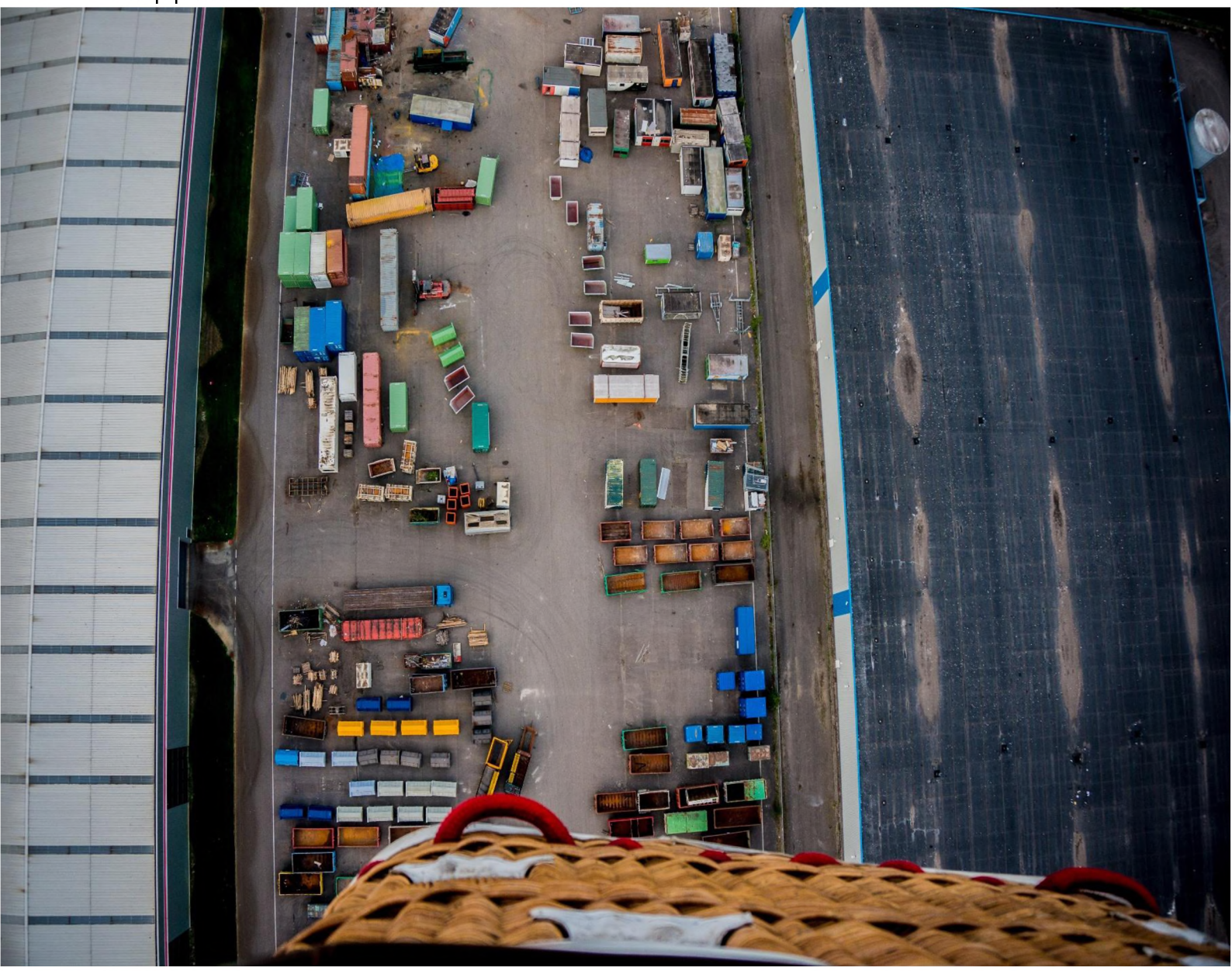
19 maart 2026

KokxDeVoogd

Evaluatie GR Havenschap Moerdijk

Rapport



KokxDeVoogd

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting 4

1. Inleiding 5

1.1 Aanleiding 5
1.2 Vraagstelling 5
1.3 Werkwijze 6
1.4 Leeswijzer 6

2. Deelvraag I – Governance & Samenwerking 7

2.1 Verloop van de samenwerking tussen gemeente, provincie en Havenbedrijf 7
2.2 Onderlinge samenwerking 7
2.3 Is de positie van de gemeenteraad Moerdijk en Provinciale Staten voldoende geborgd (democratische legitimiteit)? 7
2.3.1 Borging van positie vertegenwoordigende organen 7
2.3.2 Instrumenten van gemeenteraad en provinciale staten 8
2.3.3 Kwaliteit van de informatievoorziening 8
2.3.4 Borging positie raad en staten in de GR 9
2.3.5 Zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk en zuiver? 12

3. Deelvraag III – Operationele doelen en prestaties 13

3.1 Inleiding 13
3.2 Doelen van de GR 13
3.3 Doelrealisatie 13
3.3.1 Jaar 2022 13
3.3.2 Jaar 2023 14
3.3.3 Jaar 2024 14
3.3.4 Specifiek aandachtspunt: grondverwerving 14
3.3.5 Conclusie 14

4. Deelvraag II – Financieel beheer en transparantie 15

4.1 Inleiding 15
4.2 Stabiliteit en transparantie financiën 15
4.2.1 Vergelijking begroting en jaarrekening 15
4.2.2 Leesbaarheid P&C documenten 16
4.3 Financieel beleid en feitelijke situatie 16
4.3.1 Huidige financieel beleid 16
4.3.2 Feitelijke situatie 17

5. Deelvraag IV - Publiekrechtelijke functies 18

5.1 Inleiding 18

5.2 Noodzaak tot verwerving van gronden 18
5.2.1 Juridisch kader 18
5.2.2 Wie is bevoegd tot het vestigen van voorkeursrecht? 19
5.2.3 Delegatie of mandaat mogelijk? 20
5.2.4 Concluderend 20
5.3 Publiekrechtelijk aandeelhouder 21

6. Conclusies 22

6.1 Algemeen 22
6.2 Governance en samenwerking 22
6.3 Operationele doelen en prestaties 22
6.4 Financieel beheer en transparantie 22
6.5 Publiekrechtelijke functies 23
6.6 Aanbevelingen 23
6.6.1 Gemeenschappelijke regeling 23
6.6.2 Feitelijk functioneren Havenschap 24

Bijlage 1 – Geraadpleegde documenten en personen 25

Overzicht informatieverstrekking 27

Bijlage 2 – Tabellen financiën 28

Bestuurlijke samenvatting

In opdracht van het bestuur van de Bedrijfsvoeringsorganisatie Havenschap Moerdijk heeft KokxDeVoogd een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de gemeenschappelijke regeling (GR) Havenschap Moerdijk. De evaluatie richt zich op vier thema's: governance en samenwerking, operationele doelen en prestaties, financieel beheer en transparantie en de rol van publiekrechtelijke functies binnen de regeling.
Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen de gemeente Moerdijk, de provincie Noord-Brabant en het Havenschap door betrokkenen overwegend als goed, stabiel en constructief wordt ervaren. De besluitvorming verloopt doorgaans op basis van consensus en de bestuurlijke verhoudingen worden gekenmerkt door wederzijds vertrouwen en gelijkwaardigheid. De rol van het Havenschap is relatief beperkt en richt zich in de praktijk vooral op het aandeelhouderschap en de financiering van het Havenbedrijf Moerdijk. Hierdoor krijgt de regeling relatief weinig politieke aandacht. Wel blijkt dat de positie van de gemeenteraad en Provinciale Staten op enkele onderdelen beter kan worden geborgd, onder meer door verduidelijking en actualisering van bepalingen in de gemeenschappelijke regeling en verbetering van de informatievoorziening.
Ten aanzien van de operationele doelen kan worden geconcludeerd dat het Havenschap zijn kerntaak – het verstrekken van financiering en eigen vermogen aan het Havenbedrijf – in de onderzochte periode (2022–2024) conform de gestelde kaders heeft uitgevoerd. De vastgestelde kredietlimieten worden niet overschreden en de doelstellingen worden daarmee gerealiseerd. Tegelijkertijd blijkt dat de in de regeling opgenomen mogelijkheid tot grondverwerving feitelijk niet wordt toegepast en dat de noodzaak van deze taak voor de toekomst kan worden heroverwogen.
Het financieel beheer van het Havenschap kan als stabiel en transparant worden gekwalificeerd. Begrotingen en jaarrekeningen sluiten op elkaar aan, tonen geen structurele overschotten of tekorten en zijn opgesteld conform de geldende BBV-uitgangspunten. Het financieringsbeleid is gericht op risicobeperking en sluit aan bij de wettelijke kaders. Wel is een aandachtspunt dat de P&C-documenten sterk financieel-technisch zijn opgesteld en relatief weinig bestuurlijke duiding bevatten, waardoor de betekenis van ontwikkelingen voor raads- en statenleden minder direct inzichtelijk is.
Tot slot laat het onderzoek zien dat de publiekrechtelijke bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht niet binnen de GR kan worden uitgeoefend en dat grondverwerving door het Havenschap in de praktijk niet voorkomt. Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand om de taken en bepalingen in de regeling op enkele punten te actualiseren en te vereenvoudigen. Daarmee kan de regeling ook in de toekomst blijven functioneren als een helder en effectief kader voor de samenwerking rond het Havenbedrijf Moerdijk.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Havenschap Moerdijk (hierna: Havenschap) is per 1 januari 2017 ingericht als bedrijfsvoeringsorganisatie. Sinds de verzelfstandiging van Havenbedrijf Moerdijk N.V. (hierna: Havenbedrijf) treedt het Havenschap uitsluitend nog op als aandeelhouder en financier van het Havenbedrijf. Als gevolg hiervan resteren binnen het Havenschap zelf geen uitvoerende activiteiten meer, anders dan de taken die samenhangen met het aandeelhouderschap en de financieringsrol.

Het Havenschap is vormgegeven als een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie. De gemeenschappelijke regeling bepaalt dat de regeling periodiek, tenminste per 4 jaar wordt geëvalueerd.[1]

Op basis hiervan heeft het bestuur van het Havenschap de opdracht aan KokxDeVoogd verstrekt om deze evaluatie uit te voeren.

1.2 Vraagstelling

Het bestuur van het Havenschap is gekomen tot vier onderdelen waar de evaluatie op uitgevoerd dient te worden:

1. *Governance en samenwerking;*
2. *Operationele doelen en prestaties;*
3. *Financieel beheer en transparantie;*
4. *Perspectieven*

De vraagstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. *Governance en samenwerking*
    a. Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeente, provincie en Havenbedrijf Moerdijk?
    b. Zijn alle partijen tevreden over het proces?
    c. Is de positie van de gemeenteraad Moerdijk en Provinciale Staten voldoende geborgd (democratische legitimiteit)?
    d. Is de informatievoorziening volledig en op niveau?
    e. Zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk en zuiver?

2. *Operationele doelen en prestaties*
    a. Zijn de vastgestelde doelstellingen van het Havenschap gehaald?
    b. Moeten deze voor de toekomst worden bijgesteld?

3. *Financieel beheer en transparantie*
    a. Zijn de financiën stabiel en transparant?
    b. Hoe wordt omgegaan met risico's, reserves en voorzieningen?
    c. Zijn begroting en jaarrekening duidelijk en goed onderbouwd?

[1] Artikel 24 Gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoeringsorganisatie Havenschap Moerdijk

4. *Wat zijn de perspectieven voor de overige publiekrechtelijke functies binnen de GR Havenschap Moerdijk?*
    a. In de GR staat dat de GR ook gronden mag verwerven. Een activiteit die primair bij het Havenbedrijf ligt. Is het nodig dat de GR gronden mag verwerven?
    b. De GR is aandeelhouder van het Havenbedrijf. Is dit een belemmering voor nieuwe aandeelhouders?

1.3 Werkwijze

Voor deze evaluatie is gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden. Allereerst heeft documentstudie plaatsgevonden. Geraadpleegde documenten betreffen onder meer de gemeenschappelijke regeling van het Havenschap, P&C-producten, ingediende zienswijzen en diverse overige (beleids-)stukken. Daarnaast hebben interviews plaatsgevonden met functionarissen van het Havenschap, bestuurders en griffier van de gemeenteraad Moerijk. Voor een totaaloverzicht van geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen verwijzen wij u naar bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

Het rapport begint met een beknopte beschrijving van de inrichting en het takenpakket van het Havenschap. Vervolgens geven wij per hoofdstuk antwoord op de gestelde deelvragen. We sluiten af met een overkoepelende conclusie en een schematische beantwoording van de deelvragen.

2. Deelvraag I – Governance & Samenwerking

2.1 Verloop van de samenwerking tussen gemeente, provincie en Havenbedrijf

In dit hoofdstuk gaan wij in op de deelvragen die raken aan de governance van het Havenschap en de onderlinge samenwerking tussen gemeente, provincie en het Havenschap. Aspecten die aan de orde komen zijn de percepties van betrokken partijen op de onderlinge samenwerking, de borging van de positie van raad en staten, de inhoud en actualiteit van de gemeenschappelijke regeling en de kwaliteit van de informatievoorziening.

2.2 Onderlinge samenwerking

Verloop onderlinge samenwerking

De samenwerking tussen de gemeente Moerdijk, de Provincie Noord-Brabant en het Havenschap Moerdijk wordt vrijwel unaniem als goed, stabiel en pragmatisch omschreven. De samenwerking bestaat uit gelijkwaardige verhoudingen, ondanks het feit dat de gemeente het grootste directe belang heeft vanwege de ligging van het havengebied. De besluitvorming tussen de betrokkenen vindt meestal plaats op basis van consensus, waarbij stemmen vaak niet nodig is. De vergaderingen hiervoor zijn doorgaans kort en efficiënt, mede doordat de rol van het Havenschap relatief beperkt is en vooral betrekking heeft op de financiering. Naast de vergaderingen zijn er informele, korte lijnen tussen betrokken bestuurders en ambtenaren.

Tevredenheid over het proces

Onder andere door bovenstaande situatie zijn de betrokken partijen in sterke mate tevreden over het functioneren van het proces. De regeling loopt volgens de betrokkenen goed en er is weinig aanleiding voor discussie of conflict. Het proces wordt veelal omschreven als constructief, stabiel en harmonieus. Omdat de regeling daarnaast financieel stabiel is en geen tekorten kent, maar juist inkomsten oplevert voor de deelnemers, krijgt zij relatief weinig politieke aandacht. De vraag die wel wordt opgeworpen is of de huidige rol van het Havenschap als puur financieel vehikel toekomstbestendig is, met uitzicht op toekomstige ontwikkelingen zoals Powerport.

2.3 Is de positie van de gemeenteraad Moerdijk en Provinciale Staten voldoende geborgd (democratische legitimiteit)?

2.3.1 Borging van positie vertegenwoordigende organen

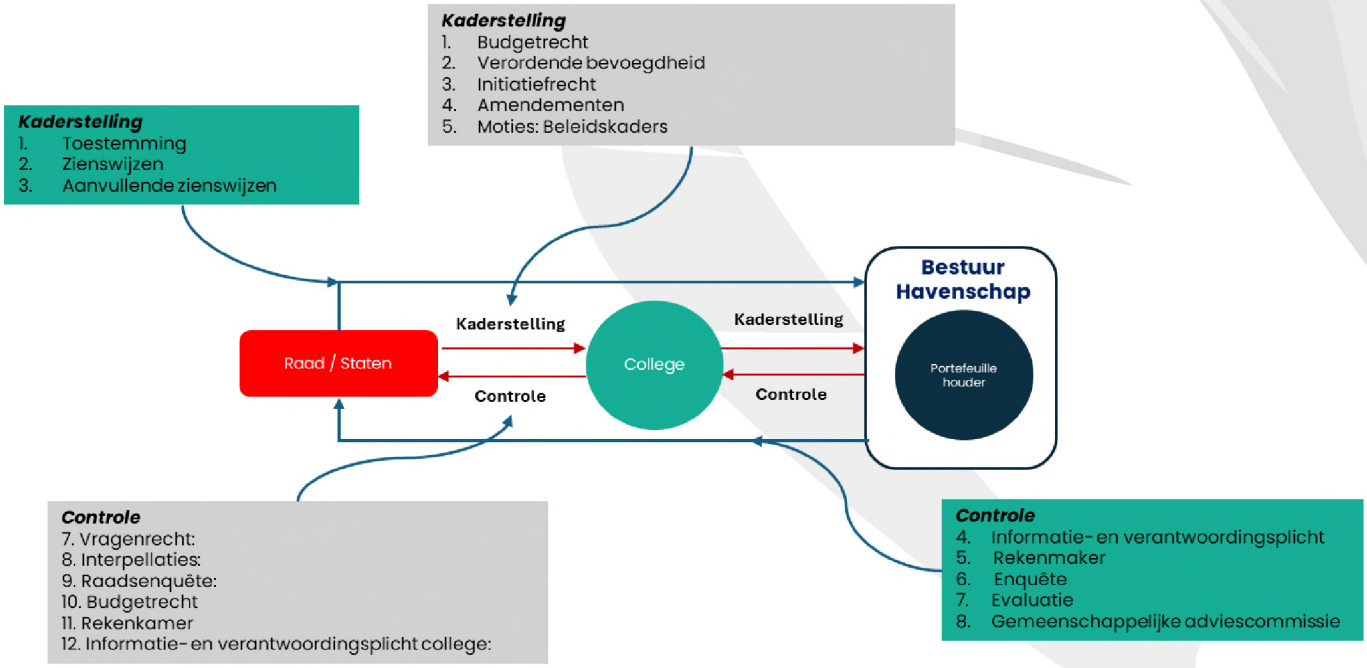
In een gemeenschappelijke regeling, zoals het Havenschap, wordt de positie van de gemeenteraad en/of Provinciale Staten op verschillende manieren geborgd. Een aantal van deze waarborgen zijn doorgaans vastgelegd in de regeling zelf. De positie van de gemeenteraad en/of Provinciale Staten kan worden geborgd door de toepassing van een arsenaal aan instrumenten waarover zij beschikken.

Allereerst geven we hier een korte opsomming van de instrumenten van de gemeenteraad en Provinciale Staten om op een gemeenschappelijke regeling te kunnen sturen. Daarna gaan we in op de wijze waarop de positie van raad en Staten in de GR is vastgelegd. Daarna zoomen we in op de informatievoorziening aan de raad en de staten. Tot slot beantwoorden we de vraag of verantwoordelijkheden duidelijk en zuiver zijn belegd.

2.3.2 Instrumenten van gemeenteraad en provinciale staten

Gemeenteraden en Provinciale Staten hebben in beginsel exact dezelfde instrumenten om gemeenschappelijke regelingen te sturen en te controleren. In onderstaand overzicht hebben we deze instrumenten gesplitst naar:

- Kaderstellende en controlerende instrumenten die raad en Staten specifiek hebben binnen samenwerkingsverbanden (groen);
- Kaderstellende en controlerende instrumenten die raad en staten altijd hebben, ook buiten samenwerkingsverbanden om (grijs).



In het kader van deze rapportage is onderzocht in welke mate de raad en Staten deze instrumenten feitelijk ook inzet. Ook is onderzocht in welke mate verplichtende bepalingen voor de regeling zelf met betrekking tot informatievoorziening en het verstrekken van P&C-producten worden nageleefd.

Wat opvalt is dat raad en staten slechts beperkt gebruik maken van het beschikbare instrumentarium. Er zijn in de onderzochte periode zienswijzen ingediend vanuit de Staten die o.a. betrekking hadden op de bezoldiging van de directie van het Havenbedrijf en op de wijziging van de GR. Zeker in vergelijking met andere gemeenschappelijke regelingen is de omvang van de inzet van deze instrumenten beperkt. Respondenten geven aan dat dit samenhangt met het beleidsarme karakter van de regeling.

Voorwaardelijk voor het adequaat in kunnen zetten van dit instrumentarium is een adequate informatievoorziening, en een duidelijke borging van de positie van raad en Staten in de GR. In de volgende paragrafen zullen wij hierop ingaan.

2.3.3 Kwaliteit van de informatievoorziening

Conform de afspraken in de GR hebben raad en staten recht op inlichtingen en op P&C-producten. In het kader van deze evaluatie hebben wij voor een periode van vier jaar onderzocht op welke P&C-producten raad en staten recht hebben en in welke mate zij deze (aantoonbaar) hebben ontvangen. Dit resulteert in het volgende overzicht:

Informatie	Artikel	Jaar	Gem Moerdijk	Prov Brabant
De ontwerpbegroting voor zienswijzen	18.2	2022	Ja	Ja
		2023	Ja	Ja
		2024	Ja	Ja
		2025	Ja	Ja
		2026	Ja	Ja
De vastgestelde begroting ter informatie	18.4	2022	Nee	Ja
		2023	Nee	Ja
		2024	Ja	Ja
		2025	Nee	Ja
		2026	Nee	Ja
Begrotingswijzigingen, wanneer deze wijzigingen van de begroting leiden tot een verhoging van de deelnemersbijdragen van meer dan 25% t.o.v. het begrote bedrag voor dat jaar	18.5		n.v.t.	n.v.t.
De voorlopige jaarrekening	19.1	2022	Ja	Ja
		2023	Ja	Ja
		2024	Ja	Ja
De vastgestelde jaarrekening	19.2	2022	Nee	Ja
		2023	Nee	Ja
		2024	Nee	Ja

Op basis van de bevinding, gebaseerd op het raadsinformatiesysteem van de gemeenteraad van Moerdijk, dat de gemeenteraad van Moerdijk niet de beschikking heeft over alle vastgestelde begrotingen, gewijzigde begrotingen en jaarrekeningen is een aanvullende vraag gesteld bij de griffier van de gemeente Moerdijk. Dit heeft geresulteerd in de constatering dat de vastgestelde begrotingen en vastgestelde jaarrekeningen de afgelopen jaren niet aan de gemeenteraad zijn gezonden. Tegelijkertijd heeft provinciale staten deze documenten wel ontvangen.

Wat in positieve zin opvalt is dat de GR met regelmaat kaderbrieven verstrekt aan de raad en provinciale staten.[2] Dit terwijl de GR dit niet verlangt of verplicht stelt. Daarmee doet het Havenschap meer richting de gemeenteraad en provinciale staten dan dat formeel is vastgelegd.

2.3.4 Borging positie raad en staten in de GR

In het kader van deze evaluatie is de onderliggende gemeenschappelijke regeling onderzocht. In de gemeenschappelijke regeling dienen de afspraken over de verhouding tussen de organisatie, het bestuur en de vertegenwoordigende organen duidelijk gedefinieerd te zijn.

In het onderzoek is de nadruk gelegd op:

- welke instrumenten zijn vastgelegd;

[2] In 2022, 2023 en 2024, zie: https://moerdijk.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Details/e17a81f1-91b9-49a2-b8bc-e01873ff00ff

- in welke mate de regeling zelfstandig leesbaar is;
- of de regeling voldoet aan de wettelijke minimumeisen.

In onderstaande tabel zijn de bevindingen samengebracht en vervolgens per onderdeel verder uitgewerkt.

Afspraak in GR	Artikel	Adequaat?
De ontwerpbegroting voor zienswijzen	18.2	Nee
De vastgestelde begroting ter informatie	18.4	Gedeeltelijk
Begrotingswijzigingen, wanneer deze wijzigingen van de begroting leiden tot een verhoging van de deelnemersbijdragen van meer dan 25% t.o.v. het begrote bedrag voor dat jaar	18.5	Nee
De voorlopige jaarrekening	19.1	Gedeeltelijk
De vastgestelde jaarrekening	19.2	Gedeeltelijk
Alle inlichtingen die raad en staten nodig hebben voor de uitoefening van hun taken – actieve informatieplicht	10.1	Ja
Gevraagde inlichtingen door raad en staten – passieve informatieplicht	10.3	Ja
Archiefbepalingen	21	Niet bestendig
Uittreden en liquidatie	20 en 23	Gedeeltelijk
Bekendmaking	25	Gedeeltelijk

2.3.4.1 Artikel 18 begroting en wijziging van de begroting

Hierin valt op dat de opgenomen zienswijze termijn 8 weken betreft. Dit is vier weken korter dan de 12 weken termijn die de gemeenteraad van Moerdijk en de provinciale Staten van Noord-Brabant hebben voor het indienen van een zienswijze op de ontwerpbegroting. Deze termijnen zijn vastgelegd in artikel 35 Wgr, respectievelijk artikel 59 Wgr. Uit de interviews komt geen aanleiding voor deze afwijking naar voren. Opvallend in positieve zin is dat in de aanbiedingsbrieven van de ontwerpbegroting 2025 wel de juiste termijn van 12 weken wordt genoemd.

In artikel 18, vierde lid wordt de procedure beschreven hoe met de begroting na vaststelling moet worden omgegaan. Het lid bevat een koppeling met het versturen van de voorlopige jaarrekening. Het is onhelder wat hier nu wordt beoogd met deze koppeling of dat het hier een omissie betreft.

Daarnaast, de verwijzing naar de Wet gemeenschappelijke regelingen, zonder specifiek artikel te benoemen, kan verwarring brengen. In artikel 58, tweede lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen staat een specifieke datum benoemd: vóór 15 september van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient.

In artikel 18, vijfde lid van de Gemeenschappelijke regeling wordt de procedure beschreven tot een tussentijdse wijziging van de begroting. Hierin is aangegeven dat binnen kaders de begrotingswijziging door het bestuur kan worden vastgesteld zonder dat Provinciale Staten en de gemeenteraad een zienswijze wordt gevraagd. Dit is gebruikelijk voor zover dit niet leidt tot een verhoging van de bijdragen van de deelnemers. In artikel 18, vijfde lid staat meer. In de gemeenschappelijke regeling staat: “indien deze wijzigingen niet leiden tot een verhoging van de door de deelnemers verschuldigde bijdragen aan de Bedrijfsvoeringsorganisatie anders dan met maximaal 25% van de voor dat jaar vastgestelde bijdrage.

Dit is wel een ruime marge waarbij het budgetrecht van de gemeenteraad en Provinciale Staten wordt geraakt. Er zijn hierbij wel kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste de gemeenteraad en Provinciale Staten hebben in hun zienswijzen en toestemming bij het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling hier geen aandacht voor gevraagd, geen zienswijze op ingediend en ook geen toestemming op onthouden. Dat betekent dat zowel de gemeenteraad als Provinciale Staten deze aantasting van het budgetrecht accepteert. Ten tweede, en daar kan de mogelijke oorzaak voor de acceptatie liggen, is er in de praktijk geen sprake van een bijdrage van de gemeente Moerdijk of de provincie Noord-Brabant. Daarmee is deze bepaling in feite overbodig.
De provincie en de gemeente staan garant voor de leningen die worden aangetrokken door de GR Havenschap. In ruil daarvoor is een jaarlijkse garantiepremie in de begroting als structurele last opgenomen, ter grootte van €320.000,= in 2025 en oplopend naar €410.000 in 2026 (begroting na wijziging). Gesteld zou kunnen worden dat deze gemeenschappelijke regeling de beide deelnemers dus geld oplevert, met de kanttekening dat dit alleen geldt zolang er geen beroep wordt gedaan op de garantstellingen die de basis vormen van de leningen die het schap aantrekt ten behoeve van het Havenbedrijf Moerdijk N.V..

Verder ontbreekt het in artikel 18 aan een beschrijving van de verplichte reactie op de zienswijzen voorafgaand aan vaststelling en het definitief toezenden van de vastgestelde begroting.

2.3.4.2 Artikel 19 Jaarrekening

Voor het eerste en het tweede lid van artikel 19 geldt hetzelfde als voor artikel 18, vierde lid. Ook in artikel 19 wordt verwezen naar de Wet gemeenschappelijke regelingen. In de Wet, artikel 58, derde en vierde lid staan heldere data genoemd, voor de ontwerpjaarrekening: inzending van de definitieve jaarrekening naar de Minister moet plaatsvinden voor 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarover de jaarrekeningbetrekking heeft. In artikel 58b van de Wet gemeenschappelijke regelingen is vastgelegd dat de conceptjaarrekening voor 30 april toezendt aan Provinciale Staten en de gemeenteraad. Het toezenden van de definitieve stukken ontbreekt in dit artikel. Uit de interviews komt naar voren dat specifieke GR kennis en proceskennis van de werking van gemeenten en provincies niet dik gezaaid is in het Havenbedrijf nv, vanuit het Havenbedrijf wordt de ambtelijke ondersteuning en bedrijfsvoering van het Havenschap geleverd . Hoe duidelijker en volledige de processen worden beschreven, hoe beter dit ook te volgen is voor de ondersteuning van de GR Havenschap.

2.3.4.3 Artikel 21 Archiefbepalingen

De archiefbepalingen gaan nog volledig uit van de Archiefwet 1995. Dit is op zich terecht aangezien de nieuwe archiefwet nog niet in werking getreden. Vanuit de LOPAI zijn voor vele vormen van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden nieuwe standaarden ontwikkeld. Deze standaarden lopen vooruit op de inwerkingtreding van de nieuwe archiefwet en het vastleggen van de archiefbewaarplaats.

2.3.4.4 Artikel 23 Uittreden

Het uittreden en de liquidatie zijn beknopt beschreven, gezien de inrichting van de regeling ligt dit in de lijn der verwachting. Hierin is wel één spannend onderdeel opgenomen: het advies van een externe deskundige is bindend. Dat betekent dat als een externe adviseur zijn advies uitbrengt en beide deelnemers een betere oplossing kunnen vinden die niet is bedacht voor de externe adviseur hier wel een knelpunt kan ontstaan. In dat licht zou het schrappen van deze volzin in artikel 23 te overwegen zijn.

2.3.4.5 Artikel 25 Bekendmaking

Artikel 25, vierde lid inmiddels overbodig, deze verplichting is sinds de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 2021 en de inwerkintreding van de Bekendmakingswet vervallen. Daarnaast is in artikel 136 van de Wet gemeenschappelijke regelingen de verplichting beschreven om iedere regeling en wijziging van een regeling vast te leggen.

2.3.5 Zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk en zuiver?

In de regeling zijn de verschillende bevoegdheden en posities duidelijk en eenduidig beschreven. Hiervan zijn voorbeelden de rolverdeling van voorzitter, het vertegenwoordigen van het Havenschap in en buiten rechte door een duo bestaande uit én de provincie én de gemeente. De verdeling en balans die op meerdere punten in de samenwerking is aangebracht, de gelijkwaardigheid tussen Moerdijk en Noord-Brabant is in de gehele regeling terug te vinden. Dit uit zich in de bestuurlijke balans maar ook in het ambtelijk elkaar kunnen vervangen.

De duidelijkheid en zuiverheid die in de regeling is vastgelegd vindt zijn weerslag in de ervaringen van de respondenten. Uit de verschillende interviews komt ook structureel naar voren de harmonieuze wijze waarop wordt samengewerkt, samen besloten, samen voorbereid en het vertrouwen dat daardoor de boventoon voert.

3. Deelvraag III – Operationele doelen en prestaties

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag of de vastgestelde doelstellingen van de GR zijn gehaald. Hiervoor analyseren wij de periode 2022-2026. Om de vraag te beantwoorden analyseren wij de doelstellingen zoals opgenomen in de begrotingen 2022-2026. Deze vergelijken wij met de beschikbare jaarrekeningen. Ten tijde van het opstellen van deze rapportage zijn dit de jaarrekeningen 2022-2024.

3.2 Doelen van de GR

Per 1 januari 2017 is het de GR Havenschap ingericht als bedrijfsvoeringsorganisatie. Sinds de verzelfstandiging van Havenbedrijf Moerdijk N.V. (hierna: Havenbedrijf) treedt het Havenschap uitsluitend nog op als aandeelhouder en financier van het Havenbedrijf.

Dit maakt dat de doelstelling van de GR enkelvoudig is: Het verrichten van werkzaamheden met betrekking tot het aandeelhouderschap van het Havenbedrijf, waaronder in ieder geval verstaan moet worden:

- Het verstrekken van eigen vermogen en financiering aan de vennootschap Havenbedrijf Moerdijk N.V.;
- Het verwerven van gronden ten behoeve van het Havenbedrijf.[3]

Voor het verstrekken van financiering wordt jaarlijks een kredietlimiet vastgesteld.

3.3 Doelrealisatie

In deze paragraaf geven wij per geanalyseerd begrotingsjaar de bevindingen weer ten aanzien van de doelrealisatie van de GR.

3.3.1 Jaar 2022

In de begroting 2022 is het beleid van het Havenschap geconcentreerd in het programma "Financiering". Binnen dit programma treedt het Havenschap op als aandeelhouder en financier, onder meer door het verstrekken van eigen vermogen en financiering aan het Havenbedrijf Moerdijk N.V. De begroting concretiseert deze taakuitvoering via financiële kaders. Zo is voor 2022 een kredietlimiet van € 246,6 mln vastgesteld (inclusief LPM), binnen een kredietplafond van € 280 mln.

In de jaarstukken 2022 wordt inzichtelijk dat het Havenschap in 2022 invulling heeft gegeven aan haar taken door eigen vermogen en financiering te verstrekken aan het Havenbedrijf Moerdijk N.V., en dat daarmee de doelstelling voor 2022 is gerealiseerd. Tevens wordt inzichtelijk dat de (in de begroting opgenomen) kredietlimiet in 2022 niet is overschreden, waarbij de benutting nader wordt toegelicht (gemiddelde/maximale/minimale inzet).

[3] GR - 2022 - begroting

Van grondverwerving door de GR is in het jaar 2022 geen sprake.

3.3.2 Jaar 2023

In de begroting 2023 is het beleid van het Havenschap eveneens geconcentreerd in het programma "Financiering". De kredietlimiet voor 2023 is vastgesteld op € 194,5 mln.

In de jaarstukken 2023 wordt expliciet geconcludeerd dat de doelstelling voor 2023 is gerealiseerd doordat het Havenschap eigen vermogen en financiering aan het Havenbedrijf heeft verstrekt. Verder wordt gemeld dat de kredietlimiet in 2023 niet is overschreden. Op basis hiervan wordt voor 2023 geconcludeerd dat de vastgestelde doelstellingen en bijbehorende normkaders zijn gehaald. Van grondverwerving door de GR is in het jaar 2023 eveneens geen sprake.

3.3.3 Jaar 2024

Ook in de begroting 2024 blijft het programma "Financiering" de centrale beleids- en verantwoordingslijn. De kredietlimiet voor 2024 is vastgesteld op € 258,4 mln.

In de jaarstukken 2024 wordt, net als in 2023, inzichtelijk dat de doelstelling voor 2024 is gerealiseerd door het verstrekken van eigen vermogen en financiering. Tevens wordt aangegeven dat de kredietlimiet niet is overschreden. Daarmee is het oordeel voor 2024 eveneens dat de doelstellingen zijn gehaald, met daarbij de opmerking dat aan de doelstelling 'verwerven van gronden' geen invulling is gegeven.

3.3.4 Specifiek aandachtspunt: grondverwerving

Hoewel zowel de taakomschrijving van de GR en de doelstellingen in de begrotingen expliciet beschrijven dat de taken van het Havenschap mede omvatten *het verwerven van gronden ten behoeve van het Havenbedrijf Moerdijk N.V.*, wordt in de jaarstukken 2022, 2023 en 2024 in de feitelijke realisatieparagrafen geen concrete grondverwerving beschreven. In de onderzochte jaren wordt de doelrealisatie uitsluitend toegelicht via het verstrekken van eigen vermogen en financiering. Op basis van de beschikbare jaarstukken kan daarom niet worden vastgesteld dat in 2022, 2023 of 2024 daadwerkelijk gronden zijn verworven. De stukken onderbouwen wel dat deze activiteit binnen het mandaat valt, maar leveren geen feitelijke rapportage van verwerving in die jaren.

3.3.5 Conclusie

Over de jaren 2022, 2023 en 2024 kan worden geconcludeerd dat de vastgestelde doelstellingen van het Havenschap zijn gehaald. In de jaarstukken wordt per jaar verantwoord dat invulling is gegeven aan de kernopdracht binnen het programma "Financiering", de kredietlimiet niet is overschreden. Op basis van deze documenten ontstaat wel de vraag in hoeverre de doelstelling met betrekking tot het verwerven van gronden nog actueel is.

4. Deelvraag II – Financieel beheer en transparantie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk hebben wij de P&C-documenten geanalyseerd ten behoeve van de vragen in het kader van beheersbare en transparantie financiën, omgang met risico's, reserves en voorzieningen en een duidelijke onderbouwing van de begroting en jaarrekening.

4.2 Stabiliteit en transparantie financiën

4.2.1 Vergelijking begroting en jaarrekening

De jaarrekeningen 2022 t/m 2024 en de begrotingen 2022 t/m 2025 zijn onder de loep genomen en met elkaar vergeleken. Hiervoor is specifiek oog gehouden voor de stabiliteit en transparantie van de financiën, de omgang met risico's, reserves en voorzieningen en een gedegen onderbouwing van de begroting en jaarrekening.

Het Havenschap kent alleen een algemene reserve en geen voorzieningen. De kosten en baten worden volledig doorbelast aan het Havenbedrijf, waarbij de gemeente en provincie garant staan voor de leningen. Dat maakt het Havenschap een belangrijk financieel vehikel. Over het algemeen kunnen we concluderen dat er vanuit de jaarrekeningen en de begrotingen geen structurele overschotten of tekorten zijn en geen onverklaarbare fluctuaties. Als er een afwijking is wordt hier transparant over gerapporteerd. Verder zijn er twee begrotingswijzigingen opgesteld (2024 en 2025) wat correct en tijdig is gebeurd.

Onderstaand is een vergelijking gemaakt tussen de jaarrekeningen van 2022 t/m 2024 en tussen de begrotingen 2022 t/m 2025.

Jaarrekening	2022	2023	2024
Resultaat	€0	€0	€0
Grote afwijkingen	Nee	Verdubbeling rentebaten (+3,3 mln) (hogere rente) t.o.v. 2022	Daling van ca €1,0 mln t.o.v. 2023 (lagere rentepercentages dan begroot)
Verklaring afwijkingen	Ja	Ja	Ja
Reserves	Stabiel	Stabiel	Stabiel
Financieel risico	Laag	Laag	Laag

Tabel vergelijking jaarrekeningen 2022 t/m 2024

Begroting	2022	2023	2024	2025
Resultaat	€0	€0	€0	€0
Grote afwijkingen	Nee	-2,3 mln t.o.v. 2022 Financieringsbehoefte daalt van €244 mln	+4,0 mln t.o.v. 2023 (rentestijging)	Lichte daling. Financieringsbehoefte

		naar €176,8 mln. Minder rentelaten en -baten		loopt terug in 2025 t.o.v. 2024
Verklaring afwijkingen	Ja	Ja	Ja	Ja
Reserves	Stabiel	Stabiel	Stabiel	Stabiel
Financieel risico	Laag	Laag	Laag	Laag

Tabel vergelijking begrotingen 2022 t/m 2025

4.2.2 Leesbaarheid P&C documenten

Over het algemeen kan gezegd worden dat de P&C documenten (de jaarrekeningen en de begrotingen) geschreven zijn volgens de BBV-uitgangspunten en de verplichte paragrafen bevatten (waaronder meerjarenperspectief, financiële positie, risicobeheersing en treasury). Deze structuur wordt in de alle stukken aangehouden en is duidelijk en consistent. Daarnaast staan er in alle documenten onderbouwingen van financiële cijfers als kredietlimieten, financieringsbehoefte en leningenportefeuille. Het zijn compacte documenten en daarmee overzichtelijk om te lezen.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de stukken technisch en financieel georiënteerd zijn met weinig bestuurlijke duiding. De cijfers worden over de jaren duidelijk gepresenteerd, maar bij verandering van de cijfers wordt weinig uitgelegd waarom de verandering plaatsvindt. Dat maakt dat het voor een financieel specialist goed valt te begrijpen, maar voor een raads- of statenlid zonder financiële achtergrond minder. Voor raads- of statenleden ontbreken zaken als de betekenis voor de provincie of de gemeente, welke risico's zij eventueel lopen of welke keuzes er worden gemaakt.

4.3 Financieel beleid en feitelijke situatie

4.3.1 Huidige financieel beleid

Het Financieringsbeleid Havenschap 2018 beschrijft het financierings- en risicomanagement beleid van het Havenbedrijf in relatie tot financiering die (indirect) via het Havenschap wordt aangetrokken. Het Havenbedrijf werkt met balansfinanciering: de financieringsbesluiten worden genomen op basis van de totale financieringspositie (dit is een integrale benadering i.p.v. projectbenadering). Het Havenbedrijf gebruikt een begroting en een financieel model om financieringsbehoefte, financieringsstructuur, renterisico en KPI/ratio's te monitoren.

Er worden kaders geschetst in het beleid. Het beleid erkent dat de GR formeel valt onder Wet Fido en Ruddo en dat die regels daarmee relevant zijn zolang de NV financiering aantrekt via de GR. Dit is een indirecte werking. In dat kader worden o.a. kasgeldlimiet, renterisiconorm en derivatenregels genoemd.

Voor de financiering en het aandeelhouderschap van Havenbedrijf Moerdijk NV, hanteert het beleid twee kernprincipes:

- Back-to-back financiering: het Havenschap leent geld aan en van het Havenbedrijf in gelijke mate door.
- Voorzichtig en risicobeperkend financieringsbeleid: het financieringsbeleid schrijft dit als volgt voor:
    - Geen speculatie met financiële instrumenten;
    - Rente- en liquiditeitsrisico's worden beperkt;

- Renteschommelingen worden deels afgedekt (minimaal 60% vaste rente of rente-afdekking);
- Geen 'overhedge': er wordt niet meer rente afgedekt dan er aan schuld is;
- Er wordt gehandeld binnen de wettelijke normen (Wet Fido).

Kort gezegd staan daarmee stabiliteit en risicobeheersing centraal in het financieel beleid.

Risicobeleid
Het Havenschap heeft als doel om een negatieve impact van rentewijzigingen op het resultaat/vermogen te beperken. Het instrument dat hiervoor wordt gehanteerd is een hedgeratio van minimaal 60%. Daarnaast wordt bij financiering/garantie via de GR het risico op liquiditeitstekort als (zeer) gering bestempeld vanwege de hoge kredietwaardigheid van deelnemers.

Bij het aantrekken van leningen door de GR, beoordeelt het Havenbedrijf de aanbiedingen van financiers aan de hand van drie criteria: het leentarief, de rating/reputatie van de kredietgever en of de voorwaarden van de financier niet strijdig zijn met de afspraken van de Kredietovereenkomst met de GR.

Reservebeleid en voorzieningen
Het Havenschap kent alleen een algemene reserve en geen voorzieningen. In het financieel beleid gaat het primair om treasury/financiering en risicomanagement. Het bevat geen uitgewerkte BBV-nota 'reserves en voorzieningen' voor het Havenschap. Dit komt vooral zijdelings of als context voor weerbaarheid aan bod.

4.3.2 Feitelijke situatie

In de begrotingen zien we expliciet terug dat bij de invulling van financiering het treasurystatuut van het Havenschap en het financieringsbeleid van het Havenbedrijf worden gevolgd. Dit zien wij terug doordat er een aantal keer expliciet wordt verwezen naar het treasurystatuut en het financieringsbeleid. Ook wordt o.a. jaarlijks een kredietlimiet op basis van de liquiditeitsplanning vastgesteld en de risicobeheersing is volledig in lijn met het financieringsbeleid. Daarnaast zijn de begrotingen in lijn met de Wet Fido en Ruddo. De behandeling van renterisico, kasgeldlimiet/renterisiconorm en renteswap als afdekking past bij de uitgangspunten zoals beschreven in het financieel beleid 2018. Het belangrijkste risico dat het Havenschap loopt (waardering deelneming) wordt consistent in de documentatie benoemd.

Het financieringsbeleid 2018 gaat vooral over rente, leningen en risicobeheer. De begrotingen en jaarrekeningen bevatten daarnaast de BBV-onderdelen over reserves, weerstandsvermogen en deelneming risico.

Hiermee kan geconcludeerd op basis van de vergelijking tussen het financieel beleid 2018 en de feitelijke situatie dat:
- Financiering gebeurt met oog voor risico's en volgens wettelijke normen;
- Er wordt niet gespeculeerd met financiële instrumenten;
- Het grootste risico wordt actief gemonitord (waarde van deelneming);
- Begroting en jaarrekening sluiten aan op het vastgestelde financieringsbeleid.

5. Deelvraag IV - Publiekrechtelijke functies

5.1 Inleiding

De vierde vraag in het evaluatieonderzoek gaan over nut en noodzaak van de specifieke taak en de beleving van de taak van het Havenschap en een vraag gericht op het Havenbedrijf in relatie tot de toekomstige ontwikkelingen. Daartoe zijn de volgende twee subvragen geformuleerd:

a. In de GR staat dat de GR ook gronden mag verwerven. Een activiteit die primair bij het Havenbedrijf ligt. Is het nodig dat de GR gronden mag verwerven?
b. De GR is aandeelhouder van het Havenbedrijf. Is dit een belemmering voor nieuwe aandeelhouders?

In de volgende paragrafen gaan wij eerst in op de mogelijkheden tot verwerving van gronden en de beleving die aan deze taak wordt toegeschreven en vervolgens beantwoorden we de tweede deelvraag over het aandeelhouderschap beknopt.

5.2 Noodzaak tot verwerving van gronden

In de GR BVO Havenschap Moerdijk is in artikel 3, eerste lid opgenomen "het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn, waaronder het verstrekken van eigen vermogen en financiering aan deze vennootschap en haar groepsvennootschappen alsmede het verwerven van gronden ten behoeve van de Havenbedrijf Moerdijk N.V." Het is dus mogelijk dat de BVO gronden verwerft ten behoeve van het Havenbedrijf Moerdijk.

Uit de interviews komen twee bevindingen naar voren. De eerste bevinding is dat van deze bevoegdheid nog nooit gebruik is gemaakt. Dit wordt ondersteund door de jaarverslagen die zijn bestudeerd, in de afgelopen jaren heeft geen grondverwerving plaats gevonden. De verwachting wordt meermaals uitgesproken dat ook in de toekomst geen gebruik gemaakt gaat worden van deze bevoegdheid. Het Havenbedrijf zelf kan ook gronden verwerven en heeft daar het Schap ook niet voor nodig behoudens de financiering. In het licht van de brede ontwikkelingen op langere termijn van het Havenbedrijf en Powerport kan het wenselijke zijn om de bevoegdheden te behouden.

Uit de interviews komt naar voren dat de uitleg bij de taak verwerven van gronden ten behoeve van het Havenbedrijf Moerdijk niet altijd even goed lijkt afgekaderd. Enkele respondenten vatten onder het verwerven van gronden ook het vestigen van een voorkeursrecht. Dat brengt de vraag met zich mee of het vestigen van enig voorkeursrecht in de overdracht van taken aan de gemeenschappelijke regeling is gedaan en of dit ook mogelijk is om het vestigen van een voorkeursrecht de mandateren of te delegeren. Onderstaand beantwoorden wij deze twee vragen.

5.2.1 Juridisch kader

Tot 1 januari 2024 was de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing. Deze wet verplichtte eigenaren van percelen waarop een voorkeursrecht was gevestigd, om bij voorgenomen verkoop, het betreffende perceel eerst aan de overheid aan te bieden. Daarmee werd overheden de mogelijkheid geboden hun

positie op de grondmarkt te versterken en prijsopdrijving als gevolg van speculatie tegen te gaan.[4] Per 1 januari 2024 is de Wet voorkeursrecht gemeenten opgegaan in de Omgevingswet. Aangezien de evaluatie van de regeling mede betrekking heeft op de periode voorafgaand aan 2024, zal dit memo, waar relevant zowel de Wet voorkeursrecht gemeenten als de Omgevingswet betrekken. Daarnaast zal, voor zover van toepassing, ook de Wet gemeenschappelijke regeling en de Algemene wet bestuursrecht in de beschouwing worden meegenomen.

5.2.2 Wie is bevoegd tot het vestigen van voorkeursrecht?

Hoofdstuk 9 van de Omgevingswet gaat over het voorkeursrecht. De gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht vestigen.[5] Een voorkeursrecht moet worden gekoppeld aan een toegedeelde of toegedachte functie in een omgevingsdocument zoals de omgevingsvisie, een programma of het omgevingsplan. Wanneer deze functie nog niet is vastgelegd in een bestaand omgevingsdocument, kan zij worden beschreven in de voorkeursrechtbeschikking zelf.[6]

Hoewel voorkeursrechten kunnen worden gevestigd ten behoeve van overheden op verschillende bestuursniveaus, is de mogelijkheid tot het vestigen van een provinciaal of nationaal voorkeursrecht beperkt tot gevallen waarin sprake is van een provinciaal respectievelijk nationaal belang.[7]

- In de gemeenschappelijke regeling zijn alleen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Moerdijk en gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant deelnemers.
- Zelfs indien de bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht zou mogen en kunnen worden overgedragen, is binnen deze gemeenschappelijke regeling geen sprake van de daartoe bevoegde bestuursorganen, zodat uitoefening van deze bevoegdheden binnen dit verband niet mogelijk is.

Het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten hebben ook de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen, maar dan wel voor de duur van drie maanden (zie ook artikel 9.4, derde lid Ow). Met deze bevoegdheid kan snel en effectief een voorkeursrecht worden gevestigd, met als doel te voorkomen dat derden, vooruitlopend op besluitvorming door de gemeenteraad of provinciale staten, kennis krijgen van het beoogde gebruik en de onroerende zaak ongewenst vervreemden, waardoor de positie van de betrokken overheid wordt verzwakt.[8] Ook onder de Wet voorkeursrecht gemeenten bestond de mogelijkheid om een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht te vestigen. Daarbij konden het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten, net als nu, vooruitlopend op besluitvorming door de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten snel een voorkeursrecht vestigen.

---

[4] *Kamerstukken II* 1994/95, 24235, nr. 3, p. 3-5.
[5] Artikel 9.1, eerste lid Omgevingswet.
[6] *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 75.
[7] T&C Omgevingswet, commentaar op art. 9.1 Ow: Grondslag en bevoegdheid vestiging voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of Staat. *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 69 en 70.
[8] T&C Omgevingswet, commentaar op art. 9.1 Ow: Grondslag en bevoegdheid vestiging voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of Staat. *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 70 en 74.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn nieuwe instrumenten en besluiten geïntroduceerd in het omgevingsrecht, ter vervanging van de planfiguren uit de Wet ruimtelijke ordening. Daardoor golden voor 1 januari 2024 andere grondslagen voor het vestigen van een voorkeursrecht. De in artikel 9.1 van de Omgevingswet opgenomen kerninstrumenten sluiten zoveel mogelijk aan bij de voormalige grondslagen uit de Wet voorkeursrecht gemeenten, maar zijn aangepast aan de terminologie en inhoud van de Omgevingswet.[9]

Artikel 9.2 Omgevingswet regelt de voorrang in gevallen waarin bestuursorganen van verschillende overheden bevoegd zijn om op dezelfde onroerende zaak een voorkeursrecht te vestigen. Daarbij geldt dat een nationaal voorkeursrecht voorgaat op een provinciaal voorkeursrecht en dat een provinciaal voorkeursrecht voorgaat op een gemeentelijk voorkeursrecht.[10] Dit houdt in dat op één onroerende zaak maar één voorkeursrecht gevestigd kan worden.[11] Gedeelde verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen dienen eveneens zoveel mogelijk te worden vermeden. Dit leidt zeker in de grondverwervingspraktijk tot onduidelijke situaties en een slecht werkbare inzet van het instrumentarium.[12] Dit brengt met zich mee dat, zelfs indien de mogelijkheid zou bestaan om de bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht over te dragen aan een gemeenschappelijke regeling, dit in het onderhavige geval niet uitvoerbaar zou zijn, gelet op de verschillende bestuurlijke niveaus (gemeente en provincie) die aan deze gemeenschappelijke regeling deelnemen.

5.2.3 Delegatie of mandaat mogelijk?

Een voorkeursrechtbeschikking brengt een beperking aan in de mogelijkheid tot vervreemding van een goed. Daarom kan de bevoegdheid tot het geven van een voorkeursrechtbeschikking niet worden gedelegeerd of gemandateerd. De aard van de bevoegdheid verzet zich daartegen.[13] Het is niet mogelijk om deze bevoegdheid te laten uitvoeren door een gemeenschappelijke regeling, van welke vorm dan ook.

5.2.4 Concluderend

Er heeft de afgelopen jaren geen grondverwerving plaats gevonden door het Havenschap. De verwachting is ook dat in de komende jaren dit niet gaat plaats vinden.
Uit bovenstaande blijkt dat de gemeenschappelijke regeling geen voorkeursrecht op gronden kan vestigen omdat de bestuursorganen die in de betreffende gemeenschappelijke regeling deelnemen niet bevoegd zijn tot het vestigen van voorkeursrechten en deze bevoegdheid niet gedelegeerd of gemandateerd kan worden. Het vestigen van voorkeursrechten een bevoegdheid is die in beginsel toekomt aan de gemeenteraad en provinciale staten, maar voor korte termijn ook aan het college van burgemeester en

---

[9] T&C Omgevingswet, commentaar op art. 9.1 Ow: Grondslag en bevoegdheid vestiging voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of Staat.
[10] T&C Omgevingswet, commentaar op art. 9.1 Ow: Grondslag en bevoegdheid vestiging voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of Staat.
[11] *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 75.
[12] *Kamerstukken II* 1994/95, 24235, nr. 3, p. 5.
[13] *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 71.

wethouders en aan gedeputeerde staten van de Provincie. In dit geval is het een bevoegdheid van de gemeenteraad en provinciale staten waardoor de bestuursorganen in de gemeenschappelijke regeling niet bevoegd zijn tot het vestigen van een voorkeursrecht. De bevoegdheid tot het geven van een voorkeursrechtbeschikking kan niet gedelegeerd of gemandateerd worden omdat de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.

Op basis van de in de regeling vastgelegde taken kunnen door het Havenschap wel specifieke gronden worden aangekocht. Daarbij is het wel de vraag of dit de meest efficiënte manier van verwerven is van gronden voor het Havenbedrijf. In het licht van de brede ontwikkelingen kan het behouden van de bevoegdheid tot het aankopen van gronden wenselijk zijn om in de verdere toekomst wel te kunnen inzetten.

5.3 Publiekrechtelijk aandeelhouder

De vraag of het houden van aandelen door de GR (en daarmee getrapt de gemeente Moerdijk en de provincie Noord-Brabant) een belemmering is voor het toetreden van nieuwe aandeelhouders tot de Havenbedrijf Moerdijk N.V. is door het evalueren van de gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Havenschap Moerdijk niet volledig te beantwoorden. Daarvoor is een bestudering van de statuten van het Havenbedrijf noodzakelijk.
Algemeen zou gesteld kunnen worden dat het aandeelhouderschap door publiekrechtelijke organisaties niet per definitie een aandeeluitgifte of aankoop van aandelen door andere publiekrechtelijke organisaties in de weg hoeft te staan. Voor privaatrechtelijke organisaties of individuen zou een vergelijkbaar antwoord kunnen gelden.
Op basis van de documenten en/of de interviews kunnen we dit niet nader onderzoeken en beantwoorden zonder in algemeenheden te blijven zoals hierboven.

6. Conclusies

6.1 Algemeen

Er heerst een grote tevredenheid met de samenwerking, de manier van besluiten en de mate waarin het Havenschap bijdraagt aan het gezamenlijk doel: het financieren van het Havenbedrijf Moerdijk. De GR Havenschap Moerdijk is daarin een voorbeeld hoe interbestuurlijke samenwerking weldegelijk kan werken. De wijze waarop de provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk samen samenwerken met het Havenbedrijf kan een vliegwiel zijn om ook nieuwe ontwikkelingen in en rond de haven van Moerdijk gezamenlijk tot een succesvol resultaat te brengen.

6.2 Governance en samenwerking

Op het onderdeel Governance en Samenwerking kan worden geconcludeerd er sprake is van een zeer soepele samenwerking, waarin belangenafweging op basis van gelijkwaardigheid en wederzijds vertrouwen plaats vindt. De samenwerking is zeer constructief en kan dienen als vliegwiel voor het realiseren van verschillende uitdagingen en ontwikkelingen in de toekomst. Beide deelnemers zijn in hoge mate tevreden en positief over elkaar, processen en de samenwerking.

De positie van provinciale staten en de gemeenteraad kan vanuit expertoordeel beter worden geborgd, bijvoorbeeld door de instrumenten van de gemeenteraad en provinciale staten op te nemen in de gemeenschappelijke regeling. Daarmee wordt de regeling beter zelfstandig leesbaar. Vanuit provinciale staten en de gemeenteraad lijkt nu geen aanleiding om meer grip op deze gemeenschappelijke regeling te willen ontwikkelen, mede gezien de zienswijzen van de afgelopen jaren.
Het ontbreken van de aanleiding kan haar oorzaak vinden in het feit dat deze gemeenschappelijke regeling, naast constructieve samenwerking en doelbereiking, geld oplevert voor de deelnemers. Dat de regeling geld oplevert voor de deelnemers is ook de achtergrond waarom niet direct wordt geadviseerd om de budgetbepaling aan te passen.

De gemeenschappelijke regeling verdient op een aantal specifieke onderdelen aanpassing. Door het verbeteren van de zelfstandige leesbaarheid en toekomstbestendiger maken kan de regeling nog beter dienen als kompas voor de samenwerking.

6.3 Operationele doelen en prestaties

Over de jaren 2022, 2023 en 2024 kan worden geconcludeerd dat de vastgestelde doelstellingen van het Havenschap zijn gehaald. In de jaarstukken wordt per jaar verantwoord dat invulling is gegeven aan de kernopdracht binnen het programma “Financiering” en de kredietlimiet niet is overschreden. Op basis van deze documenten ontstaat de vraag in hoeverre de doelstelling met betrekking tot het verwerven van gronden nog actueel is.

6.4 Financieel beheer en transparantie

De P&C documenten zijn geschreven volgens de BBV-uitgangspunten en zijn financieel technisch correct. De structuur is helder en doordat de documenten compact zijn, zijn ze daardoor beter leesbaar. Zoals aangegeven is deze financieel technische inhoud een aandachtspunt voor de leesbaarheid van de

documenten. Voor raads- en statenleden zonder financiële oriëntatie vallen de stukken mogelijk lastiger te begrijpen en ontbreken zaken als de betekenis van de cijfers voor de provincie of de gemeente, de risico's die zij eventueel lopen en welke keuzes worden gemaakt.

6.5 Publiekrechtelijke functies

Er heeft de afgelopen jaren geen grondverwerving plaats gevonden door het Havenschap. De verwachting is ook dat in de komende jaren dit niet gaat plaats vinden. Uit bovenstaande blijkt dat de gemeenschappelijke regeling geen voorkeursrecht op gronden kan vestigen omdat de bestuursorganen die in de betreffende gemeenschappelijke regeling deelnemen niet bevoegd zijn tot het vestigen van voorkeursrechten en deze bevoegdheid niet gedelegeerd of gemandateerd kan worden. Het vestigen van voorkeursrechten een bevoegdheid is een bevoegdheid die in beginsel toekomt aan de gemeenteraad en provinciale staten, maar voor korte termijn ook aan het college van burgemeester en wethouders en aan gedeputeerde staten van de Provincie. De bevoegdheid tot het geven van een voorkeursrechtbeschikking kan niet gedelegeerd of gemandateerd worden omdat de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.

Op basis van de in de regeling vastgelegde taken kunnen door het Havenschap wel specifieke gronden worden aangekocht. Daarbij is het wel de vraag of dit de meest efficiënte manier van verwerven is van gronden voor het Havenbedrijf. In het licht van de brede ontwikkelingen op langere termijn van het Havenbedrijf en Powerport kan het wenselijke zijn om de bevoegdheden te behouden.

6.6 Aanbevelingen

Om een passend antwoord te formuleren op de conclusies van de evaluatie gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoeringsorganisatie Havenschap Moerdijk is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen gaan allereerst in op de gemeenschappelijke regeling zelf. Vervolgens beschrijven wij enkele aanbevelingen die betrekking hebben op het feitelijk functioneren van het Havenschap.

6.6.1 Gemeenschappelijke regeling

1. Maak de gemeenschappelijke regeling zelfstandig leesbaar:
    a. Pas de termijnen voor bijvoorbeeld zienswijzen en uiterste indiendata aan zodat de Wet, de regeling en de praktijk weer met elkaar overeenkomen.
    b. Gezien de constellatie met havenschap en havenbedrijf, zo helder en volledig mogelijk te zijn in processen en procedures. Dit draagt bij aan zekerheid en proceskwaliteit.
    c. Pas artikel 18, vierde lid van de gemeenschappelijke regeling aan.
    d. Pas artikel 18 en 19 aan zodat gelijktijdig verzenden van ontwerpjaarrekening en ontwerpbegroting de norm wordt. Dit biedt de mogelijkheid voor bestuur, colleges, provinciale staten en de gemeenteraad om terug te blikken en vooruit te kijken op één moment.
    e. Voor het stapsgewijs uitschrijven van processen van zowel begroting als jaarrekening kan een mogelijk risico op niet volledig voldoen aan afspraken of wettelijke kaders worden voorkomen.
    f. Neem de instrumenten van provinciale staten en de gemeenteraad op in de regeling.
2. Pas artikel 23 zo aan dat van een bindend oordeel geen sprake is, maar een advies van een externe wel structureel gevraagd wordt in liquidatie of uittreden.

3. Pas de artikelen 21, 23 en 25 aan zodat deze toekomstbestendig worden en voldoen aan de actuele wetgeving.
4. Heroverweeg de noodzaak tot het voeren van een periodieke evaluatie, gezien het beleidsarme karakter van de regeling. Herformuleer de bepaling naar een 'kan-bepaling'.

6.6.2 Feitelijk functioneren Havenschap

1. Heroverweeg de operationele doelen van de GR, specifiek de doelstelling omtrent de verwerving van gronden. Indien dit feitelijk geen doelstelling van de GR (meer) is, verdient het aanbeveling dit ook niet als zodanig op te voeren in de GR en de P&C-producten.
2. Om de P&C documenten voor zowel financials als niet-financials goed en duidelijk leesbaar te maken, bevelen wij voor de toekomstige P&C-documenten aan om een bestuurlijke samenvatting toe te voegen met daarin de belangrijkste financiële ontwikkelingen, risico's en besluiten, zodat raads- en statenleden in één opslag kunnen lezen wat het voor hen betekent. Daarnaast raden wij aan om de financiële ontwikkelingen meer toe te lichten en bij verandering van de cijfers een onderbouwing waarom deze verandering plaatsvindt. Op deze manier zijn de documenten voor zowel financials als niet-financials gemakkelijker te gebruiken.

Bijlage 1 – Geraadpleegde documenten en personen

nr	document
1	2. Zienswijzen ontwerpbegrotingen verbonden partijen 2026
2	3.a.1. GR Havenschap Moerdijk - Brief HsM inzake concept begroting 2026 en concept jaarrekening 2024
3	3.a.2 GR Havenschap Moerdijk - Zienswijze ontwerp begroting 2026
4	23. 20160921 - Treasurystatuut
5	AA25-0908 Jaarrekening 2024 Havenschap Moerdijk controleverklaring WG
6	Begroting- 2026 - BVO GR Havenschap def v3 25.06.2025 (1)
7	Bijlage 1.e.2 - Aanbiedingsbrief concept begroting 2025GR Havenschap Moerdijk
8	Bijlage 3.e - Zienswijzeformat conceptbegroting 2025 GR Havenschap Moerdijk
9	BVO-HM 2017-9 Financiële Beleids- en Beheersverordening
10	BVO-HM 2020-34 3 Financieringsbeleid Havenbedrijf 2018
11	BVO-HM 2024-01 Agenda achtentwintigste vergadering BVO bestuur Havenschap Moerdijk
12	BVO-HM 2024-03a WGR Havenschap geconsolideerde versie
13	BVO-HM 2024-03b Getekend RV - Zienswijze op aanpassing van Gemeenschappelijke Regeling BVO HsM
14	BVO-HM 2024-03c Getekend RV- Verzamelvoorstel aanpassingen GRen ivm aanpassingen WGR met punt participatie
15	BVO-HM 2024-03d Besluit 58-23 Zienswijze op ontwerp wijziging GR Havenschap Moerdijk
16	BVO-HM 2024-03e Briefje bestuur BVO aan GS en B&W mbt toestemming voor wijziging GR
17	BVO-HM 2024-03f Concept Statenvoorstel
18	BVO-HM 2025-11 Controleverordening Bedrijfsvoeringsorganisatie Havenschap Moerdijk
19	BVO-HM 2025-11 Controleverordening Bedrijfsvoeringsorganisatie Havenschap Moerdijk
20	GR - 07.01.2026 - organogram
21	GR - 2026 - begrotingswijziging I d.d. 21.08.2025 (1)
22	Havenschap Moerdijk Defenitieve jaarrekening 2022 met w.g. Controleverklaring_getekend
23	Havenschap Moerdijk GR - jaarrekening incl controleverklaring w,g en getekend FvD
24	BVO-HM 2025-40 Concept Indicatoren_ratio overzicht derde kwartaal 2025
25	GR - 2022 - begroting
26	GR - 2023 - begroting
27	GR - 2024 - begroting
28	GR - 2024 - eerste begrotingswijziging d.d. 31.10.2024
29	GR - 2025 - begrotingswijziging d.d. 05.11.25 v2
30	GR- 2025 - begroting

nr	Interviews	functie
1	I	Financieel Adviseur, gemeente Moerdijk, en Netwerksecretaris Havenschap Moerdijk
2		Treasurer Provincie Noord-Brabant Netwerksecretaris Havenschap Moerdijk
3	Danny Dingemans	Wethouder gemeente Moerdijk Bestuurslid Havenschap Moerdijk
4	Eef Schoneveld	Wethouder gemeente Moerdijk Bestuurslid Havenschap Moerdijk
5		Controller Havenschap Moerdijk
6	Martijn van Gruijthuijsen	Gedeputeerde Provincie Noord-Brabant Bestuurslid Havenschap Moerdijk
7	Stijn Smeulders	Gedeputeerde Provincie Noord-Brabant Voorzitter bestuur Havenschap Moerdijk
8	Ineke Vonk	Griffier gemeente Moerdijk

Overzicht informatieverstrekking

Informatie	Artikel	Jaar	Gem Moerdijk	Prov Brabant
De ontwerpbegroting voor zienswijzen	18.2	2022	Ja	Ja
		2023	Ja	Ja
		2024	Ja	Ja
		2025	Ja	Ja
		2026	Ja	Ja
De vastgestelde begroting ter informatie	18.4	2022		Ja
		2023		Ja
		2024	Ja	Ja
		2025		Ja
		2026		Ja
Begrotingswijzigingen, wanneer deze wijzigingen van de begroting leiden tot een verhoging van de deelnemersbijdragen van meer dan 25% t.o.v. het begrote bedrag voor dat jaar	18.5		n.v.t.	n.v.t.
De voorlopige jaarrekening	19.1	2022	Ja	Ja
		2023	Ja	Ja
		2024	Ja	Ja
De vastgestelde jaarrekening	19.2	2022		Ja
		2023		Ja
		2024		Ja

Bijlage 2 – Tabellen financiën

2022 Jaarrekening	
Beeld	Resultaat is €0 Algemene reserve is €97,3 mln Geen onttrekkingen of toevoegingen aan reserves Goedgekeurde controle verklaring
Afwijkingen	Rentebaten en -lasten lager dan begroot i.v.m. lagere marktrente Overige kosten licht lager dan begroot
Transparantie	Afwijkingen worden toegelicht in de toelichting op baten en lasten (pagina 28-29)
Algeheel	Geen bijzondere zaken of onverklaarbare mutaties
2023 Jaarrekening	
Beeld	Resultaat is €0 Algemene reserve is €97,3 mln Geen onttrekkingen of toevoegingen aan reserves Goedgekeurde controle verklaring
Afwijkingen	Begrotingsonrechtmatigheid: kostenoverschrijding van €4.031 en een baten overschrijding van hetzelfde bedrag. Is gevolg van gestegen rente, welke niet in begroting was voorzien. Daarnaast is meer geleend dan begroot was. De afwijking t.o.v. begroting is 130%. Per saldo is dit neutraal (geen resultaat-effect).
Transparantie	De afwijkingen worden toegelicht op pagina 28. De jaarrekening legt uit wat er is gebeurd, maar beperkt waarom het zo sterk afwijkt en wat dat betekent.
Algeheel	Geen bijzondere zaken of onverklaarbare mutaties
2024 Jaarrekening	
Beeld	Resultaat is €0 Algemene reserve is €97,3 mln Geen onttrekkingen of toevoegingen aan reserves Goedgekeurde controle verklaring
Afwijkingen	De rentebaten en -lasten zijn €8000 lager uitgevallen dan begroot en €1.015.000 lager uitgevallen dan 2023. De rentekosten zijn €8000 lager uitgevallen dan begroot en €1.015.000 lager dan 2023.
Transparantie	De afwijking op rentebaten en -lasten wordt toegelicht op pagina 26 en de begrotingsonderschrijding op pagina 27-28.
Algeheel	Geen bijzondere zaken of onverklaarbare mutaties
2023 Begroting	
Beeld	Kredietlimiet 2023: €194,5 miljoen Resultaat is €0 Daling rentevolume t.o.v. 2022 (afname financieringsbehoefte NV Schuldpositie daalt geleidelijk
Fluctuaties	Lagere rentebaten/-lasten dan in 2022 (in 2023 €2.755.000)

Transparantie	Oorzaak van bovenstaande wordt expliciet benoemd: lagere financieringsbehoefte en aflopende leningen
Algeheel	Geen bijzondere zaken
2024 Begroting	
Beeld	Kredietlimiet: €258,4 miljoen Resultaat is €0 Begrotingswijziging: -1,03 mln rentebaten en -lasten
Fluctuaties	Hogere rentebaten/-lasten dan in 2023 (In 2023 €2.755.000 t.o.v. 2024 €6.808.000)
Afwijkingen	Rente bleek lager en kasgeldleningen lager dan verwacht Kleine overschrijding overige kosten (accountantskosten)
Transparantie	Afwijkingen zijn expliciet benoemd Onrechtmatigheid correct gesignaleerd en hersteld via begrotingswijziging.
Algeheel	Grote mutatie, maar volledig verklaard met begrotingswijziging
Eerste Begrotingswijziging 2024	
In begroting rekening gehouden met 4% rentepercentage voor kasgeldleningen. Rente is echter minder hard gestegen dan verwacht en was aan het dalen. Daarnaast kasgeldleningen lager dan begroot. Leidde tot verlaging van zowel rentebate als- lasten. Daarmee overige kosten iets hoger dan begroot.	
2025 Begroting	
Beeld	Zelfde patroon als 2024 Rentebaten/-lasten bijgesteld met -0,82 mln Resultaat is €0
Afwijkingen	Lagere gemiddelde rente (2,31% i.p.v. 3,98%) Lichte stijging overige kosten (accountant)
Transparantie	Geen incidentele baten/lasten buiten reguliere patroon
Algeheel	Consistent en voorspelbaar, niks bijzonders
Eerste begrotingswijziging 2025	
In begroting 2025 rekening gehouden met rentepercentage van 3,98% voor kasgeldleningen. Gemiddeld rentepercentage was echter tot heden 2,31%. Leidde tot verlaging van zowel rentebaten als -lasten. Verwachting dat overige kosten hoger uitkwamen en accountantskosten hoger waren dan begroot.	

KokxDeVoogd

KokxDeVoogd B.V.
info@kokxdevoogd.nl
088 – 116 40 00

Bezoekersadres
CIC Rotterdam, GHG
Stationsplein 45, A4.004
3013 AK Rotterdam
www.kokxdevoogd.nl

De staat van morgen. Start vandaag.