetten na de verzelfstandiging.

Als Rijkshavenmeester beheert het GHR de toegang tot de Nieuwe Waterweg en daarmee tevens het eerste gedeelte van de toegang naar de havens van Dordrecht en Moerdijk. De grens ligt ongeveer bij het Spui, een zijrivier van de Oude Maas, waarna Rijkswaterstaat verder als Rijkshavenmeester optreedt voor de hoofdvaarwegen. In de huidige situatie vindt toelating naar Dordrecht en Moerdijk plaats in onderling overleg tussen deze Rijkshavenmeesters.

3.11 Waarborgen van kennis en vakmanschap

Bij de gesprekken is gevraagd naar de ontwikkelingen op langere termijn op het gebied van de kwaliteit van de organisatie van de havenmeester. In het algemeen wordt aangegeven dat op korte termijn geen overwegende problemen zijn te verwachten. Het aanbod van nautisch geschoold personeel loopt echter wel terug, maar men denkt daar middels eigen trainingen en opleidingen voldoende tegen bestand te zijn. Overigens heeft het personeel van het Havenbedrijf van Rotterdam een werkgarantie van vijf jaar gekregen binnen de nieuwe NV.

3.12 Conclusies van de havenmeesters

Een scheiding van de dienst van de havenmeester met het droge beheer is in de ogen van het merendeel van de havenmeesters niet aan te bevelen, mits een aantal zaken formeel goed wordt vastgelegd.

Dit betreft:

- de onafhankelijkheid van de havenmeester waar het gaat om uitvoering van zijn publiekrechtelijke taken;
- de rapportage/verantwoordingsprocedure, zowel aan de kant van de rapporteur als aan de ontvangende kant (Rijk en gemeente);

- de financiële garantie en transparantie van de activiteiten behorende bij de uitoefening van het ambt van havenmeester, welke zal geschieden in de vorm van een overeenkomst tussen de NV-Directie en de Havenmeester;
- de formele en operationele relatie met Rijkswaterstaat, die weliswaar al bestaat maar geoptimaliseerd kan worden;
- de aanpassing van het samenwerkingsconvenant met IVW;
- de benoeming van de Rijkshavenmeester;
- de contractrelatie met Vlaardingen en Schiedam welke conform de aanbeveling van het college van B&W van Rotterdam opnieuw gesloten dient te worden.

4 Aanbevelingen op basis van interviews havenmeesters

Op basis van de inzichten die met behulp van de interviews werden verkregen, kunnen met name aanbevelingen voor de zorgvuldige positionering van de Rotterdamse c.q. Rijkshavenmeester in een verzelfstandigd GHR worden geformuleerd.

4.1 Mogelijke belangentegenstellingen

De havenmeesters geven allen aan dat het droge en natte havenbeheer in één organisatie bij elkaar dient te blijven. Dit impliceert dat dagelijks een afweging tussen veiligheidsbelangen en commerciële belangen gemaakt moet worden. Deze afweging zal in het ene geval gemakkelijker te maken zijn dan in het andere. Ondanks dat professionele mensen deze afweging iedere dag met elkaar maken en daar voor zichzelf en met elkaar een ‘modus operandi’ in hebben gevonden, mag naar ons idee niet automatisch worden verondersteld dat er nooit sprake zal zijn van fundamentele verschillen van inzicht. Het verdient derhalve aanbeveling om formeel en eenduidig vast te leggen tot wie de havenmeester zich kan richten in geval van structureel verschil van professioneel inzicht met betrekking tot de afweging van publiekrechtelijke versus commerciële belangen.

4.2 De verantwoordelijkheden van de havenmeester en de toetsing van de uitvoering.

De formele wijze van verantwoording is in de huidige situatie geregeld middels het aanvragen van budgetten en het geven van rapportages. In praktijk blijkt er in Rotterdam en Amsterdam geen sprake te zijn van een actieve toetsing van de werkzaamheden die de havenmeester verricht. De havenmeester van Rotterdam geeft bovendien aan dat in vergelijking met de interactie met de gemeente er geen vaststaande verantwoordingsstructuur met het Rijk is.

Voor de borging van de zorgvuldige uitvoering van de publiekrechtelijke taken verdient het aanbeveling om bij een verzelfstandigd GHR, het huidige proces van verantwoording naar het Rijk te continueren en op een meer reguliere en structurele basis te schoeien. Dit zou bijvoorbeeld middels regelmatige rapportages in combinatie met een regulier overleg tussen de havenmeester van Rotterdam en deskundige vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat kunnen geschieden. Voorafgaande aan de verzelfstandiging dient met elkaar te worden afgesproken op basis van welke indicatoren,

aspecten en thema's, op welke wijze en met welke frequentie informatie met elkaar zal worden uitgewisseld.

4.3 Financiële aspecten

Voor een goede uitoefening van zijn publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden is het van belang dat de havenmeester geen onnodige financiële hinder zal ondervinden van de verzelfstandigde positie van het GHR. Immers, publiekrechtelijke taken en bevoegdheden kennen een uitvoeringsplicht. De havenmeester van Rotterdam heeft aangegeven dat hij niet verwacht dat een verzelfstandigd GHR daarin verschilt met de huidige situatie. Immers, de verwachting is dat een en ander zorgvuldig in de statuten wordt geregeld.

Om aan deze verwachting te voldoen verdient het aanbeveling om de bestaande financiële transparantie in de rapportage naar Rijks- en gemeentelijke overheden te handhaven, zodat nieuwe ontwikkelingen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd door de formele toezichthouders. Tevens moet worden geborgd dat de havenmeester zelf op onafhankelijke wijze vroegtijdig signalen met betrekking tot financiële veranderingen en consequenties kenbaar kan maken. Tenslotte dient te worden geborgd dat de toezichthouders op grond van hun taak, de begroting van het verzelfstandigde GHR op ieder moment mogen wijzigen als zij dit nodig achten.

4.4 De relatie met Rijkswaterstaat

Uit het interview met zowel de havenmeester van Rotterdam als die van Moerdijk komt duidelijk naar voren dat de institutionele verhouding tussen de havenbeheerders en Rijkswaterstaat (RWS) aan het veranderen is. De kosten van het verdiepen van vaarwegen, ook al hebben zij een publiek karakter en behoren zij tot het onderhoudsgebied van Rijkswaterstaat, dienen door de relevante havenbeheerders te worden betaald.

Gezien deze fundamentele wijziging van een relevante spelregel verdient het aanbeveling om, voorafgaande aan de verzelfstandiging, tot duidelijke afspraken te komen met RWS over de uitvoering en financiering van onderhoudswerkzaamheden.

4.5 De relatie met de Inspectie Verkeer & Waterstaat

De wijze waarop de Inspectie Water van de algemene Inspectie van Verkeer & Waterstaat de uitvoering van de Scheepvaartverkeerswet door het GHR moet gaan 'auditen', is op dit moment nog onderwerp van voorbereiding en implementatie. Hoe een en ander precies zal worden geregeld en vastgelegd, is op dit moment nog onbekend.

Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling om voorafgaande aan de verzelfstandiging van het GHR de relatie tussen de Port State Control-inspecteurs van het GHR en de algemene Inspectie van Verkeer & Waterstaat formeel vast te leggen. Dat wil

zeggen, de reikwijdte en aspecten van het auditen dienen zo spoedig mogelijk nader gepreciseerd en vastgelegd te worden. Ditzelfde geldt ook ten aanzien van de andere relevante inspecties die onder de algemene Inspectie van Verkeer & Waterstaat vallen.

4.6 De benoeming van de havenmeester

In de interviews is aangegeven dat de benoeming van de havenmeester ook een punt is dat nader gepreciseerd en vastgelegd dient te worden. Met name in het geval van de benoeming van havenmeesters die tevens de functie van Rijkshavenmeester vervullen is het van belang dat ook het Ministerie van Verkeer & Waterstaat zijn voorkeur kenbaar kan maken. Voorafgaande aan de verzelfstandiging dient er helderheid te zijn over de invulling en juridische ophanging van deze benoemingsprocedure.

4.7 De relatie met andere havens

Een verzelfstandigd GHR wil de functie van havenmeester ook voor de havens van Schiedam en Vlaardingen blijven uitoefenen. Voor deze havens zijn deskundigheid, continuïteit en het behouden van schaalvoordelen belangrijke overwegingen om ook met een verzelfstandigd GHR zaken te doen. Het verdient aanbeveling om deze gemeentelijke belangen in de afzonderlijke contracten tot uitdrukking te laten komen en tevens contractueel vast te leggen hoe bij een wijziging van de GHR-structuur deze contractrelaties inhoudelijk en financieel dienen te worden voortgezet.

In onderling overleg tussen de Rijkshavenmeesters van Rotterdam en Rijkswaterstaat vindt toelating van zeeschepen over de Nieuwe en Oude Maas naar Dordrecht en Moerdijk plaats. Moerdijk en Dordrecht zijn afhankelijk van het toelatingsbeleid van o.a. de havenmeester van Rotterdam. Het verdient derhalve aanbeveling om het huidige toelatingsbeleid te benoemen en formeel te waarborgen in de relatie met Rijkswaterstaat en de havens van Dordrecht en Moerdijk.

5 Internationale benchmark

5.1 Inleiding

In het voorgaande zijn de publiekrechtelijke taken en functies van Nederlandse (Rijks)havenmeesters in kaart gebracht. Ter referentie wordt in deze paragraaf de havenstructuur van de havens in LeHavre, Felixstowe, Hamburg, New York/New Jersey en Singapore onderzocht waarbij (voor zover mogelijk) speciale aandacht wordt besteed aan de positie van de havenmeester. Het doel van deze exercitie is het in kaart brengen van de eigendomsstructuur, organisatiestructuur en (wederom voor zover mogelijk) de relatie(s) inzake sturing, het afleggen van verantwoording en handhaving tussen havenbeheerder en de gewestelijke c.q. centrale overheden.

De keuze voor Felixstowe, LeHavre en Hamburg is ingegeven door twee overwegingen. In de eerste plaats wijken zij in bestuurlijk-juridische zin het meeste af van de situatie in Rotterdam. In de tweede plaats zijn zij concurrerende havens in de directe nabijheid van Rotterdam behorende tot de Europese Unie. De wijze waarop deze havens zijn georganiseerd (publiek, privaat of een combinatie daarvan) kan van invloed zijn op de wijze waarop zij zich op de markt manifesteren. De havens van New York/New Jersey en Singapore zijn gekozen omdat zij in internationaal opzicht volgens dezelfde kwaliteitseisen opereren, maar er op het gebied van de institutionele inrichting van het havenbeheer (combinatie nat en droog havenbeheer) andere opvattingen op nahouden.

5.2 Begripsbepaling

Alvorens de resultaten van de benchmark te presenteren wordt kort ingegaan op instanties die bij de voornoemde havens betrokken zijn en op de activiteiten die bij het beschrijven van de verschillende havens onderscheiden worden. De instanties zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Locatie	Havenautoriteit/havenbeheerder	Afkorting
New York/New Jersey	Port Authority of New York/New Jersey	PANYNJ
	US Coast Guard	-
	Army Corps of Engineers	-
Singapore	Port of Singapore Authority Corporation	PSA
	Maritime and Port Authority of Singapore	MPA
Felixstowe	Harwich Haven Authority	HHA
	Hutchison Port Holdings	HPH
Hamburg	Freie und Hansestadt Hamburg	-
	Hamburger Hafen- und Lagerhaus Aktiengesellschaft	HHLA
Le Havre	Port Autonome du Havre	PAH

Wanneer gesproken wordt over ‘de haven van Rotterdam’ of ‘het havenbedrijf Rotterdam’ wordt steeds het GHR in haar huidige vorm bedoeld. Op het moment van schrijven van dit rapport was onvoldoende concrete informatie beschikbaar over de toekomstige vormgeving van het Havenbedrijf, waardoor referentie daaraan voorbarig zou zijn.

In de navolgende uiteenzetting worden de begrippen *privaat* en *publiek* in met betrekking tot eigendom c.q. verantwoordelijkheid veelvuldig gebruikt in relatie tot de volgende activiteiten:

- Havenbestuur
- Nautisch beheer
- Natte infrastructuur
- Droge infrastructuur
- Suprastructuur (toerusting)
- Suprastructuur (gebouwen)
- Overslag
- Loodswezen
- Sleepdiensten
- Dienstverlening m.b.t. af/aanmeren
- Dreggen/baggeren

In de havenspecifieke paragrafen wordt deze indeling steeds gehanteerd. Daarbij wordt van iedere activiteit aangegeven of de verantwoordelijkheid gedragen wordt door een publieke of private partij. In een aantal gevallen wordt aangegeven dat de verantwoordelijkheid gedeeld is (publiek/privaat). Dit betekent dat er sprake is van concurrentie tussen publieke en private partijen of van een vorm van publiek-private samenwerking.

In paragraaf 4.4 wordt bovendien de havenstructuur (als combinatie van eigendomsstructuur en organisatiestructuur) op een hoger abstractieniveau in kaart gebracht. De eigendomsstructuur is het leidende principe bij deze indeling. Omdat bij geen van de onderzochte havens alle voornoemde activiteiten uitsluitend onder private of publieke verantwoordelijkheid vallen, zou er naar de strikte zin des woords steeds sprake zijn van een gemengde eigendomstructuur. Een dergelijke typering doet echter geen recht aan de differentiatie die er op dit punt wel degelijk tussen de havens is. Bij de plaatsbepaling van de verschillende havens in het conceptueel model is de onderlinge verhouding dan ook specifiek in ogenschouw genomen. Er is derhalve bijvoorbeeld gekeken of er een daadwerkelijke scheiding is gemaakt tussen nautische beheer en havenbestuur (zoals bijvoorbeeld in New York/New Jersey het geval is) en waar het zwaartepunt ligt: wordt het merendeel van de activiteiten onder publieke verantwoording uitgevoerd (zoals bijvoorbeeld in Hamburg) of onder private verantwoordelijkheid (zoals bijvoorbeeld in Felixstowe).

5.3 Havenstructuren

5.3.1 Inleiding

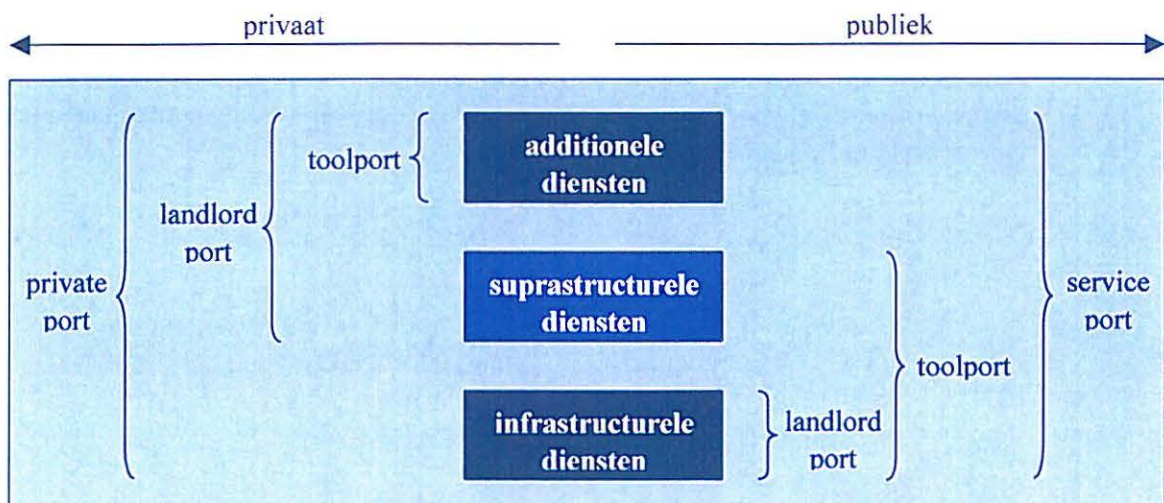
Wanneer een uitspraak gedaan wordt met betrekking tot een havenstructuur dienen twee aspecten in ogenschouw genomen te worden: de eigendomsstructuur en de organisatiestructuur. Deze beide aspecten worden afzonderlijk in de volgende twee paragrafen toegelicht. Daarbij wordt steeds een beproefde en algemeen gangbare ordening gehanteerd. In de laatste paragraaf worden de noties omtrent eigendomsstructuur en organisatiestructuur gecombineerd om tot een conceptualisering van havenstructuren te komen. Deze conceptualisering vormt vervolgens de leidraad voor de rest van dit hoofdstuk.

5.3.2 Eigendomsstructuur

In havens kunnen in principe (combinaties van) verschillende soorten diensten worden aangeboden:

- *Infrastructurele diensten*: aanleg van lig- en staanplaatsen voor vervoermiddelen, laad- en losplaatsen voor goederen en dergelijke;
- *Suprastructurele diensten*: het bieden van overslagmogelijkheden (kranen), mogelijkheden tot bewerking van goederen (distributiecentra) etc.
- *Additionele diensten*: het afhandelen van de administratie voor vervoermiddelen en lading, de organisatie van de aan- en afvoer van goederen etc.

Dit onderscheid is ruwweg gebaseerd op de economische indeling in verschillende productiefactoren (grond, kapitaal, arbeid). Geheel gaat deze vergelijking uiteraard niet op, omdat voor de productie van een bepaalde havendienst veelal meer dan één productiefactor nodig is (zie Verhoeff, 1981), maar op basis van dit onderscheid is inmiddels wel een algemeen gangbare indeling van havens gemaakt (welke bijvoorbeeld gebruikt wordt in de in 2001 verschenen World Bank 'Port Reform Tool Kit'). Wanneer een overheid zich alleen bekommert om de aanleg van de infrastructuur, dan wordt gesproken over een 'landlord port'. Voorziet de overheid tevens in de aanleg en exploitatie van suprastructuur dan krijgt de haven de onderscheiding 'tool port'. En wordt daarnaast ook nog het eigenlijke werk door ambtenaren gedaan, dan spreekt men van een 'service port'. Indien nagenoeg alle voorgaande activiteiten door een private entiteit gedaan worden, wordt gesproken over een 'privatized port'. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.



In onderstaande tabel wordt deze indeling nader toegelicht in termen van kenmerken, voordelen en nadelen. Tevens worden de havens conform deze indeling gerangschikt.

	Service Port	Tool Port	Landlord Port	Privatized Port
Kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op publiek belang • Infrastructuur, suprastructuur en grond is publiek eigendom • Havenautoriteit is vaak onderdeel van het Transportministerie 	<ul style="list-style-type: none"> • Mix tussen publieke en private belangen • Infrastructuur en grond zijn publiek eigendom • Een (klein) deel van de Suprastructuur is privaat eigendom 	<ul style="list-style-type: none"> • Mix tussen publieke en private belangen • Infrastructuur is publiek eigendom • Grond wordt uitgegeven in erfpacht • Suprastructuur is privaat eigendom 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus op privaat belang • Infrastructuur deels privaat eigendom • Suprastructuur en grond is privaat eigendom • Vertrouwen in zelfregulering
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Eenheid van havenplanning en havendienstverlening • Geen duplicaat investeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen duplicaat investeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruikers en eigenaren van de terminals zijn loyaal • Bereidheid tot het doen van investeringen is hoog t.g.v. lange-termijn contracten • Concurrerend 	<ul style="list-style-type: none"> • Maximale flexibiliteit m.b.t. investeringen en faciliteiten • Onafhankelijk van de politieke 'waan van de dag' • Markt- en klantgericht • Diversificatie mogelijk
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte flexibiliteit • Risico van inefficiëntie • Risico van desinvesteren • Grote afhankelijkheid van overheidsbudget • Beperkte klantgerichtheid • Beperkte innovatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijk gebruik van overslagvoorzieningen door publieke en private partijen kan tot conflicten leiden • Instabiliteit van bedrijven • Beperkte groeimogelijkheden • Risico van onderinvesteren • Beperkte innovatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico van overcapaciteit • Risico van onjuiste inschatting van uitbreiding 	<ul style="list-style-type: none"> • Overheid heeft weinig invloed • Noodzaak om een havenautoriteit te creëren • Bij herstructurering kan het terugkopen van grond kostbaar zijn. • Risico van speculatie
Voor-Beelden	<ul style="list-style-type: none"> • Singapore (voor 1996) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hamburg • Le Havre 	<ul style="list-style-type: none"> • New York/New Jersey • Singapore (na volledige corporatisation) • Rotterdam voor en na verzelfstandiging 	<ul style="list-style-type: none"> • Felixstowe

Tabel 4.1 Uitwerking havenmodellen

5.3.3 Organisatiestructuur

Het gegeven dat twee (of meer) havens een vergelijkbare eigendomsstructuur hebben, wil nog niet zeggen dat zij ook een gelijke *organisatiestructuur* kennen. Mintzberg (1979) onderscheidt vijf structuurtypen, te weten de simpele structuur, de machinebureaucratie, de professionele bureaucratie, de divisiestructuur en de adhocratie. Gray en Valentine (2000) achten zowel de professionele bureaucratie als de adhocratie niet van toepassing op havens vanwege het grote aantal administratieve en routineuze taken dat een havenbedrijf per definitie (bijvoorbeeld omwille van de verkeersveiligheid) kenmerkt. De andere drie structuren, te weten de *simpele structuur*, de *machinebureaucratie* en de *divisiestructuur*, worden naar hun mening wel aangetroffen bij havens. Deze worden in bijlage E uitgebreid toegelicht.

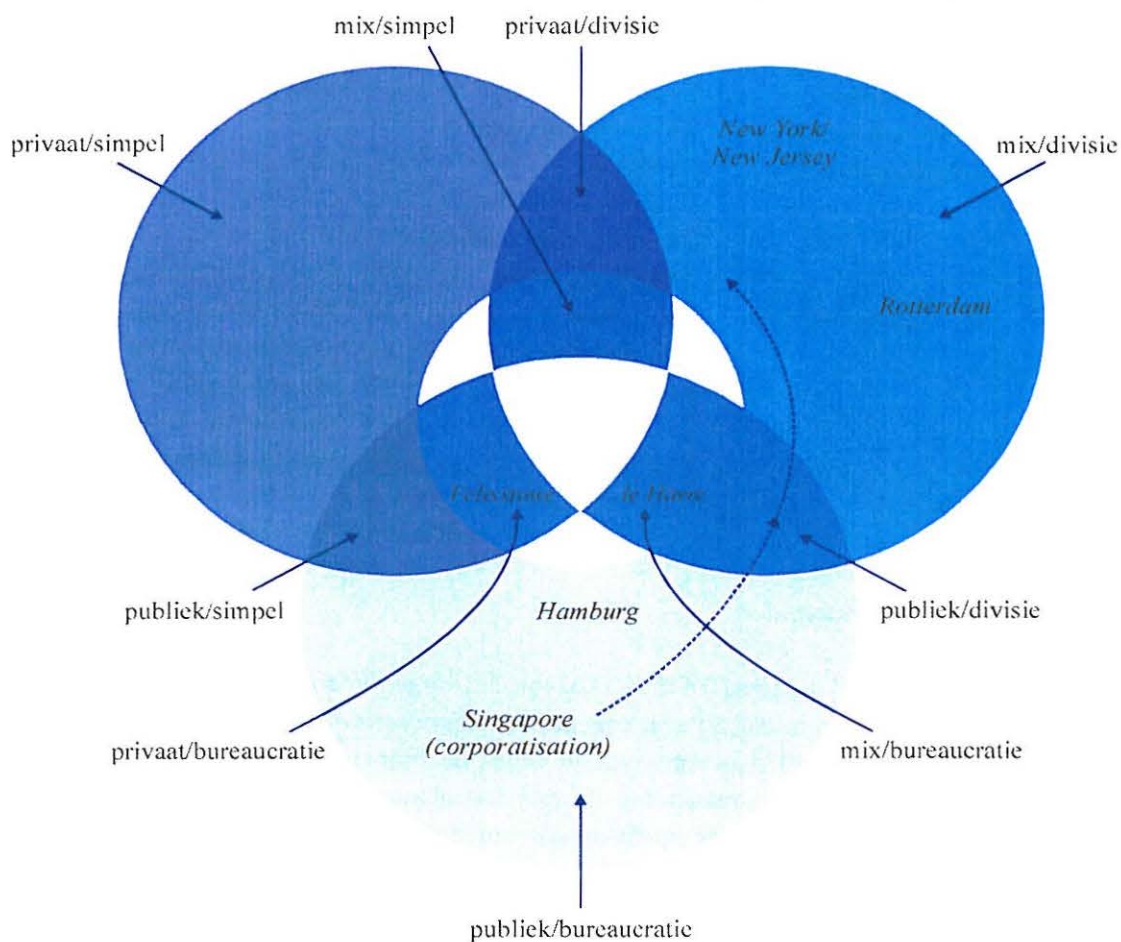
5.3.4 Conceptualisering havenstructuren

Het combineren van de noties omtrent eigendomsstructuur en organisatiestructuur levert de volgende conceptualisering van havenstructuren op:

Eigendom	Soort	Organisatiestructuur		
		Simpel	Bureaucratie	Divisie
Publiek	Service	Publiek/simpel	Publiek/bureaucratie	Publiek/divisie
Publiek/privaat	Tool port Landlord Port	Mix/simpel	Mix/bureaucratie	Mix/divisie
Privaat	Private	Privaat/simpel	Privaat/bureaucratie	Privaat/divisie

Tabel 4.2 Combinatie van eigendoms- en organisatiestructuren

In onderstaande figuur worden de voornoemde havenstructuren schematisch weergegeven. De grote cirkels geven daarbij de organisatiestructuur weer; met behulp van de overlap en de kleine cirkel in het midden wordt gedifferentieerd naar eigendomsstructuur. De onderbroken pijl van de haven van Singapore geeft aan dat deze haven (sinds 1996) een transitie doormaakt van een publiek/bureaucratische structuur naar een mix/divisiestructuur. In de betreffende paragraaf wordt hier uitgebreid op ingegaan.



5.4 New York/New Jersey

5.4.1 Inleiding

Een belangrijk aandachtspunt bij de beschrijving van de Port Authority of New York/New Jersey is gelegen in de opvatting dat de Verenigde Staten voorop lopen met betrekking tot de privatiseringstendenties. Binnen de in paragraaf 1.4 geschetste classificatie wordt New York/New Jersey getypeerd als een zogenaamde *landlord port*. De verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheid in deze haven is als volgt:

<i>Activiteit</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>
Havenbestuur	Publiek
Nautisch beheer	Publiek
Natte infrastructuur	Publiek
Droge infrastructuur	Publiek/privaat
Suprastructuur (toerusting)	Privaat
Suprastructuur (gebouwen)	Privaat
Overslag	Privaat
Loodswezen	Publiek
Sleepdiensten	Privaat
Dienstverlening m.b.t. af/aanmeren	Privaat
Dreggen/baggeren	Publiek/privaat

Tabel 4.3 Eigendomsverdeling haven van New York

De verantwoordelijkheid voor het havenbeheer ligt in de VS op het niveau van de afzonderlijke staten. Het federale Department of Transportation (Maritime Administration Office of Ports and Domestic Shipping, Coast Guard) en het Leger (US Army Corps of Engineers) zijn om nautische en defensieve redenen direct bij de havens betrokken.

Havenbeheer kent in de VS vele vormen. Het havenbeheer in New York is te betitelen als een ‘bi-state authority’ met een vastomlijnd gebied waarbinnen de activiteiten ontplooid worden. De PANYNJ ontplooit echter veel meer activiteiten dan alleen het beheer van de haven en kent derhalve ook een duidelijke divisiestructuur. De haven wordt beheerd door het Port Department van ‘The Port Authority of New York/New Jersey’. Daarnaast beheert de PANYNJ de interstatelijke transportverbindingen, twee commerciële heliports en de luchthavens J.F. Kennedy International Airport en LaGuardia Airport. Bovendien exploiteert zij verschillende onroerende goederen, waarvan het World Trade Center het bekendste was. De bouw van al deze projecten kon dankzij de groeiende stroom van inkomsten uit tunnels en bruggen, waarvan PANYJ tevens eigenaar is, gefinancierd worden.

5.4.2 De positie van de havenbeheerder

De PANYNJ werd in 1921 door de staten van New York en New Jersey in het leven geroepen om vanuit een politiek onafhankelijke positie infrastructurele problemen tussen beide staten te voorkomen of op te lossen. De gouverneurs van beide staten benoemen ieder zes zogenaamde ‘commissioners’ die samen de Board of Commissioners vormen en

die leiding geven aan het grote aantal activiteiten van de PANYNJ. Tussen beide gouverneurs geldt een historische taakverdeling. De gouverneur van New Jersey benoemt de voorzitter van de Board en de gouverneur van New York benoemt de Executive Director. De benoeming van de Commissioners dient door de Senaat van beide staten goedgekeurd te worden. De commissioners kunnen nooit door een gouverneur afzonderlijk ter verantwoording worden geroepen: het gaat immers om zaken die het belang van beide staten aangaan. Dat betekent tevens dat de strategische besluitvorming lastiger wordt wanneer de gouverneurs van politieke gezindte verschillen. De besluitvorming in de Board of Commissioners vindt plaats door middel van meerderheid van stemmen.

De commissioners worden niet betaald voor hun (parttime) functie. Zij worden voor een periode van zes jaar benoemd en kunnen zich onafhankelijk van de politiek opstellen, omdat zij niet gekozen worden en geen directe relaties met lobbygroepen onderhouden. De gouverneurs behouden zich het recht voor om een veto uit te spreken tegen beslissingen van de Board, iets wat in de praktijk overigens zelden voorkomt. De gouverneur wordt benoemd voor een periode van vier jaar zodat het kan voorkomen dat een gouverneur geconfronteerd wordt met commissioners die door zijn voorganger zijn benoemd. De commissioners komen twee keer per maand in een openbare vergadering bijeen en hebben verschillende bevoegdheden aan de Executive Director gedelegeerd. Zij controleren het beleid op hoofdlijnen en keuren de begrotingen voor de verschillende afdelingen goed. Dat is tevens het belangrijkste instrument dat zij hebben om hun wil direct op te leggen.

De Executive Director geeft leiding aan het Management & Budget Department dat de financiële consequenties van de departementale programma's in de gaten houdt. Het Management & Budget Department adviseert de Board of Commissioners inzake het te volgen beleid. Het raamwerk voor de adviezen en controlemogelijkheden vormt het vijfjarig ondernemingsplan, waarin voor ieder departement (financiële) doelstellingen zijn geformuleerd. De directeurs van de andere departementen hebben geen direct formeel contact met de Board van de PANYNJ. Het personeel van de Port Authority heeft geen ambtenaren status ('civil service protection'), maar hun dienstverband heeft veel weg van een CAO.

De PANYNJ fungeert financieel geheel zelfstandig en kan enkel in haar (financiële) behoeften voorzien door de inkomsten uit infrastructurele projecten en obligatieleningen. De houders van de obligaties (die een looptijd hebben van 10-35 jaar hebben) hoeven daarover geen inkomstenbelasting te betalen. Deze inkomsten kunnen naar eigen inzicht besteed worden: de staten New York en New Jersey hebben geen zeggenschap over de besteding. De inkomsten van het Port Department zijn voornamelijk gelegen in de verhuur van grond, kranen en distributiecentra.

5.4.3 Nautisch beheer

Het nautisch beheer van de havens in de VS is ondergebracht bij twee federale departementsonderdelen:

- de Coast Guard die zich met de begeleiding van het scheepvaartverkeer en port state control activiteiten bezighoudt;
- het Army Corps of Engineers dat verantwoordelijk is voor het civieltechnisch onderhoud van de vaarwegen.

De reden voor de federale verantwoordelijkheid is gelegen in de historische afspraak dat de verschillende staten afzien van hun douane-inkomsten in ruil voor het federale onderhoud van de vaarwegen. Deze afspraak hield oorspronkelijk in dat voor de diensten van deze departementsonderdelen geen geld door afzonderlijke havens betaald hoefde te worden. Tegenwoordig wordt een financieel onderscheid gemaakt tussen het baggeren van de vaarweg en het baggeren van de ligplaatsen. De eerste activiteit komt voor rekening van de federale overheid, de kosten van de tweede worden via de havenbeheerder op de gebruiker verhaald.

5.4.4 De positie van de havenmeester

De havenmeester van New York/New Jersey heeft helaas niet willen meewerken aan dit onderzoek. De reden hiervoor is dat zijn werkgever (de US Coast Guard) een militaire organisatie is en dat het niet gebruikelijk is dat dergelijke instanties meewerken aan (buitenlandse) commerciële onderzoeken. De PANYNJ heeft wel beperkte informatie gegeven en de positie van de havenmeester is op basis hiervan in kaart gebracht. De vragenlijst die aan de inventarisatie ten grondslag ligt is opgenomen in bijlage 1. De resultaten zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Algemeen	
Dienstverband havenmeester (organisatie)	US Coast Guard (USCG)
Rechtsvorm van de voornoemde organisatie	Publiek. De USCG is officieel een militaire organisatie.
Financiering havenmeester	De havenmeester is in dienst van de USCG.
Taken	
Publiekrechtelijke taken van de havenmeester:	
• Regelgevende taken	Ja
• Administratieve taken	Ja
• Coördinerende taken	Ja
• Taken op het gebied van veiligheid	Ja
• Taken op het gebied van milieubescherming	Ja
Commerciële taken van de havenmeester	Nee
Coördinerende eenheid in geval van rampen	US Coast Guard
Verantwoording	
Formele verantwoordingsstructuur	Geen informatie beschikbaar
Praktische uitwerking van de formele verantwoordingsstructuur	Geen informatie beschikbaar
Handhaving	
Toetsing adequate taakuitvoering (instantie(s))	Geen informatie beschikbaar
Aanwezigheid onafhankelijke havenautoriteit	De US Coast Guard beschouwt zich als een onafhankelijke havenautoriteit
Middelen	
Financieel	Budget, beschikbaar gesteld door de US Coast Guard
Mankracht	Geen informatie beschikbaar

Tabel 4.4 Nautisch beheer in New York

5.5 Singapore

5.5.1 Inleiding

De haven van Singapore wordt geleid door Port of Singapore Authority (PSA) en Maritime and Port Authority of Singapore (MPA). PSA werd, conform de algemene wens van de overheid om het economisch leven te controleren en de specifieke wens tot de ontwikkeling van havenstructuur, in 1964 bij wet opgericht. Tot 1996 was PSA nautisch beheerder, milieuhandhaver, havenplanner en havendienstverlener tegelijkertijd. In 1996 heeft de regering besloten de organisatiestructuur van de haven fundamenteel te veranderen. In het kader van de ontwikkelingen van de Singaporese economie (grote reserves bij overheidsbedrijven, beperkte hoeveelheid nationale arbeidskrachten en afnemende hoeveelheid beschikbaar land) zocht men naar mogelijkheden om via projecten in het aan Singapore gerelateerde buitenland geld te verdienen. Deze tendens heeft ook consequenties gehad voor de positie van PSA. In 1996 is het plan opgevat over te gaan tot de zogenaamde ‘corporatisation’ van PSA, hetgeen inhoudt dat men een organisatorisch onderscheid heeft gemaakt tussen private en publieke taken, terwijl het eigendom voorlopig nog volledig in handen van de overheid blijft. PSA werd opgesplitst in twee afzonderlijke ondernemingen:

1. **PSA Corporation**, de havenbeheerder die tevens verantwoordelijk is voor de goederenoverslag en via haar dochtermaatschappij PSA Marine maritieme dienstverlening aanbiedt;
2. **Maritime and Port Authority of Singapore (MPA)**, welke verantwoordelijk is voor het nautisch beheer.

De reden voor deze opsplitsing is volgens PSA drieledig:

- om sneller op ontwikkelingen in de markt te reageren is een meer onafhankelijke positie van de overheid noodzakelijk;
- het creëert de mogelijkheid om onafhankelijk te kunnen investeren in de regio zuidoost Azië;
- het eigen personeel wordt meer bewust van marktmachten.

Binnen de in paragraaf 4.3.4 geschetste classificatie beweegt Singapore zich tussen een service port met bureaucratische structuur en een landlord port met divisiestructuur. Het doel is om de PSA corporation binnen afzienbare tijd geheel naar de beurs te brengen. De verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheid in deze haven is als volgt:

<i>Activiteit</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>
Havenbestuur	Publiek
Nautisch beheer	Publiek
Natte infrastructuur	Publiek
Droge infrastructuur	Publiek/privaat
Suprastructuur (toerusting)	Publiek (privaat in theorie mogelijk)
Suprastructuur (gebouwen)	Publiek (privaat in theorie mogelijk)
Overslag	Publiek (privaat in theorie mogelijk)
Loodswezen	Publiek
Sleepdiensten	Publiek en privaat
Dienstverlening m.b.t. af/aanmeren	Publiek
Dreggen/baggeren	Publiek

Tabel 4.5 Eigendomsverdeling haven van Singapore

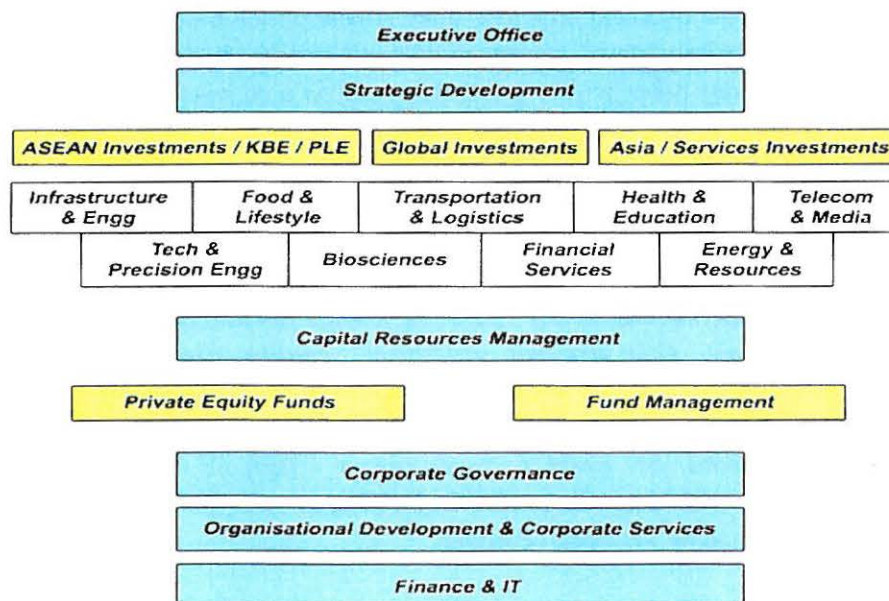
De verzelfstandiging (en opsplitsing) van PSA werd in oktober 1997 geëffectueerd. Voorafgaand aan de opsplitsing is nieuwe wetgeving geïntroduceerd, waarvan de twee belangrijkste onderdelen zijn:

- Republic of Singapore Act No. 6 (1997): *'An Act to provide for the dissolution of the Port of Singapore Authority and for the transfer of its property, rights and liabilities to a successor company and others, to make financial arrangements for that company and for matters connected therewith, to repeal the Port of Singapore Act (Chapter 236 of the 1985 revised edition) and to make consequential amendments to other written laws'*.
- Republic of Singapore Act No. 7 (1997): *'An Act to establish and incorporate the Maritime and Port Authority of Singapore, to provide for its functions and powers and for matters connected therewith; and to repeal the National Maritime Board Act (Chapter 198 of the 1985 Revised Edition) and to make consequential amendments to certain other acts'*.

De oprichting van MPA betekende dat er een onderscheid gemaakt werd tussen de commerciële (waaronder de maritieme) en de publieke activiteiten van de Port of Singapore Authority. Om dit te benadrukken werd PSA omgedoopt tot *PSA Corporation*. Eén van de belangrijkste veranderingen ten gevolge van de opsplitsing van PSA was dat de wet- en regelgevende bevoegdheid bij deze organisatie werd weggehaald (Pan, 1999). Deze bevoegdheden werden deels geattribueerd aan de MPA en deels een directe verantwoordelijkheid van de overheid.

5.5.2 De positie van de havenbeheerder

De Singaporese overheid is de enig aandeelhouder van PSA Corporation. Zij typeert PSA als een *Government Linked Company (GLC)*. De aandelen van PSA zijn ondergebracht in Temasek Holdings, een houdstermaatschappij waar ook andere staatsbelangen zijn ondergebracht. Temasek Holdings is volledig eigendom van het Singaporese Ministerie van Financiën. De organisatiestructuur van Temasek wordt weergegeven in onderstaande figuur.



PSA behoort tot de divisie 'Transportation & Logistics'. Temasek omschrijft haar activiteiten als volgt: *“Temasek Holdings is an investment holding company based in Singapore. Established in 1974, it holds and manages investments in companies which are involved in a wide range of business activities, from port, shipping and logistics, to banking and financial services, airlines, telecoms and media, power and utilities, and rail. Many of these companies are leading companies in Singapore, such as Singapore Airlines, Singapore Telecoms, Singapore Technologies, Neptune Orient Lines-APL, PSA Corporation, DBS Bank and Singapore Power. The listed companies in the Temasek Group represent about 21% of the market capitalization of the Singapore Exchange. Temasek knows who lines of businesses:*

- **Group A Businesses -Government Ownership and Control:** *Government needs to own and control companies for various reasons. These include: (a) Critical resources (water, power and gas grids, airport, and seaport) or (b) Public policy objectives (where ownership enables the government to achieve specific public policy objectives, by providing services or assuring control for the public good. These include gaming, public broadcasting, subsidised services in healthcare, education and housing, and various public amenities like the zoo and bird park).*
- **Group B Businesses - International / Regional Potential:** *Group B businesses within the Temasek stable are those with the potential to grow beyond the domestic market, into the regional or international markets. Companies such as PSA Corporation have internationalised to leverage onto the global network, while others, such as DBS Bank, have expanded beyond their domestic market base to take advantage of regional opportunities.*

Indien er geen sprake zou zijn van de MPA zou de positie van PSA Corporation niet eenduidig uit deze beschrijving kunnen worden afgeleid. Enerzijds gaat het hier namelijk om een zeehaven (en zou PSA daarmee dus in categorie A vallen); anderzijds wordt PSA expliciet genoemd bij categorie B. Gegeven het voornemen om PSA binnen afzienbare tijd naar de beurs te brengen, acht men MPA blijkbaar inmiddels voldoende ontwikkeld om de publieke taken naar behoren te behartigen.

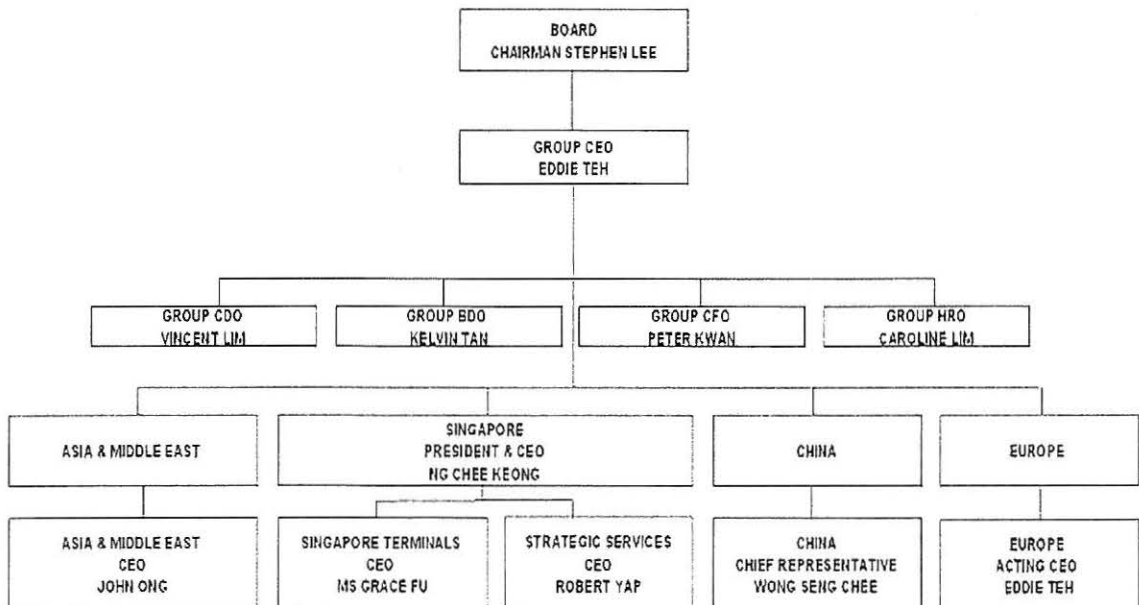
De Singaporese overheid doet haar uiterste best om de buitenwereld ervan te overtuigen dat de GLC's beschouwd moeten worden als gewone bedrijven: *“Temasek companies operate like any other private sector company on a commercial basis. They are expected to raise the funds they need on commercial terms. Financial institutions that deal with the Temasek companies will have to make their own independent assessment with no reference to its majority or major shareholder, i.e. Temasek, in any way. The GLCs make their own commercial and operational decisions based on what is best for them. They have their own Boards of directors and management to decide on business directions, and to manage the day to day operations. GLCs operate as companies incorporated by Company Law. They are not government entities. The procurement policies and procedures of the GLCs are hence not subject to any Government influence”*. Echter, de invloed van de overheid op PSA Corporation is nog altijd groot. De leden van de Executive Board van zowel Temasek (negen leden) als PSA Corporation (15 leden) worden benoemd door de overheid. Bovendien doet de overheid regelmatig diepte-investeringen in de Temasek bedrijven.

PSA participeert momenteel in vijftien havenprojecten in negen landen (Singapore, België, Brunei, China, India, Italië, Zuid-Korea, Portugal and Jemen). PSA is honderd procent eigenaar van PSA Marine, welk bedrijf een aanzienlijke marktpositie heeft op het gebied van maritieme dienstverlening in Singapore, Hong Kong, Zuidoost Azië, het Midden-Oosten en Afrika. PSA Marine biedt momenteel de volgende diensten aan:

- loodswezen
- slepen
- bergingswerkzaamheden
- reddingswerkzaamheden
- transport
- consultancy

In maart 2003 kondigde PSA Corporation aan haar organisatiestructuur te gaan wijzigen: de bureaucratische structuur zal worden vervangen door een divisiestructuur, waarbij een geografisch indelingsprincipe gehanteerd wordt. Er komen vier regio's: Singapore, Azië & het Midden-Oosten, Europa en China. Iedere regionale divisie wordt geleid door een Chief Executive Officer (CEO) die verantwoordelijk is voor de resultaten van zijn divisie. De regionale CEO's rapporteren aan de Group CEO (die tevens vice-president van de Board is). De Board zal verder ondersteund worden door een concernstaf, waarin de disciplines financiën, human resources, strategie, organisatieontwikkeling, communicatie en 'corporate services' verankerd zijn. De nieuwe organisatiestructuur van PSA is weergegeven in onderstaande figuur.

PSA MANAGEMENT STRUCTURE



Director General
 Director General
 Director General
 Director General
 Director General
 Director General

De verandering moet de efficiëntie en effectiviteit van PSA inzake haar kernactiviteit (overslag van containers) ten goede komen. Tevens hoopt men dat de medewerkers een 'global mindset' ontwikkelen zonder de lokale (i.c. regionale) binding te verliezen. Het uiteindelijke doel is om PSA te transformeren tot een private multinational. PSA heeft dan een ontwikkelingspad van publieke service port met bureaucratische organisatiestructuur tot landlord port met divisiestructuur doorlopen.

5.5.3 Nautisch beheer

Het nautisch beheer is sinds 1997 ondergebracht bij de Maritime and Port Authority of Singapore (MPA). MPA is formeel in 1996 ontstaan uit een fusie tussen het *Marine Department*, de *National Maritime Board* en de *Regulatory Departments of the former Port of Singapore Authority*.

De MPA heeft verschillende rollen toebedeeld gekregen. Zij omschrijft deze als volgt: *“As Singapore's National Sea Transport Representative, MPA will safeguard the Republic's maritime/port interests in the international arena. The MPA will also act as a Developer working with other agencies to make Singapore a top maritime centre by building a strong merchant shipping fleet and by meeting the training needs of the shipping/port industry. As Port Authority, MPA will manage vessel movements, ensure navigational safety and manage the marine environment in the port. Other functions related to this role include*

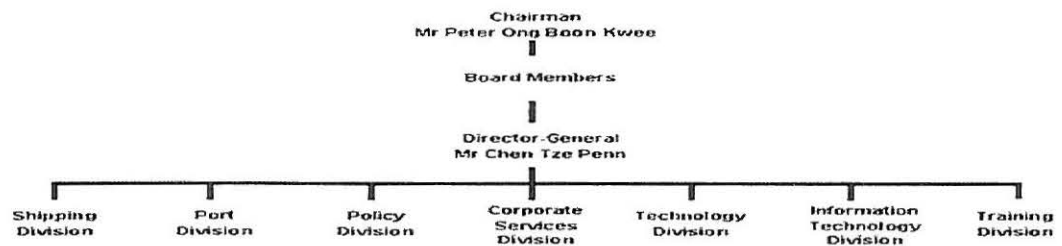
- *the promotion of the use, improvement and development of the port*
- *the licensing and regulation of marine services and facilities as well as port services and facilities*
- *the regulation of the port industry's economic behaviour*
- *working with other agencies to promote Singapore's merchant fleet and to make the Republic a top international maritime centre.*

The MPA will also act as the Government's Adviser on matters relating to sea transport, marine and port services and facilities”.

De MPA kent de structuur van een zogenaamde *Statutory Board*. De Statutory Boards zijn een typisch Singaporese vorm van publieke onderneming. Deze ondernemingen zijn samengestelde lichamen die door middel van speciale parlementaire wetten of statuten in het leven worden geroepen. Deze wetten specificeren hun functie, de verschillende verplichtingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de samenstelling van het management en de relatie met de verantwoordelijke minister (MPA ressorteert onder het Ministerie van Transport). Bovendien zijn de voorzieningen met betrekking tot de benoeming van personeel, financiën, rekenmethode en accountantscontrole bij wet geregeld. De onderneming kent een onafhankelijke, van de publieke dienst gescheiden, wettelijke status en bezit rechtspersoonlijkheid. Zij geniet echter niet de wettelijke privileges en onaantastbaarheden zoals de departementen die kennen.

In het algemeen kennen de juridische zelfstandige publieke ondernemingen in Singapore de volgende institutionele karakteristieken (Truong, 1976). In de eerste plaats wordt iedere Statutory Board door middel van een ordinantie of parlementaire wet in het leven geroepen, waarmee de juridisch onafhankelijke status wordt gevestigd. Dit houdt in dat de organisatie het zelfbeschikkingsrecht heeft over het aangaan van verplichtingen en het vergroten of verkleinen van het eigendom. Bovendien kent de publieke onderneming in

Singapore een typisch eigen organogram dat uit verschillende niveaus bestaat. Het eerste niveau betreft de Board of Directors waarvan de voorzitter door de betreffende minister voor de duur van twee jaar wordt benoemd. Het tweede hiërarchisch niveau wordt gevormd door het managementteam dat normaliter bestaat uit een hoofddirecteur (Director-General), een secretaris en de hoofden van de verschillende afdelingen. Het management wordt benoemd door de Board of Directors en de Director-General is meestal tevens lid van de Board. Tenslotte is er het ondersteunend personeel dat bestaat uit bestuursfunctionarissen, uitvoerende functionarissen en administratieve werknemers die allen door de Board worden benoemd. In het geval van de MPA ziet het organogram er als volgt uit:



De grootte van de Board van een Singaporese publieke onderneming varieert van zes tot zeventien leden. Meestal is de voorzitter van de Board een parlementslid of een hoge ambtenaar van het betrokken ministerie. De Board van de MPA bestaat momenteel uit twaalf leden en de voorzitter is tevens staatssecretaris van het Ministerie van Transport. De overige leden zijn afkomstig van de Singaporese overheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Marine), van Singaporese belangenorganisaties (Singapore Shipping Association, Singapore National Shippers' Council en Singapore Organisation of Seamen) en van het (internationale) bedrijfsleven (UBS AG, New Econ Line Pte Ltd, Keppel Offshore & Marine Ltd, International Enterprise Singapore en Det Norske Veritas Pte Ltd).

Een vierde kenmerk van de publiek onderneming in Singapore is dat de werknemers niet de status van ambtenaar kennen, omdat zij niet door de zogenaamd Public Service Commission worden gerekruteerd en benoemd. De Board hanteert eigen salarisschalen, secundaire arbeidsvoorwaarden, mogelijkheden voor promotie en inhoudelijke controle-instrumenten. Meestal zijn deze belangen gelijk geaard aan die van de openbare dienst, maar zijn er afwijkingen om uitdrukking te geven aan het specifieke karakter van de Board. Een vijfde kenmerk is het feit dat er van de publieke ondernemingen die gericht zijn op het voorzien in infrastructuur, verwacht wordt dat zij hun uitgaven weten te dekken door hun eigen inkomsten. De Board mag ook investeringen doen die niet direct formeel vastgelegd zijn en de opbrengst van de verschillende activiteiten mag gereserveerd worden. De mogelijkheid tot participatie in tal van verschillende havengerelateerde activiteiten maakt de (financiële) controle van de publieke ondernemingen nog complexer. Tenslotte is een laatste kenmerk dat de rekeningen van de publieke ondernemingen gecontroleerd worden door de Auditor-General (ministerie van

Financiën) of door ieder ander die namens de minister gecertificeerd is en daarmee belast is. De jaarlijkse budgetinschattingen van de Board dienen door de betrokken minister te worden goedgekeurd. Bovendien dienen de raden de financiële verklaringen en jaarverslagen aan de minister te overleggen, zodat hij ze naar het parlement kan sturen.

5.5.4 De positie van de havenmeester

De positie van de havenmeester is op basis van een telefonisch interview in kaart gebracht. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1. De resultaten zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Algemeen	
Dienstverband havenmeester (organisatie)	Maritime and Port Authority of Singapore
Rechtsvorm van de voornoemde organisatie	Statutory Board van het Ministerie van Transport
Financiering havenmeester	De Statutory Board financiert de havenmeester; van de Statutory Board wordt verwacht dat zij haar uitgaven dekt door haar eigen inkomsten.
Taken	
Publiekrechtelijke taken van de havenmeester:	
• Regelgevende taken	Ja
• Administratieve taken	Ja
• Coördinerende taken	Ja
• Taken op het gebied van veiligheid	Ja
• Taken op het gebied van milieubescherming	Ja
• Overig	<ul style="list-style-type: none"> • Afgeven van registraties van (plezier)vaartuigen • Eindverantwoordelijkheid voor in- en uitklaren • Zoek- en reddingsoperaties
Commerciële taken van de havenmeester	Geen
Coördinerende eenheid in geval van rampen	MPA
Verantwoording	
Formele verantwoordingsstructuur	De havenmeester legt verantwoording af aan de directeur van de 'port division' van de MPA.
Praktische uitwerking van de formele verantwoordingsstructuur	Het bureau van de havenmeester is ondergebracht bij de 'port division' van de MPA; de havenmeester legt verantwoording af aan de directeur van de 'port division', maar de directeur (executive director) van de MPA is eindverantwoordelijk. De directeur moet verantwoording afleggen aan de Board.
Handhaving	
Toetsing adequate taakuitvoering (instantie(s))	De directeur van de MPA toetst de adequate taakuitvoering
Aanwezigheid onafhankelijke havenautoriteit	MPA beschouwt zich als een onafhankelijke havenautoriteit
Middelen	
Financieel	Budget, beschikbaar gesteld door de MPA
Mankracht	De havenmeester heeft een aantal assistenten tot zijn beschikking. Het management van de 'port division' van MPA is hiërarchisch leidinggevende, de havenmeester geeft operationeel en functioneel leiding.

Tabel 4.6 Nautisch beheer in Singapore

5.6 Hamburg

5.6.1 Inleiding

De haven van Hamburg wordt niet door een onafhankelijk, quasi-autonoom havenbedrijf met een eigen boekhouding beheerd. Voor zover van havenbeheer kan worden gesproken is dat ondergebracht bij verschillende ambtelijke diensten van de stadstaat Hamburg (financiën, economie, verkeer etc.) en zijn havenaangelegenheden activiteiten van algemeen bestuur. Initiatieven met betrekking tot havenbeheer worden dan ook door de regering en het parlement van de stadsstaat tegen andere belangrijke politieke zaken afgewogen. Met andere woorden, 'de' havenbeheerder van Hamburg bestaat niet.

Binnen de in paragraaf 1.4 geschetste classificatie wordt Hamburg getypeerd als een publieke *tool port* met een bureaucratische organisatiestructuur. De verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheid in deze haven is als volgt:

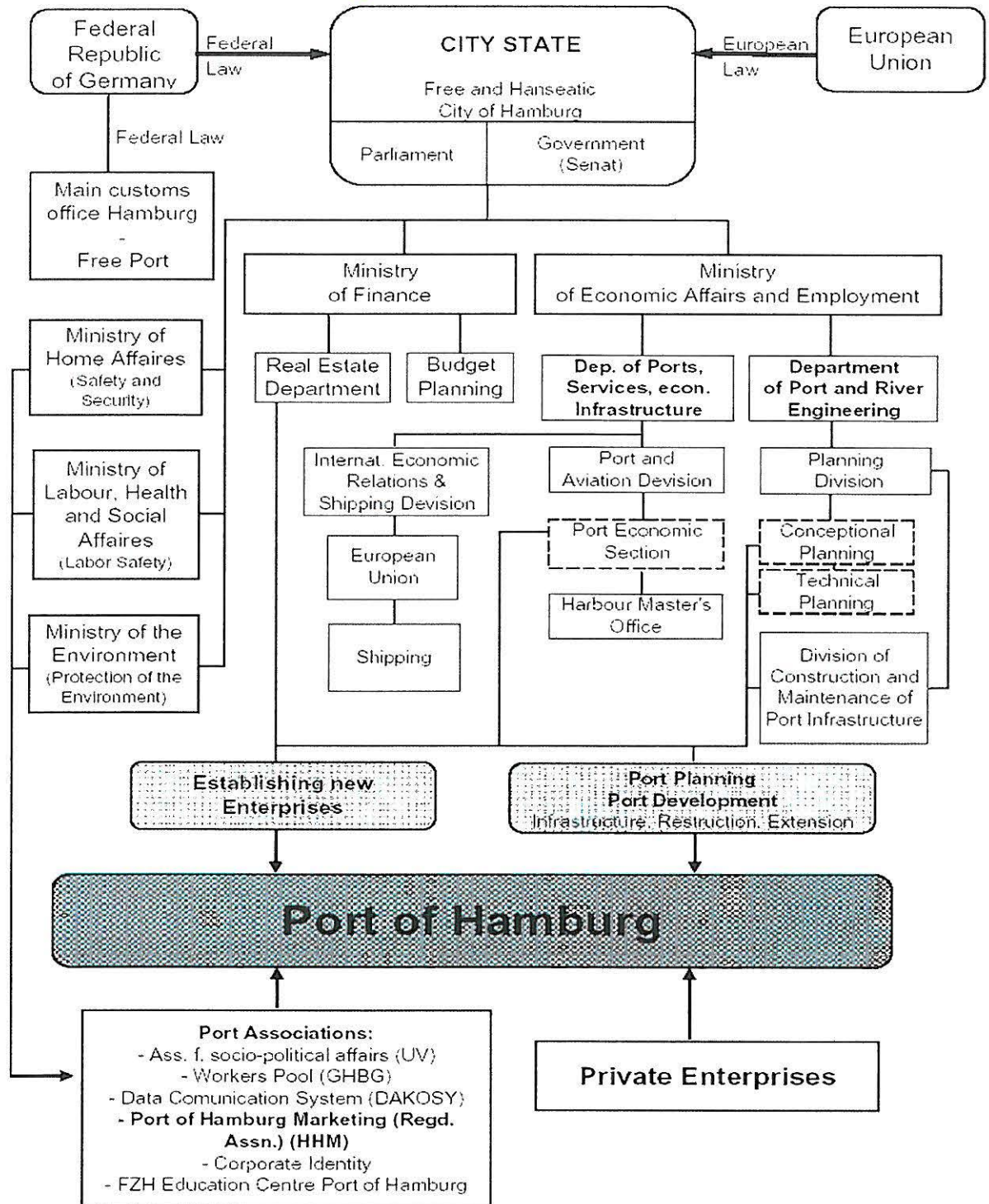
<i>Activiteit</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>
Havenbestuur	Publiek
Nautisch beheer	Publiek
Natte infrastructuur	Publiek
Droge infrastructuur	Publiek
Suprastructuur (toerusting)	Privaat
Suprastructuur (gebouwen)	Privaat
Overslag	Voornamelijk publiek, deels privaat
Loodswezen	Publiek
Sleepdiensten	Privaat
Dienstverlening m.b.t. af/aanmeren	n.b.
Dreggen/baggeren	Publiek

Tabel 4.7 Eigendomsverdeling haven van Hamburg

5.6.2 De positie van het havenbeheer

Het gegeven dat de haven van Hamburg geen juridische en economische zelfstandige entiteit is, houdt automatisch in dat er geen sprake is van een eenvoudige en overzichtelijke organisatiestructuur. Het organogram op de volgende pagina geeft deze structuur weer.

The City State and Port of Hamburg - Organisational Structure -



Zoals voornoemd is de haven van Hamburg geen juridische en economische zelfstandige entiteit: er is een zeer nauwe relatie tussen de stad Hamburg en haar haven. Er zijn een

vijftal gemeentelijk diensten (in het voorgaande schema aangeduid als ‘ministry’) bij het havenbeheer betrokken, te weten:

- Economische zaken en Werkgelegenheid
- Financiën
- Binnenlandse Zaken
- Sociale Zaken
- Milieubeheer

De dienst Economische Zaken is verantwoordelijk voor de havenontwikkeling, het aanleggen en onderhouden van de infrastructuur, het vaststellen van de havengelden en erfpachtcanons, het opstellen van verkeersregels en milieubescherming. Het *Ports, Services & Economic Infrastructure Department* van Economische Zaken is belast met beleidsontwikkeling en het doorvertalen van nationale en internationale beleidslijnen.

De natte en droge infrastructuur zijn in publieke handen en worden beheerd door de gemeente Hamburg. De dienst Economische Zaken is samen met de Dienst Financiën verantwoordelijk voor de uitgifte van grond (in erfpacht). Zuinig ruimtegebruik is hierbij een expliciet aandachtspunt. Een van de primaire aandachtspunten is momenteel de havenuitbreiding, hetgeen door de gemeente gefaciliteerd wordt door herstructurering van bestaand havengebied (voornamelijk door het droogleggen van dokken) en door het duiden van nieuwe gebieden in de bestemmingplannen.

Uitbreiding en onderhoud van de infrastructuur vallen onder de verantwoordelijkheid van de *Department of Port and River Engineering*, ook een onderdeel van de dienst Economische Zaken. Tot het takenpakket van deze afdeling behoort ook infrastructurele planning. Tevens is de divisie verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van werkzaamheden met betrekking tot milieubeheer, baggeren, hydrografie, waterzuivering en het onderhoud van sluisen, dammen, dijken en maritieme waarschuwingssystemen.

Het grootste overslagbedrijf HHLA (Hamburger Hafen- und Lagerhaus) is eigendom van de staat. Er zijn echter ook een aantal private overslagbedrijven actief. De gebruikers van de overslagfaciliteiten zijn verenigd in de *Hamburg Port Operators' Association (Unternehmensverband Hafen Hamburg)*. De voornoemde private ondernemingen zijn tevens eigenaar en beheerder van de suprastructuur (m.n. gebouwen, kranen, stations en portalen). Ook zijn zij deels eigenaar van (en dus verantwoordelijk voor) de infrastructuur, d.w.z. het aanleggen en onderhouden van wegen en bestrating op de in erfpacht uitgeven gebieden. Met het oog op deze rollen van private partijen typeert de gemeente Hamburg haar haven als een public-private partnership (PPP).

5.6.3 Nautisch beheer

Ook het nautisch beheer is ondergebracht bij het *Ports, Services & Economic Infrastructure Department* van Economische Zaken. Naast de eerdergenoemde taken, stelt deze divisie ook de havenverordening en de havengelden vast. Het milieubeheer is een gedeelde verantwoordelijkheid van de dienst milieubeheer en het *Department of Port and River Engineering* (onderdeel van de dienst Economische Zaken)

Het *Harbour Master's Office (Oberhafenamt)* is verantwoordelijk voor orde en veiligheid in de haven van Hamburg. Het Oberhafenamt is onderdeel van de *Port & Aviation Division* van het *Ports, Services & Economic Infrastructure Department* van de dienst Economische Zaken.

5.6.4 De positie van de havenmeester

De positie van de havenmeester is op basis van een telefonisch interview in kaart gebracht. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1. De resultaten zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Algemeen	
Dienstverband havenmeester (organisatie)	Stad Hamburg/ Dienst Economische Zaken en Werkgelegenheid
Rechtsvorm van de voornoemde organisatie	Stad
Financiering havenmeester	Budget toegekend door de stad Hamburg
Taken	
Publiekrechtelijke taken van de havenmeester:	
• Regelgevende taken	Ja
• Administratieve taken	Ja
• Coördinerende taken	Ja
• Taken op het gebied van veiligheid	Ja
• Taken op het gebied van milieubescherming	Ja
• Overig	VTS (Vessel Traffic Services)
Commerciële taken van de havenmeester	Nee; de havenmeester is wel verantwoordelijk voor de inning van de havengelden.
Coördinerende eenheid ingeval van rampen	Ingeval van rampen wordt de Havenmeester tijdelijk onderdeel van een speciale coördinatie eenheid onder verantwoording van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.
Verantwoording	
Formele verantwoordingsstructuur	De Havenmeester valt onder de verantwoordelijkheid van de havendirecteur (in dienst van de stad Hamburg)
Praktische uitwerking van de formele verantwoordingsstructuur	De Havenmeester rapporteert aan de Havendirecteur, die op zijn beurt verantwoording aflegt aan de Minister van Economische Zaken en Werkgelegenheid.
Handhaving	
Toetsing adequate taakuitvoering (instantie(s))	De Havenmeester legt verantwoording af aan de Havendirecteur
Aanwezigheid onafhankelijke havenautoriteit	Er is geen onafhankelijke havenautoriteit. De controle berust bij drie Ministeries: het Ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Volksgezondheid en Milieu.
Middelen	
Financieel	Het budget wordt beschikbaar gesteld door de stad Hamburg, maar moet worden goedgekeurd door het Ministerie van Financiën.
Mankracht	Het kantoor van de Havenmeester heeft 50 mensen in dienst; allen rapporteren aan de Havenmeester.

Tabel 4.8 Nautisch beheer in Hamburg

5.7 Felixstowe

5.7.1 Inleiding

De haven van Felixstowe ligt in het oosten van Engeland en maakt onderdeel uit van het 'Harwich Haven' gebied. Als gevolg van de geografie van Engeland (een eiland) onderscheiden Britse havens zich van nature op twee punten van continentale havens in Europa:

1. Geen enkele haven heeft een werkelijke monopoliepositie: iedere stad van betekenis heeft een haven binnen een straal van ongeveer honderdvijftig kilometer.
2. Het zogenaamde 'achterland' is veel beperkter van omvang, waardoor er minder nadruk ligt op intermodale verbindingen en 'transport hubs'.

Daarenboven heeft het Verenigd Koninkrijk als een van de weinige landen ruime ervaring met het privatiseren van havens. De aanleiding voor de evolutie van eigendom- en organisatiestructuur van de havens is drieledig:

- De noodzaak tot modernisatie van infrastructuur, suprastructuur en institutionele positionering.
- Het opheffen van financiële instabiliteit en het verbeteren van de financiële resultaten van de havens.
- Verstoorde arbeidsverhoudingen in combinatie met rigide en verouderde arbeidsvoorwaarden.

Een van de belangrijkste structurele problemen van de institutionele positionering van Britse havens tot de jaren tachtig van de vorige eeuw was de samenstelling van het bestuur van de haven. Het bestuur werd grotendeels gevormd door gebruikers van de havens, die zeer huiverig waren met het doorvoeren van verhogingen van haven- en kadegebelden. De inkomsten van de haven werden zodoende op den duur te laag om de investeringen te dekken. Bovendien stegen de loonkosten bijzonder sterk als gevolg van de CAO's en de sterke positie van de vakbonden in de haven. Het gevolg was dat de havens structureel verlies gingen leiden zonder dat er zicht was op verbetering van de resultaten.

Het haven-privatiseringsproces in Engeland is nu zo'n twintig jaar aan de gang. De belangrijkste wetgeving en gebeurtenissen in deze periode worden hieronder weergegeven:

- Het aannemen van de *Transport Act* in 1981, welke voorzag in de privatisering van de British Transport Docks Board (BTDB) en de privatisering van de *Associated British Ports* (ABP).
- De emissie van 49% van de aandelen van ABP middels een beursgang in 1983
- De verkoop van de *Sealink Harbours* (eigendom van British Railway) in 1984 middels een openbare aanbesteding.
- Het afschaffen van de *National Dock Labour Scheme* in 1989, waardoor de arbeidsvoorwaarden voor havenpersoneel gemoderniseerd werden en de arbeidszekerheid gereduceerd werd.
- Het aannemen van de *Ports Act* in 1991, welke voorziet in de mogelijkheid tot splitsing van nautische beheer (Harbour Authority) en overige havengerelateerde activiteiten. Deze overige activiteiten kunnen worden ondergebracht in een BV

(waarvan de Harbour Authority in eerste instantie eigenaar is) en de aandelen van deze BV mogen worden verkocht (na toestemming van het Ministerie van Transport). De helft van de opbrengsten van de verkoop zijn voor het voornoemde ministerie; eventueel mag hierop een bedrag voor het faciliteren van werknemersparticipatie in mindering gebracht worden. Wanneer de BV binnen tien jaar na privatisering grond verkoopt, wordt hier een heffing door de Britse overheid opgelegd (vijfentwintig procent indien verkoop binnen vijf jaar, twintig procent indien verkoop na zes of zeven jaar en tien procent indien verkoop na acht, negen of tien jaar).

- Aanpassing van de 1991 *Ports Act* in 1993, waardoor onvrijwillige privatisering van havens op initiatief van de overheid mogelijk werd.
- Het creëren van de mogelijkheid tot een Management Buy-Out (MBO) of Management/Employee Buy-Out (MEBO). Hiervoor is echter een zogenaamde 'private bill' (voorstel tot het verlenen van bevoegdheden of vrijstellingen, geïnitieerd door gemeente, bedrijf of individu) benodigd, hetgeen de procedure omslachtig, kostbaar en risicovol maakt.

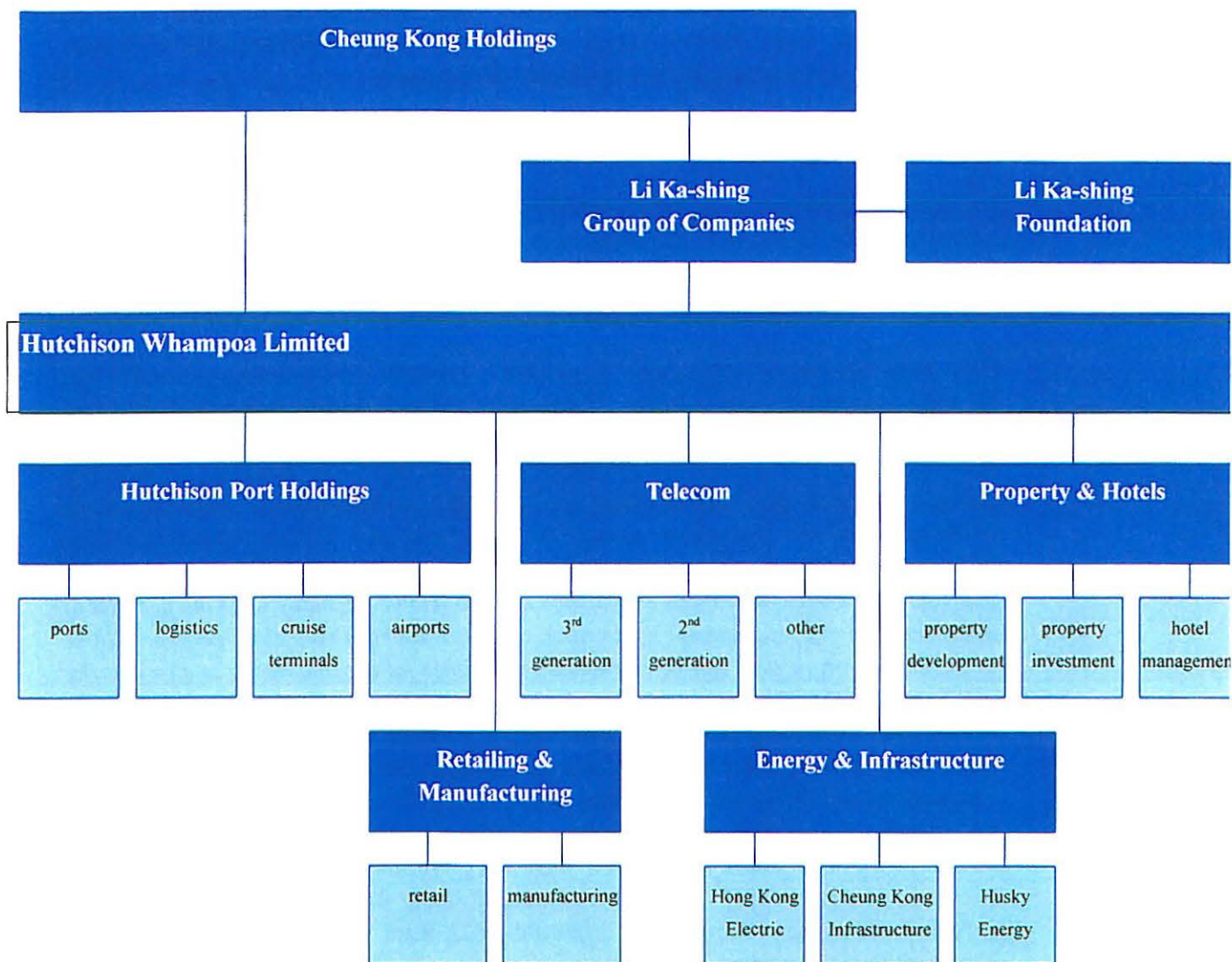
Binnen de in paragraaf 1.4 geschetste classificatie wordt Felixstowe getypeerd als een *private port* met een bureaucratische organisatiestructuur. De verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheid in deze haven is als volgt:

<i>Activiteit</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>
Havenbestuur	Privaat
Nautisch beheer	Publiek
Natte infrastructuur	Privaat
Droge infrastructuur	Privaat
Suprastructuur (toerusting)	Privaat
Suprastructuur (gebouwen)	Privaat
Overslag	Privaat
Loodswezen	Privaat
Sleepdiensten	Privaat
Dienstverlening m.b.t. af/aanmeren	Privaat
Dreggen/baggeren	Publiek/privaat

Tabel 4.9 Eigendomsverdeling haven van Felixstowe

5.7.2 De positie van de havenbeheerder

De haven van Felixstowe is –in tegenstelling tot het bovenstaande relaas met betrekking tot de Ports Act van 1991- altijd in private handen geweest. De haven is ontstaan aan begin van de vorige eeuw en is eigendom geweest van Trinity College Cambridge (1930-1951), Felixstowe Dock & Railway Company (1951-1976) en van P&O Ferries. Sinds 1991 is de haven eigendom van (en wordt beheerd door) Hutchison Port Holdings, een divisie van het internationale concern Hutchison Whampoa Ltd (HWL). De organisatiestructuur van Hutchison wordt weergegeven in onderstaande figuur.



In haar jaarverslag 2002 omschrijft HWL haar activiteiten als volgt: *“Hutchison Whampoa Limited, one of the largest companies listed on the Hong Kong Stock Exchange, is the holding company of the Hutchison Whampoa Group of companies. As one of the earliest big “hongs” or trading companies in Hong Kong, Hutchison’s history dates back to the 1800s. Today, HWL is a multinational conglomerate with businesses spanning 41 countries. With over 150,000 employees worldwide, Hutchison operates and invests in five core businesses: ports and related services; telecommunications; property and hotels; retail and manufacturing; and energy and infrastructure”.*

Hutchison Port Holdings (HPH) is een van de belangrijkste divisies van HWL. HPH’s missie luidt: *“to be the global market leader in port development, operations and logistics services”.* HPH’s ‘core business’ is het beheren van ruim 175 aanlegplaatsen, verspreid over 34 havens in de gehele wereld. Naast de haven van Felixstowe, is HPH eigenaar van de havens van Harwich en Thamesport en heeft zij een belang in de Europe Container Terminals (ECT) in de haven van Rotterdam.

Met betrekking tot de haven van Felixstowe voert HPH het havenbestuur en is zij eigenaar van de droge infrastructuur, de grond en deels van de suprastructuur en de natte infrastructuur. Tevens biedt HPH havendienstverlening aan.

5.7.3 Nautisch beheer

Het nautisch beheer van de haven van Felixstowe is de taak van de *Harwich Haven Authority (HHA)*. HHA is in 1863 opgericht als Harwich Haven Conservancy Board. De havenautoriteit is tevens verantwoordelijk voor het beheer van de *Harwich International Port* en *ABP Port of Ipswich*.

HHA heeft officieel de rechtsvorm “*Trust Port*”, een typisch Brits fenomeen dat het best als volgt omschreven kan worden: “*Trust ports are independent statutory bodies and have independent boards of trustees charged with acting in the interests of all stakeholders. Any surpluses are ploughed back into improving facilities or reducing charges. They hold the land and assets in trust for the public they serve. They are clearly in the public domain and cannot be sold, in whole or in part. The government approves their duties and how the board is constituted. Some Trust ports came into existence a long time ago. The Dover Board was established in 1605. However, many were the product of nineteenth century pragmatism. By creating a Trust Port, with very clear responsibilities to the community, a port can be prevented from either falling into decay or profiteering and losing sight of its primary purpose. Where a port is vital to the local region, its maintenance is deemed paramount and trust port status provides effective protection. Some trust ports on the Channel Islands are in effect monopoly ports for their island communities and the need for accountability is strong. To ensure Trust Port survival and to provide a realistic alternative to privatisation, new standards of openness, accountability and fitness for purpose have been introduced in the United Kingdom. These are recognised as providing a robust and viable way of managing a port*”. De praktijk heeft de theorie hier echter ingehaald. HHA heeft geen suprastructuur en droge infrastructuur in eigendom, en slechts een deel van de natte infrastructuur en een zeer beperkte hoeveelheid grond. De rechtsvorm van Trust Port wordt hier dus niet gebruikt als alternatief voor privatisering, maar is daaraan complementair.

HHA omschrijft haar taken als volgt: ‘*HHA is a harbour authority, responsible for the protection, regulation, maintenance and improvement of the harbour. Its priorities are the safety of all harbour users, from the largest containership to the many leisure craft that enjoy the estuaries, and protection of the environment*’.

5.7.4 De positie van de havenmeester

De positie van de havenmeester is op basis van een telefonisch interview in kaart gebracht. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1. De resultaten zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Algemeen	
Dienstverband havenmeester (organisatie)	Harwich Haven Authority (HHA)
Rechtsvorm van de voornoemde organisatie	Publieke organisatie (Trust Port)
Financiering havenmeester	De havenmeester is in dienst bij HHA; HHA genereert eigen inkomsten middels het innen van havengelden en het opleggen van milieueffingen
Taken	
Publiekrechtelijke taken van de havenmeester:	
• Regelgevende taken	Ja
• Administratieve taken	Ja
• Coördinerende taken	Ja
• Taken op het gebied van veiligheid	Ja
• Taken op het gebied van milieubescherming	Ja
• Overig	Opsporingsbevoegdheden
Commerciële taken van de havenmeester	Nee; de vijf havens in het 'Harwich Haven' gebied zijn allen separate commerciële entiteiten.
Coördinerende eenheid in geval van rampen	De havenmeester samen met de Britse Kustwacht (UK Coast Guard)
Verantwoording	
Formele verantwoordingsstructuur	HHA Board (bestaande uit vijf leden van de zijde van de overheid en vijf leden van de zijde van havengebruikers)
Praktische uitwerking van de formele verantwoordingsstructuur	De havenmeester is een 'executive member' van de HHA Board en legt verantwoording af aan de Board.
Handhaving	
Toetsing adequate taakuitvoering (instantie(s))	Geen informatie beschikbaar
Aanwezigheid onafhankelijke havenautoriteit	Geen informatie beschikbaar
Middelen	
Financieel	Budget, beschikbaar gesteld door HHA
Mankracht	

Tabel 4.10 Nautisch beheer in Felixstowe

5.8 Le Havre

5.8.1 Inleiding

De officiële naam van de haven van LeHavre is 'Port autonome du Havre'. Deze naam geeft aan dat het hier gaat om een haven met een bepaalde mate van bestuurlijke en financiële onafhankelijkheid. De haven heeft deze zelfstandigheid verkregen middels een beslissing van het parlement van 13 november 1924. Deze beslissing werd voorafgegaan door het aannemen van een wet die autonomie van havens in Frankrijk mogelijk maakte.

LeHavre is de belangrijkste haven van Frankrijk. Tot de jaren negentig heeft de haven een periode van groeivertraging doorgemaakt, hetgeen te wijten was aan hoge kosten en onzekerheid met betrekking tot verladersactiviteiten (stakingen). Vanaf 1987 is de haven ingrijpend gemoderniseerd en zijn er vergaande hervormingen doorgevoerd. Sindsdien is de concurrentiekracht van LeHavre gestaag toegenomen.

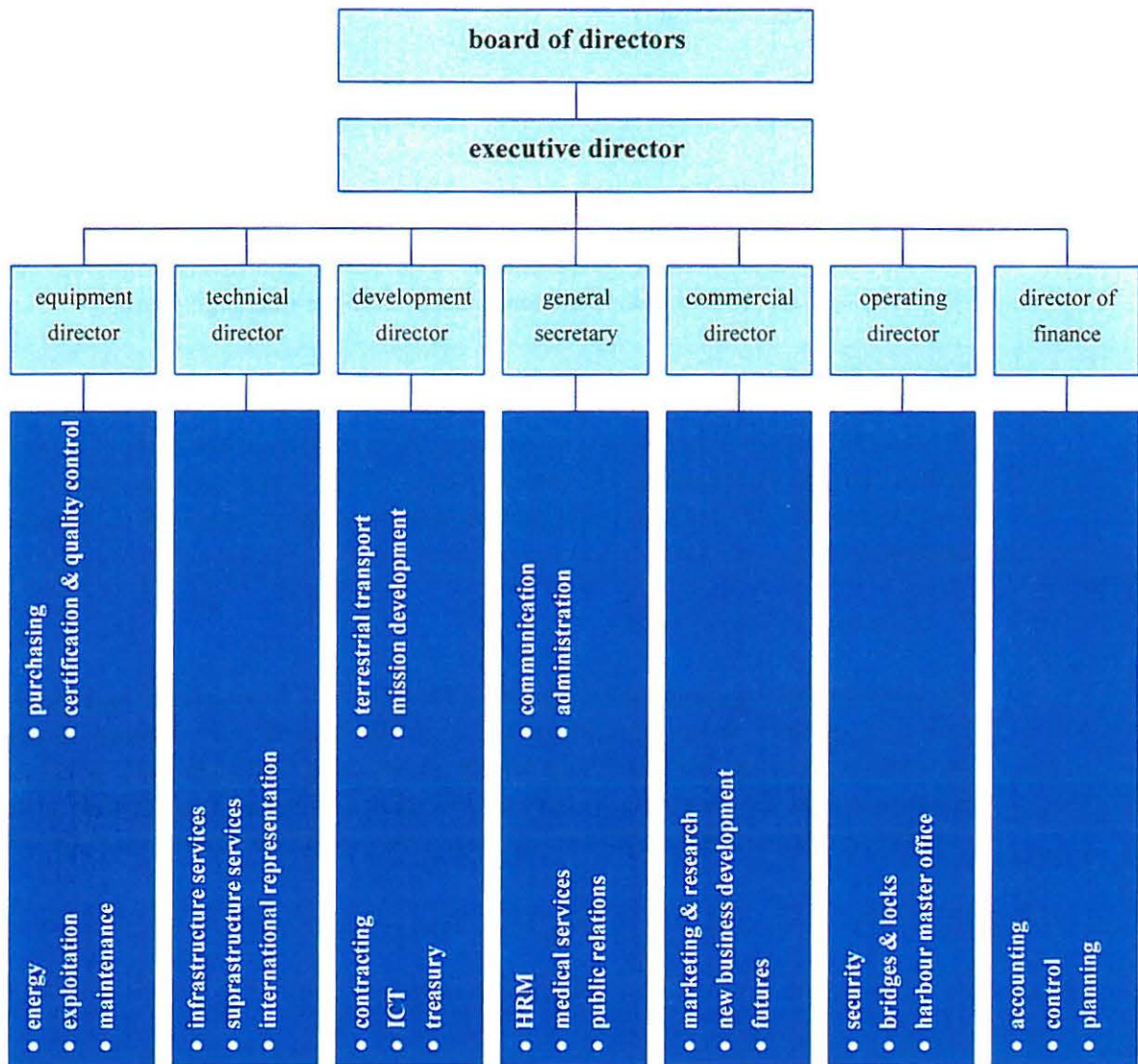
Binnen de in paragraaf 1.4 geschetste classificatie wordt LeHavre getypeerd als een publieke *tool port* met een bureaucratische organisatiestructuur. De verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheid in deze haven is als volgt:

<i>Activiteit</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>
Havenbestuur	Publiek
Nautisch beheer	Publiek
Natte infrastructuur	Publiek
Droge infrastructuur	Publiek
Suprastructuur (toerusting)	Publiek en privaat
Suprastructuur (gebouwen)	Publiek
Overslag	Privaat
Loodswezen	Publiek
Sleepdiensten	Privaat
Dienstverlening m.b.t. af/aanmeren	Privaat
Dreggen/baggeren	Publiek

Tabel 4.11 Eigendomsverdeling haven van Le Havre

5.8.2 De positie van de havenbeheerder

De haven van LeHavre wordt beheerd door *L'Autorité Portuaire du Havre*, een publiekrechtelijk orgaan. De organisatiestructuur van de havenautoriteit wordt weergegeven in onderstaande figuur.



De havenautoriteit wordt aangestuurd door zeven *directors*, elk met een eigen specialisatie. Deze directeuren staan onder hiërarchische leiding van een *executive director* (*directeur-général*). Tezamen vormen zij de *board of directors* (*direction*). De *direction* legt verantwoording af aan de '*conseil d'administration*' welke wordt voorgezeten door een *Président-directeur*. De conseil d'administration is vergelijkbaar met een Nederlandse Raad van Bestuur. De Raad heeft geen beleidsuitvoerende (wel beleidsinitiatie) taken en telt niet minder dan 30 leden:

- twee afgevaardigden van de Kamer van Koophandel en Fabrieken van LeHavre
- een afgevaardigde van de regio Haute-Normandie
- een afgevaardigde van het departement Seine-Maritime
- een afgevaardigde van de gemeenteraad van LeHavre
- een afgevaardigde van de gemeenteraad van Sandouville
- een afgevaardigde van het SIVOM (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple)
- vijf afgevaardigden van de ondernemingsraad van de *Autorité Portuaire du Havre*
- een afgevaardigde van de vakbond voor havenarbeiders
- drie afgevaardigden uit brancheverenigingen van havengebruikers
- vier afgevaardigden van de staat

- een regeringscommissaris
- de Préfet
- zeven onafhankelijke leden met relevante specialisaties
- de directeur-général van de Autorité Portuaire du Havre

De grond en de infrastructuur (d.w.z. de wegen, spoorwegen, waterwegen en kades) in het havengebied zijn publiek eigendom, evenals een deel van de suprastructuur (havendokken, baggermachines). De kranen en gebouwen zijn (deels) in private handen. De overslagactiviteiten worden uitsluitend door private partijen uitgevoerd.

5.8.3 Nautisch beheer

De *Autorité Portuaire du Havre* is tevens verantwoordelijk voor het nautisch beheer. Het bureau van de havenmeester is ondergebracht bij de afdeling ‘operations’ van de Havenautoriteit. De havenmeester is primair verantwoordelijk voor orde en veiligheid in de haven.

5.8.4 De positie van de havenmeester

De havenmeester van LeHavre was helaas niet bereid aan dit onderzoek mee te werken. Ook via andere wegen (medewerkers van de haven) en bronnen (bestaande onderzoeksrapporten, het jaarverslag en de website van de haven etc.) is nauwelijks informatie over dit onderwerp verkregen. Derhalve was helaas onvoldoende materiaal beschikbaar om een beeld te schetsen van de positie van de havenmeester van LeHavre.

6 Conclusies internationale benchmark

6.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk beoogt primair het beschrijven van de eigendomsstructuur, de organisatiestructuur en (voor zover mogelijk) de relatie(s) inzake sturing, het afleggen van verantwoording en de handhaving tussen havenbeheerder en de betrokken overheden. Beschrijven is iets anders dan vergelijken. Bij het interpreteren van de voorgaande beschrijvingen is het derhalve van groot belang dat geen appels met peren worden vergeleken. Elk van deze havens heeft voor- en nadelen en heeft te maken met kansen en bedreigingen.

Bovendien geldt te allen tijde dat de beschrijvingen duidelijk aan een periode gebonden zijn. De tijd staat niet stil. Nieuwe bedrijven vestigen zich, oude gaan weg, worden overgenomen of breiden juist uit; nieuwe infrastructuur wordt aangelegd, vervangen of gesloopt. De haven staat nooit stil. Sommige vernieuwingen of veranderingen kunnen zo ingrijpend zijn dat de institutionele positie in een relatief korte tijd significant wijzigt. Singapore is in dit verband een treffend voorbeeld.

Tenslotte is het bij dit type analyses onvermijdelijk dat de casuïstiek op een hoger abstractieniveau gebracht wordt, om het geheel te kunnen doorgronden. Een vergelijking vindt vervolgens ook plaats op dit hogere abstractieniveau en daar doet zich een belangrijke valkuil voor. In het abstraheren van een casus gaan veel details en nuances verloren. In een vergelijking kan een bepaald aspect van twee havens vergelijkbaar worden geacht terwijl dat –indien de details en nuances in ogenschouw worden genomen– in werkelijkheid veel minder het geval is. Een kudde mieren lijkt van een afstand immers ook één zwarte vlek.

6.2 Waarom havens met elkaar vergelijken?

Waarom dan toch een vergelijkende paragraaf toevoegen? In tegenstelling tot vele andere rapportages betreft het hier geen concurrentieanalyse of een zoektocht naar punten van overeenstemming opdat wet- en regelgeving geüniformeerd kunnen worden. Bij dergelijke exercities is vergelijken expliciet aan de orde. De voorgaande beschrijvingen dienen echter wel als referentie voor de beeldvorming over de verzelfstandiging van het GHR. Impliciet is vergelijken dus wel degelijk aan de orde.

Als men een vergelijking wil maken dan is de vraag aan de orde waarop men wil vergelijken. Dat hangt uiteraard van het doel af. Veelzeggend is in dit verband ook de frase: 'Where you stand depends on where you sit'. Met andere woorden, hoe je

vergelijkt, hangt af van hoe je kijkt, hetgeen weer afhangt van de maatschappelijke positie die je inneemt. Wanneer men bijvoorbeeld als havenmanagement informatie over de kwaliteit van de eigen vestigingsplaats wil krijgen dan vergelijkt men op zaken als nautische toegankelijkheid, grondprijzen, achterlandverbindingen, milieuraandvoorwaarden etc. Is men daarentegen als havenbestuurder geïnteresseerd in de vraag hoe de haven in vergelijking met anderen presteert dan kijkt men bijvoorbeeld naar de hoeveelheid uitgegeven grond in de afgelopen tien jaar, de groei van de totale en sectorspecifieke hoeveelheid goederenoverslag in de afgelopen vijf jaar etc. Het mag duidelijk zijn dat waarop men havens vergelijkt grotendeels de uitslag van het beeld zal bepalen.

Binnen de context van dit onderzoek is op drie manieren invulling gegeven aan het begrip 'vergelijking'. Ten eerste worden de havenactiviteiten op de dimensie 'verantwoordelijkheid' (i.c. privaat of publiek) vergeleken. Ten tweede worden algemene conclusies getrokken, welke van belang kunnen zijn bij de beeldvorming van het ministerie omtrent de verzelfstandiging van het GHR. Ten derde wordt een aantal specifieke constatering opgenomen. Deze kunnen door het ministerie worden meegenomen als aandachtspunten naarmate de verzelfstandig concreter vormgegeven wordt.

6.3 De positie en verzelfstandiging van het GHR internationaal vergeleken

In de onderstaande tabel worden de klassieke havenactiviteiten op de dimensie 'verantwoordelijkheid' (i.c. privaat of publiek) vergeleken tussen Rotterdam en New York/New Jersey, Singapore, Hamburg, Felixstowe en LeHavre. De activiteiten waarop de buitenlandse referenties afwijken van Rotterdam zijn grijs gearceerd.

ACTIVITEIT	VERANTWOORDELIJKHEID					
	<i>Rotterdam</i>	<i>NY/NJ</i>	<i>Singapore</i>	<i>Hamburg</i>	<i>Felixstowe</i>	<i>LeHavre</i>
Havenbestuur	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Privaat	Publiek
Nautisch beheer	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek
Natte infrastructuur	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Privaat	Publiek
Droge infrastructuur	Publiek	Publ./priv.	Publ./priv.	Publiek	Privaat	Publiek
Suprastructuur (toerusting)	Privaat	Privaat	Publiek ⁶	Privaat	Privaat	Publiek
Suprastructuur (gebouwen)	Privaat	Privaat	Publiek ¹	Privaat	Privaat	Publiek
Overslag	Privaat	Privaat	Publiek ¹	Publ/priv	Privaat	Privaat
Loodswezen	Privaat	Publiek	Publiek	Publiek	Privaat	Publiek
Sleepdiensten	Privaat	Privaat	Publiek + privaat	Privaat	Privaat	Privaat
Dienstverlening m.b.t. af/aanmeren	Privaat	Privaat	Publiek	onbekend	Privaat	onbekend
Dreggen/baggeren	Publiek	Publiek.	Publiek.	Publiek.	Publiek	Publiek

⁶ Privaat in theorie mogelijk

Op basis van deze benchmark is een aantal algemene conclusies te trekken welke van belang kunnen zijn bij de beeldvorming van het Ministerie omtrent de verzelfstandiging van het GHR. Dit zijn:

- wanneer in de discussie omtrent verzelfstandiging van het GHR gerefereerd wordt aan buitenlandse 'best practices' dient de geografische en institutionele context niet uit het oog verloren te worden. Zo is de huidige positionering van de haven van Rotterdam wezenlijk anders dan die van Britse havens als Felixstowe (monopolieposities zijn daar minder aan de orde en er is nauwelijks sprake van een achterland) en verschilt de politieke omgeving in Duitsland (federatie) en Singapore (eenpartijstaat) structureel van die in Nederland;
- bij het verzelfstandigen of privatiseren van havens kunnen 'push' of juist 'pull' motieven leidend zijn. Bij Felixstowe zijn dit overduidelijk 'push'-motieven geweest (noodzaak tot modernisering, opheffen van financiële instabiliteit, verstoorde arbeidsverhoudingen, rigide en verouderde arbeidsvoorwaarden), terwijl bij Singapore overwegend 'pull'-motieven spelen (genereren van kapitaal middels een beursgang etc.). De (politieke) motivaties voor de verzelfstandiging of zelfs privatisering van het havenbeheer heeft haar weerslag op de wijze waarop het havenbeheer wordt geordend, organisatorisch wordt opgezet en de resultaten die het behaalt;
- de zeggenschap over en sturing van havenactiviteiten worden voornamelijk bepaald door het eigendom van de betreffende activiteiten. Het feit dat een havenbeheerder een NV-structuur heeft of juist een gemeentelijke tak van dienst is, zegt op zich niet veel over de verhouding tussen publieke en private activiteiten in die haven. Waar Singapore op het eerste gezicht veel 'privater' lijkt te zijn dan Hamburg, blijkt bij nadere analyse juist bijna het tegenovergestelde het geval te zijn. Een verklarende internationale vergelijking kan zodoende alleen plaatsvinden door op het niveau van de ordening en sturing van havenactiviteiten het havenbeheer met elkaar te vergelijken;
- privatisering van havenactiviteiten kan alleen plaatsvinden bij havenactiviteiten met een echt privaat karakter die onderhevig zijn aan het prijsmechanisme en de tucht van de markt. Een interessant voorbeeld kan de containeroverslag in Singapore worden, zodra dit bedrijf naar de beurs gaat;
- hoe commerciëler het havenbeheer wordt, des te groter is de kans dat er financieel en organisatorisch een scheiding van droge en natte havenbeheersactiviteiten plaatsvindt. Een goed voorbeeld hiervan zijn Felixstowe en Singapore, waarbij het nautisch beheer in aparte organisaties is ondergebracht;
- hoe privater een havenbeheersorganisatie institutioneel is gepositioneerd des te meer moeite heeft zij met het betrekken van publieke en private stakeholders bij de bepaling en uitvoering van beleidsprioriteiten. Voorbeelden van dit mechanisme zijn te vinden in New York waar het lang heeft geduurd alvorens de havenbeheerder oog kreeg voor de belangen van verladers (Stevens, 1997) en Felixstowe dat grote moeite heeft met het verkrijgen van goedkeuring voor de uitbreiding van de containerterminal.

6.4 Suggesties voor nader onderzoek

Tenslotte is een aantal specifieke constatering te doen welke door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat in combinatie met de gemeente Rotterdam verder zouden kunnen worden uitgewerkt in de voorbereiding op de meer concretere vormgeving van de verzelfstandiging van het GHR.

Dit zijn:

- de openbaarheid van bestuur en de transparantie van de besluitvorming die bij het havenbeheer van New York concreet zijn uitgewerkt en geïmplementeerd;
- het zuinig ruimtegebruik als expliciet aandachtspunt in de uitwerking van het havenbeleid van de havenbeheerder in Hamburg;
- de nadrukkelijke organisatorische en financiële scheiding van commercieel en publiek/nautisch havenbeheer in New York, Felixstowe en Singapore om scheiding tussen regelgevende bevoegdheden en uitvoering aan te brengen en om het vraagstuk van de beleidsmatige coördinatie van het droge en natte havenbeheer en de regulering van tegenstrijdige belangen vorm te geven;
- de aandacht voor het waarborgen van de kwaliteit en professionaliteit van het nautisch havenbeheer in Singapore waar MPA een grootschalig onderzoek laat verrichten naar de vraag en aanbod van nautisch geschoolden en de kwaliteit van de opleidingen.

Bijlage A Literatuurlijst

- Baird, A. (1999) *Privatization Defined: is it the universal panacea?*, Washington D.C.: the World Bank
- Chlomoudis, C.L. en A.P. Athanasios (2002) 'European Union Port Policy: the movement towards a long-term strategy' Athene: Ellinika Grammate S.A.
- ECORYS (2002). De publieke belangen bij de verzelfstandiging van het GHR. Fase 1, Rotterdam.
- Gray, R. en V.F. Valentine (2000) 'The measurement of port efficiency using Data Envelopment Analysis' paper for the International Workshop, Special Interest Group on Maritime Transport and Ports, Genua: juni 2000
- Hutchison Whampoa Ltd (2002) 'Annual Report'
- Jersey Harbour & Airport Committee (2002) 'Jersey Harbours: progress towards the Trust port'
- Mintzberg, H. (1979) 'The structuring of organizations' New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Mody, Ashoka (1997) 'Infrastructure strategies in East Asia: the untold story', Washington D.C.: the World Bank.
- Pan, K. et al. (1999) 'A comparative look at port development', GTTL Spring Seminar, June.
- PSA Corporation (2001) 'Annual Report'
- PSA Corporation (2003) 'PSA announces new global management structure' PortView, maart.
- Stevens, H. (1997) 'De institutionele positie van zeehavens: een internationale vergelijking', Delft: Eburon.
- Stevens (1998). 'Hanteerbare hybriditeit. Inzichten uit internationaal zeehavenbestuur', in: Bestuurskunde, jrg. 7, nr 8, pp. 336 – 347.
- Stevens, H. (2000). 'De marktpositie van de Zeeuwse havens. Over het samenspel van overheid en bedrijfsleven', in: Zeelandboek nr 4.
- Verhoeff, J.M. (1981) 'Aspecten van het Nederlandse zeehavenbeleid' in: Tijdschrift voor Vervoerswetenschappen, jrg 23, nr. 2
- World Bank (2001) 'Port Reform Toolkit', Washington D.C.: the World Bank.

Bijlage B Vragenlijst publiekrechtelijke taken/functies van de (Rijks)havenmeester en de onderliggende organisatie

1. Kunt U een beschrijving geven van de huidige publiekrechtelijke taken van de havenmeester? (Nautisch beheer, orde en veiligheid, aansturing loodswezen, havenontvangst installaties, verordening kadegeld, overige milieuaspecten, vervoer gevaarlijke stoffen, port security)
2. Bestaan er volgens U op dit moment (in de huidige organisatie structuur) tegenstrijdige belangen tussen de commerciële aspecten van het havenbeheer en de aan de havenmeester opgedragen Rijkstaken (Toelichten per onder vraag 1 gespecificeerde taak waarom wel of niet).(Eventueel als voorbeeld de recente commotie omtrent het aan boord zijn van vuurwerk waarbij Inspectie V&W naar aanleiding van info van de Havenmeester opdracht gaf het schip te laten vertrekken en de taak/verantwoordelijkheid van de havenmeester daarbij)
3. Kunt U een beschrijving geven van de formele en de informele verantwoordelijkheidsstructuur? Met andere woorden aan wie bent U formeel verantwoording verschuldigd en gaat dat in de praktijk ook zo?
4. Wie (en op welke wijze) toetst thans in hoeverre de publiekrechtelijke taken van de havenmeester naar behoren worden uitgevoerd?
5. Wat zijn volgens U de wijzigingen die optreden in de positie van de Havenmeester bij verzelfstandiging van GHR? Voorziet U daarbij problemen en/of voordelen voor de uitoefening van de publiekrechtelijke taken?
6. Treden er bij verzelfstandiging veranderingen op in rol die GHR heeft bij het (her)schrijven c.q. aanpassen van de havenverordening en het havenreglement? In hoeverre is er nu sprake van een strijdige situatie waarbij de regelgevende en de controlerende instantie dezelfde zijn?
7. Door wie wordt de Havenmeester aangestuurd in een geprivatiseerde situatie? Aan wie is de Havenmeester verantwoording verschuldigd in een dergelijke situatie?
8. In welke richting moet volgens U een oplossing gezocht worden indien nu problemen voor de toekomst gesignaleerd worden? (“vervolg vraag n.a.v. de antwoorden op de meeste overige vragen)
9. Hoe dient de Havenmeester (en de organisatie) gefinancierd te worden in een situatie van verzelfstandiging? Welke wijzigingen treden op t.o.v. de huidige situatie? Is dit volgens U van belang voor de uitoefening van de publiekrechtelijke taken?
10. Treden er volgens U wijzigingen op in de relatie met Rijkswaterstaat over het onderhoud van de vaarwegen (nieuwe waterweg/eurogeul) en zo ja welke? Treden er ook wijzigingen op in de procedures voor het onderhoud van de havenbekkens? Is hier ook sprake van financiële consequenties?
11. Verandert er volgens U iets in de situatie m.b.t. de havens van Schiedam en Vlaardingen?
12. Op welke wijze kan volgens U het vakmanschap en de kennis van havenmeester in de toekomst het beste gewaarborgd worden?

Bijlage C Lijst met geïnterviewde personen

De heer J. Baris	Havenmeester Vlaardingen
De heer Brokerhof	Afdeling Vastgoed bij de gemeente Schiedam
De heer R.J. Hagman	Hoofd Scheepvaartzaken AVS (Rijkswaterstaat Zuid Holland)
De heer J. Lems	Havenmeester Rotterdam
De heer F. Ligthart	Directeur/Havenmeester Dordrecht
De heer C. Oudendijk	Executive Director Ports Amsterdam
De heer J. Verkiel	Voormalig Havenmeester van Vlissingen en voormalig Commercieel Directeur van Zeeland Seaports, thans interim directeur Zeeland Seaports
De heer R.E. Verhulst	Site Manager/Harbourmaster Moerdijk

Bijlage D: methodologie internationale benchmark

Als methodologie is een combinatie van deskresearch en telefonische/schriftelijke interviews gehanteerd. De interviews zijn gehouden met de volgende personen/instanties:

- Mr. J. Pollmann (Havenmeester te Hamburg)
- Mr. C. Bone (US Coast Guard, Havenmeester te New York/New Jersey)
- Mr. P. Zantal (PANYNJ)
- Mr. L. Khok Cheng (Maritime and Port Authority of Singapore, Havenmeester te Singapore)
- Mr. D. Coe (Port of Felixstowe/Hutchison Port Holdings)
- Mr. S. Furness (Harwich Haven Authority)

De gebruikte vragenlijst is bijgevoegd in bijlage F. Aangaande het deskresearch is informatie opgevraagd bij de volgende instanties:

- International Association of Harbour Masters
- The International Association of Ports and Harbours
- The American Association of Port Authorities
- US Coast Guard
- Institute of Marine Studies (University of Plymouth)
- Harwich Haven Authority
- Singapore Shipping Association
- Temasek Holdings Ltd.
- The World Bank
- Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
- Economische Voorlichtingsdienst
- Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders

Bijlage E Organisatiestructuren

In hoofdstuk 5 worden verschillende begrippen voor verschillende typen organisaties gehanteerd. Deze typologie is ontleend aan Mintzberg (1979) en de gebruikte typen zijn hieronder weergegeven.

De *simpele structuur* laat zich waarschijnlijk het gemakkelijkst kenmerken door wat het niet heeft: het ontbeert namelijk een technostructuur, heeft weinig of geen ondersteunende staf, kent slechts een geringe arbeidsverdeling, kent weinig specialisatie en differentiatie tussen de organisatie-eenheden en heeft slechts een beperkt aantal hiërarchische niveaus. De simpele structuur wordt met name aangetroffen bij jong, kleine organisaties met een relatief weinig geavanceerde technologie in een niet-complexe, doch dynamische omgeving. De macht ligt duidelijk gecentraliseerd. Het belangrijkste coördinatiemechanisme betreft de directe supervisie. Alleen bij kleine havens of recent geprivatiseerde havens kan sprake zijn van een dergelijke structuur. Voorbeelden van dergelijke havens zijn bijvoorbeeld Southampton en Boston in het Verenigd Koninkrijk.

Bij *de machinebureaucratie* zit de technostructuur duidelijk op het vinkentouw. Het belangrijkste coördinatiemechanisme is dan ook standaardisatie van het werkproces. In termen van de ontwerpparameters kan de organisatie als volgt gekarakteriseerd worden: het kent sterk gespecialiseerde (zowel horizontaal als verticaal) routinematige taken op de operationele kern die zich bijzonder goed lenen voor formalisatie en standaardisatie. De organisatie-eenheden zijn groot, en de differentiatie is vooral functioneel van aard. Er is sprake van een beperkte mate van horizontale centralisatie, en er bestaat een scherpe scheiding tussen lijn en staf. De gehanteerde technologie staat sterke regulering toe. Voorbeelden van havens waar deze organisatiestructuur wordt aangetroffen zijn Felixstowe, Hamburg en Montreal.

De *divisiestructuur* is kenmerkend voor grote, en al wat oudere organisaties, die op grond van een grote diversiteit van markten is gedifferentieerd naar marktpartijen. Het middelmanagement speelt in zo'n structuur een belangrijke rol; het vormt immers tevens het topmanagement van de verschillende divisies. Een bepaalde mate van verticale decentralisatie is vereist, maar om toch vanuit het hoofdkantoor waar het strategisch management gevestigd is, enige greep op de gang van zaken te houden, wordt gebruik gemaakt van de standaardisatie van output als coördinatiemechanisme. Controlesystemen ten behoeve van output of resultaatmeting, ontwikkeld en toegepast door de technostructuur, spelen in deze configuratie dan ook een belangrijke rol. De relatieve zelfstandigheid van de divisies stelt ze in staat om intern een structuur te kiezen die past bij de lokale omstandigheden waarin de divisie moet opereren. Eén factor dient hierbij echter niet uit het oog verloren te worden: er is een sterk bepalende machtspositie buiten de divisie als organisatie aanwezig, en dat is het hoofdkantoor. Een sterke neiging tot gedragsformalisatie en centralisatie zal in de divisie hierdoor zeker voelbaar zijn. Deze structuur wordt aangetroffen bij bijvoorbeeld Rotterdam, Vancouver en New York/New Jersey.

Bijlage F Vragenlijst internationale benchmark

INTRODUCTION

Currently the Netherlands Economic Institute (ECORYS-NEI) conducts a study in relation to the corporatisation of the Rotterdam Municipal Port Management (RPMR), commissioned by the Dutch Ministry of Transport. Part of the study involves a benchmark analysis of the position (and more specific the Public Service Obligations (PSO's)) of Harbor Masters in the following ports:

1. New York
2. Singapore
3. Felixstowe
4. Le Havre
5. Hamburg

The aim of this exercise is to compare the organizational structure of the aforementioned ports in terms of (1) management, (2) accountability and (3) enforcement.

Within the scope of this study, we define the concepts of Harbor Master and PSO as follows:

Harbor Master	The person who is responsible for preserving order and safety in the harbor.
Public Service Obligation	Those tasks attributed to the Harbor Master, which are directly related to the public interest (safety, environmental protection) and are hence characterized by an <i>obligation</i> to execute or implement.

We would most appreciate it if you could assist us with this study by answering the questions below for your port.

QUESTIONS

(A) The judicial position of the Harbor Master:

1. Which organization employs the Harbor Master?
2. What is the legal form of the aforementioned organization (e.g. governmental organization, non-governmental organization, public limited company, private limited company)
3. Who (which organization) finances the Harbor Master?
4. Should the occasion arise, who can fire the Harbor Master?

(B) Task & responsibilities of the Harbor Master:

We have classified the relevant PSO's in seven groups. Could you please indicate which PSO's your Harbor Master has?

	YES	NO
a. Issuing of rules and regulations		
b. Administration		
c. Coordination		
d. Safety		
e. Environmental protection		
f. Powers to investigate		
g. Other, namely		

(C) Division of responsibilities:

(1) Does the Harbor Master have commercial tasks in addition? If so, please specify.
(2) In case of a disaster, who would be the coordinating nucleus?

(D) Accountability:

To whom is the Harbor Master formally accountable (e.g. Port Director, Mayor, Minister etc.) ?
Could you describe the practical formation of the aforementioned relation?

(E) Enforcement:

Who (which institution) checks whether or not the Harbor Master executes his/her PSO's properly?
Is there an independent Port Authority? If so, what is its function?

(F) Resources:

Which financial resources are available to the Harbor Master for executing his tasks?
Which human resources are available to the Harbor Master for executing his tasks?



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

AVS Goederenvervoer

DEELPLANNUMMER

INTERNE BEHANDELING

H	A	V	P	D	C	R	T	Z	D	U	B
I	-		X	X	X	X	X	X	K	I	U
D									R	T	R
										V	

Na afhandeling via secretariaat
retour archief a ub met Bijlagen(n)

10-07-03
deplannen

DIRECTIE ZUID-HOLLAND

Nr. 8425

18 JUL 2003

VOOR NR. VOLG NR.

Geadresseerde

Contactpersoon
drs. A. Houtman
Datum
15 juli 2003
Ons kenmerk
G/A-03/004181

Doorkiesnummer
070 351 1458
Bijlage(n)
1
Uw kenmerk
-

Onderwerp
Aanbieding van het rapport "Consequenties van de verzelfstandiging van het GHR voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat"


Geachte heer of mevrouw,

Ik heb het genoegen u het rapport "Consequenties van de verzelfstandiging van het GHR voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat" (fase 2) aan te bieden. Met dit rapport is een vervolg gegeven aan de eerder uitgevoerde studie "De publieke belangen bij de verzelfstandiging van het GHR" (fase 1). De twee rapporten moeten bijdragen aan het voor dit najaar voorziene Rijksstandpunt inzake de borging van de publieke belangen bij een verzelfstandigd GHR.

De vraagstelling van deze studie was: "Gegeven de uitkomsten van het onderzoek van fase 1 en gegeven de politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheden van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, welke specifieke risicovolle consequenties heeft de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat?"

Het rapport bestaat uit een analyse van de huidige en toekomstige taken en bevoegdheden van de rijkshavenmeester en een internationale benchmark van de positie van de Havenmeesters in New York/New Jersey, Singapore, Hamburg, Felixstowe en LeHavre. Indien u naar aanleiding van het rapport vragen heeft, kunt u contact opnemen met Annemarie Houtman (070 351 1458).

Met vriendelijke groet,
HET HOOFD VAN DE AFDELING HAVENS, INFRASTRUCTUUR EN INTERMODAAL VERVOER,



Dr. W.F.S. Holleman

Directie Algemeen Beleid
Afdeling Infrastructuur, Havens & Intermodaal
Postadres Postbus 20904, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Artillerie, Nieuwe Uitleg 1, Den Haag

Telefoon 070 351 61 71
Fax 070 351 1478
E-mail annemarie.houtman@dgg.minvenw.nl
Internet www.minvenw.nl/dgg/dgg

