

Vergaderjaar 1996–1997

25 531

Intrekking van de Wet Havenschap Vlissingen en de Wet Havenschap Terneuzen

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Bij de wet van 10 september 1970 (Stb. 1970, 457), inzake gemeenschappelijke regeling tot oprichting van het Havenschap Vlissingen (Wet Havenschap Vlissingen) respectievelijk de wet van 8 april 1971 (Stb. 1971, 252), houdende een gemeenschappelijke regeling tot oprichting van het Havenschap Terneuzen (Wet Havenschap Terneuzen) werd de deelname van het Rijk geregeld aan deze gemeenschappelijke regelingen.

Het thans voorliggende wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van de besluiten tot opheffing van deze gemeenschappelijke regelingen als genomen door de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën op 29 april 1997, door provinciale staten van Zeeland op 14 maart 1997, door de raad van de gemeente Vlissingen op 27 maart 1997, door de raad van de gemeente Borsele op 6 maart 1997, door de raad van de gemeente Terneuzen op 27 maart 1997 en door de raad van de gemeente Sas van Gent op 27 februari 1997.

Goedkeuring bij wet van deze besluiten is voorgeschreven in de artikelen 8 van de bovengenoemde wetten en in artikel 41 respectievelijk 42 van de gemeenschappelijke regeling voor het Havenschap Vlissingen respectievelijk het Havenschap Terneuzen.

Aanleiding tot het nemen van deze besluiten is de wens van de regering om, aansluitend bij het streven naar decentralisatie, het bestuur en beheer van de havengebieden van Vlissingen/Borsele en Terneuzen/Sas van Gent geheel in handen te laten komen van regionale en lokale overheden. Een soortgelijke wens is met betrekking tot het havengebied van Delfzijl/Eemshaven een aantal jaren geleden gerealiseerd en is thans actueel met betrekking tot de Zeeuwse havengebieden.

In het onderstaande wordt kort teruggeblikt op het ontstaan en het ruim 25-jarig bestaan van beide havenschappen. Voorts wordt nader ingegaan op het terugtreden van het Rijk en de nieuwe beheersvorm voor de meergenoemde Zeeuwse havengebieden.

Terugblik

Omdat in het Noorden des lands positieve ervaringen waren opgedaan met het havenschap als bestuurlijke organisatie, waarin drie overheidsgeledingen samenwerken aan ontwikkeling, beheer en bestuur van een

havengebied, werd ook voor de Zeeuwse havengebieden voor dit bestuursmodel gekozen. Ook daar was destijds sprake van sterk teruglopende bedrijvigheid in de agrarische en in de visserijsector en van groeiende werkloosheid en werden mogelijkheden gezien om, langs de weg van haven- en havenindustriële ontwikkeling, deze neergaande lijn om te buigen. Na een enkele jaren durende voorbereidingstijd werd begin jaren zeventig de thans bestaande bestuurlijke organisatie een feit.

Vastgesteld kan worden dat deze opzet tot positieve resultaten heeft geleid. De overslag in het zich verder uitbreidend Zeeuwsch-Vlaamse havengebied groeide in de loop der jaren van ruim 3 naar ruim 11.5 miljoen ton, terwijl het havengebied ten Noorden van de Westerschelde, dat deels nog moest worden ingepolderd (het Sloegebied), een groei vertoonde van minder dan 1 miljoen naar bijna 13 miljoen ton. Het aantal directe arbeidsplaatsen in beide havengebieden samen nam toe tot bijna 13 500, het aantal indirecte groeide navenant.

De financiële ontwikkeling van de twee Zeeuwse havenschappen is van den beginne af sterk uiteenlopend geweest. Zo hebben vanaf de oprichting de deelnemers aan het Havenschap Vlissingen bijdragen moeten leveren aan jaarlijkse nadelige exploitatiesaldi.

Conform de Wet Havenschap Vlissingen kwam 50% van deze bijdragen voor rekening van het Rijk, in casu het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Het Havenschap Terneuzen daarentegen heeft nimmer nadelige exploitatiesaldi gekend en kon veelal batige saldi van enige betekenis reserveren ten behoeve van de verwezenlijking van diverse ontwikkelingsplannen.

Bovengenoemde verschillen komen in hoofdzaak voort uit het feit dat in Terneuzen in belangrijke mate kon worden voortgebouwd vanuit reeds bestaand havengebied, terwijl het met name in het Sloegebied in het beheersgebied van het Havenschap Vlissingen om een geheel nieuwe havenontwikkeling ging, met alle extra kosten die dat met zich meebracht.

Van beide havenschappen kan intussen worden gesteld dat zij op dit moment een aanvaardbare financiële positie hebben.

Terugtrekken Rijk

In diverse beleidsdocumenten, laatstelijk in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II), is het voornemen van het Rijk zijn deelname aan de Zeeuwse havenschappen te beëindigen, tot uitdrukking gebracht.

Naast overwegingen van decentralisatie speelt daarbij dat de betrokken zeehavengebieden intussen een zodanige situatie van zelfstandigheid hebben bereikt, dat het wenselijk noch nodig is dat het Rijk bij hun doen en laten zo direct betrokken is als onvermijdelijk samenhangt met deelname in deze havenbestuurlijke organisaties.

Aangezien de beide wetten en gemeenschappelijke regelingen geen bepalingen bevatten die het Rijk de mogelijkheid bieden uit de gemeenschappelijke regelingen te treden, moet het voornemen van het Rijk worden verwezenlijkt middels opheffing van onderhavige gemeenschappelijke regelingen. Deze bevatten wel bepalingen inzake hun opheffing, de daarbij te hanteren stemverhouding en de te regelen gevolgen van de opheffing.

Daar opheffing van de gemeenschappelijke regelingen in gezamenlijkheid met de andere deelnemende overheden moet worden genomen is met hen gesproken en onderhandeld, teneinde hun medewerking daaraan te verkrijgen. Daarbij stelden deze overheden zich in eerste instantie afhoudend op, daar zij directe medeverantwoordelijkheid van het Rijk, ook in financiële zin, voor de zeehavens in het Westerscheldegebied van eminent belang achtten en slechts onder condities bereid waren daarvan afstand te doen. Nadat over deze punten overeenstemming was bereikt

werd eind 1994 een beginselakkoord gesloten, dat bij de brief van 13 januari 1995 van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer ter kennis werd gebracht.

Dit beginselakkoord is vervolgens omgezet in een definitieve overeenkomst, die voor elk van de partijen de weg opende naar het nemen van de benodigde opheffingsbesluiten. Die overeenkomst is bijgevoegd.¹

Hoofdelementen definitieve overeenkomst

* De al bij het beginselakkoord van eind 1994 met de Zeeuwse havenschapsdeelnemers bereikte overeenstemming over het van Rijkswegen beschikbaar stellen van een eenmalig bedrag van f 75 miljoen is bevestigd. Van dit bedrag dat inmiddels door rentebijdriving is aangegroeid is f 40 miljoen bestemd voor het havengebied van Terneuzen en f 35 miljoen voor dat van Vlissingen, terwijl de rente bij helfte wordt verdeeld. Deze bedragen zijn onder meer bedoeld om een aantal grotere, risicovolle investeringen te doen waarvoor al een zekere mate van bestuurlijk commitment uit de periode van rijksdeelname bestond.

* Door de intrekking van de Wet Havenschap Vlissingen vervalt de uitsluitend voor het Havenschap Vlissingen bestaande mogelijkheid tot het heffen van de zogenaamde onderhoudsbelasting. Aangezien de hierdoor wegvallende inkomsten slechts gedeeltelijk binnen de business-unit Vlissingen van het nieuwe havenschap kunnen worden opgevangen stelt het Rijk in dit kader ter compensatie een bedrag van 6 miljoen ter beschikking.

* Uitgebreide aandacht is besteed aan de gevolgen van mogelijk ten laste van het nieuwe havenschap komende kosten van onderzoek en sanering van eventuele (water)bodemverontreiniging. Vastgesteld is dat vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de verantwoordelijkheid van het Rijk als voormalig havenschapsdeelnemer ten aanzien daarvan niet terstond zou kunnen ophouden op het moment dat de deelname van het Rijk definitief beëindigd zou zijn.

Overeengekomen is, dat het Rijk als voormalig deelnemer in de havenschappen nog gedurende tien jaar na de opheffing van de onderhavige havenschappen financiële medeverantwoordelijkheid draagt, op dezelfde wijze en in dezelfde mate waarin dat thans het geval is. Dat wil zeggen, dat er sprake dient te zijn van een nadelig exploitatiesaldo, dat door genoemde kosten is ontstaan danwel verhoogd. In dat nadelige saldo draagt het Rijk dan maximaal 50% bij, tot maximaal 50% van de desbetreffende kosten, onder de voorwaarden zoals die in bijgevoegde overeenkomst zijn opgenomen.

Toekomstige beheersvorm

Reeds bij de behandeling in de Kamer van de thans in te trekken havenschapswetten werd van de zijde van de Kamer de wenselijkheid naar voren gebracht te gelegener tijd te komen tot één havenschap voor de zeehavens in het Westerscheldebekken. Hoewel in de loop der tijd, zij het zeer geleidelijk, de beide havenschappen naar elkaar toegroeiden is de stap naar één schap steeds te groot gebleken.

Het stemt ondergetekenden tot tevredenheid dat de wens tot beëindiging van de directe rijksbetrokkenheid en de daarmee gepaard gaande opheffing van de huidige havenschappen voor de Zeeuwse betrokkenen aanleiding is geweest om een fundamentele keuze te maken voor het oprichten van één havenschap. Daartoe zijn zij met elkaar een gemeenschappelijke regeling met nagenoeg dezelfde doelstelling aangegaan. Deze gemeenschappelijke regeling is in tegenstelling tot de op te heffen regelingen, die, vanwege de deelname van het Rijk, een afzonderlijke wettelijke basis hebben, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb. 1984, 669). Uit artikel 29 van de nieuwe gemeenschappe-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

lijke regeling blijkt dat zij in werking treedt op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Laatstgenoemde inwerkingtreding is voorzien met ingang van 1 januari 1998. Voor het geval deze datum niet haalbaar mocht blijken is voorzien in latere inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998.

Terugwerkende kracht is opportuun om een gebroken begrotingsjaar van het nieuwe havenschap te voorkomen.

Gezien de exploitatieve verschillen is er binnen het nieuwe havenschap voor gekozen intern te opereren in gescheiden business-units met aparte boekhoudingen. Naar buiten toe zal echter als eenheid worden opgetreden en wordt een aantal wezenlijke functies en krachten gebundeld. Hierdoor wordt de concurrentiepositie als geheel versterkt, hetgeen bij groeiende mededinging en een verdere Europese schaalvergroting van wezenlijke betekenis kan worden geacht.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort