

Voor: College Provincie Groningen en colleges gemeenten Eemsdelta en het Hogeland  
Van: Lysias Advies  
Betreft: Uitwerking governance GSP  
Datum: 16 april 2024  
Status: Definitief

1. Managementsamenvatting

Herziening Governance GSP

De afgelopen jaren leefde de wens bij het Dagelijks en Algemeen Bestuur (hierna DB en AB) van de Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Groningen Seaports (hierna GR GSP) en ook bij GSP NV om de governance met betrekking tot de activiteiten in het havengebied te herzien. De publieke ambities in het havengebied zijn gewijzigd en de werking van de huidige structuur is te complex. Wijziging van de governance dient te leiden tot:

- Duidelijke inhoudelijke kaderstelling;
- Het beperken van bestuurlijke drukte;
- Het verduidelijken van de verschillende rollen; en,
- Het vergroten van de slagkracht van GSP NV.

Het AB heeft de drie samenwerkende overheden (provincie Groningen en de gemeenten Eemsdelta en het Hogeland) in GR GSP gevraagd een route uit te zetten die leidt tot een toekomstbestendige governancestructuur voor Groningen Seaports (GSP). In dit document worden de beste passende governance en afspraken voor GSP door Lysias Advies uitgewerkt.

De uitkomsten in één overzicht

Huidig	Wordt	Advies	Consequenties	
Kaderstelling door AB GR GSP in aandeelhouderstrategie	Kaderstelling door Raden en Staten in strategisch kader	Apart strategisch kader Geen raads- en statenleden in het AB Kleiner AB	Rolzuiverheid (wet dualisering) Bestuurlijke drukte Inhoudelijke betrokkenheid overheden Doorlooptijd (procedureel)	↑ ↓ ↑ ↓
GR juridisch eigenaar gronden Vaak instemming nodig op transacties	GR juridisch eigenaar gronden ‘Opruimen’ zakelijke rechten GR	GR blijft bestaan Mindere ‘schijn’- zekerheden	‘Grip’ of zekerstelling via juridisch eigendom Administratieve lasten Toestemming AVA bij grote transacties en/of grondoverdracht	↔ ↓ ↔
GR is borgsteller	GR is borgsteller	Betrokkenheid overheden omhoog	Eén loket voor GSP NV Professionalisering overheid	↔ ↑
Publieke taken bij GR	Publieke taken bij GR	Onveranderd, niet volledig rol zuiver, maar verduidelijken	Aansturing havenmeester feitelijk niet via GR Delegatie vaststellen havenverordening	↔ ↓

Tabel 6.1 Overzichtstabel advisering

### Strategisch kader en publieke doelstellingen in het havengebied

De drie overheden ontwikkelen een gezamenlijk strategisch sturingsinstrument. Een strategisch kader dat richting geeft aan de inhoudelijke profilering en prioritering van de havens en hun bedrijventerreinen, acquisitie en vestiging van nieuwe bedrijven en de voorwaarden waar deze aan moeten voldoen. Dit strategisch kader wordt vastgesteld door de raden en staten. Dit geeft invulling aan de publieke ambities in het gebied.

### GR- Collegeregeling; op afstand en dichtbij

De huidige GR tussen de drie overheden is een zogenaamde 'gemengde regeling'; een GR met, naast bestuurders, ook raads- en statenleden in het Algemeen Bestuur (AB). De GR GSP is 100% aandeelhouder van GSP NV, een overheids-NV. Lysias Advies stelt voor deze gemeenschappelijke regeling aan te passen en om te zetten naar een gemeenschappelijke collegeregeling. Dit is een gemeenschappelijke regeling met alleen collegeleden uit de drie overheden in het bestuur. Op deze manier wordt (1) de bestuurlijke drukte teruggebracht, (2) zijn – mede vanuit de wet dualisering – de verantwoordingslijnen (vanuit de colleges) richting raden en staten helder, (3) kunnen besluitvormingsprocessen worden verkort en (4) kan worden getoetst op het strategisch kader waarin de publieke ambities zijn vastgelegd. Voor publieke samenwerkingen met (enige) beleidsruimte is de GR-collegeregeling (openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid) de meest geëigende samenwerkingsvorm. De zakelijke/financiële belangen staan op afstand, de gezamenlijke publieke belangen staan dichterbij. De zeggenschap binnen de GR wordt in lijn gebracht met de actuele verhoudingen tussen de drie deelnemers.

### Grondzaken en financiële betrokkenheid

Bijkomend argument is de juridisch eigendom van de gronden. Dit blijft bij de GR. Het behoud van de juridisch eigendom van de gronden door de GR geeft de overheden grip, daarbij zorgt overdracht van de gronden (naar de NV of 'terug' naar de deelnemers in de GR voor grote praktische en financiële bezwaren. Het aantal beperkende zakelijke rechten (van GR richting GSP NV) dient in combinatie daarmee wel fors verminderd te worden om de huidige administratieve rompslomp weg te nemen. Hiertoe doen we voorzet in dit advies.

De zelfstandige financierbaarheid van GSP NV hangt bovendien in belangrijke mate af van GSP's cashflow. Eventuele overdracht van de juridische eigendom van de gronden aan GSP NV zal (in ieder geval de komende jaren) niet voldoende zijn voor zelfstandige financiering zonder borgstelling door de overheden. Borgstelling (of andere vormen van gezamenlijke financiering) door de GR is om praktische en juridische redenen eenvoudiger dan door de drie betrokken overheden afzonderlijk.

### Publieke taken

Een belangrijke functie voor de GR is het beleggen van de nautische taken; vanuit de gemeenten via de GR bij GSP NV. Hiervoor zijn andere constructies denkbaar (want de provincie draagt geen bevoegdheden over), maar het optuigen van een nieuwe constructie zou de werkbaarheid niet beter maken. De nautische taken blijven via GR GSP belegd bij de havenmeester (bevoegd autoriteit), waarbij een deel van taken rechtstreeks gemandateerd worden door de twee burgemeesters.

### Balans en samenhang

Toekomstbestendige governance is breder dan alleen de juridische vorm. De werking van de governance van GSP wordt bepaald door het samenspel hiervan met een strategisch kader, mandaten, de grondpolitiek en zakelijke rechten, voorbereiding en besluitvorming, zeggenschap en ondersteuning. Alleen met aanbrengen van balans worden de drie belangrijkste doelstellingen van de governance-aanpassing bereikt: een duidelijke inhoudelijke 'opdracht' voor GSP NV, minder bestuurlijke drukte en meer slagkracht voor GSP NV. Hierbij dient te worden beseft dat de bestuurlijke drukte niet naar 'nul' kan worden gebracht en dat processen en procedures voor GSP NV (en GR GSP) blijven bestaan. Deze worden wel korter, eenvoudiger en eenduidiger.

### Besluitvorming

De Raden en Staten besluiten over de aanpassing van de governance en stellen het strategisch kader vast. Het is wenselijk dat GSP NV (van GR GSP) een kader meekrijgt waarbinnen GSP NV diens werkzaamheden concentreert. De invulling en besluitvorming over de werking van de governance (waaronder de voorbereiding, besluitvorming, afstemming en mandaten) ligt bij GR GSP en wordt – in samenspraak met GSP NV – vastgelegd in een aandeelhouderstrategie.

### Leeswijzer

In dit document doet Lysias Advies een voorstel tot herziening van de governance. Dit voorstel is vervolgens in uitgewerkt in een drietal samenhangende documenten.

Samenhangend in de vorm van een drietal documenten:

- A. **Wijziging Gemeenschappelijke Regeling GR Havenschap Groningen Seaports + toelichting.** Opgenomen in een afzonderlijk document
- B. **Strategisch kader Groningen Seaports.** Opgenomen in een afzonderlijk document
- C. **Hoofddijnen aandeelhouderstrategie.** Bijlage bij dit voorstel

De documenten onder A en B worden vastgesteld door de Raden en Staten van de drie in de GR deelnemende overheden. Document C is ter duiding van het type afspraken dat GR GSP maakt met GSP NV.

Voordat we bovenstaande documenten presenteren schetsen we in het volgende hoofdstuk de context en achtergrond van dit voorstel tot herziening van de governance. Op een viertal eerder vastgestelde beslispunten adviseren wij in hoofdstuk 3. Ons voorstel voor een toekomstbestendige governance wordt in hoofdstuk 4 uitgewerkt en toegelicht. In hoofdstuk 5 doen we aanbevelingen voor een verbeterde werking van de governance en de benodigde samenwerking. Hoofdstuk 6, ten slotte, gaat in op alternatieve governancemodellen (en waarom we die niet adviseren).

## 2. Context en achtergrond: wens tot herziening governance

Het Dagelijks Bestuur van GR Havenschap Groningen Seaports heeft in 2020 de wens uitgesproken om de governance met betrekking tot de activiteiten in het havengebied te herzien. Een wens die eerder al leefde bij het DB en de directie van GSP NV. Een uitzending van Nieuwsuur in mei 2021, waarin diverse aantijgingen zijn gedaan richting het voormalige bestuur van de GR GSP en de voormalige directie van GSP NV bracht urgentie. Onderzoeksbureau Necker van Naem<sup>1</sup> heeft daar onderzoek naar uitgevoerd. Naast dat het rapport inging op de aantijgingen is geconcludeerd dat de organisatiestructuur kan worden verduidelijkt door onder andere de rollen beter te scheiden en de controlemechanismen te vereenvoudigen. Ook is aanbevolen het strategisch kader te verduidelijken. In mei 2022 kwam ook adviesbureau Deloitte<sup>2</sup> met een rapport waarin suggesties (inclusief voorkeursvariant) zijn gedaan ter vereenvoudiging van de organisatiestructuur.

Uit deze rapporten concludeerde het Algemeen Bestuur van GR GSP in 2022 dat in de praktijk de werking van de huidige structuur ten minste complex is, waarbij de huidige aansturings- en controlemechanismen soms als te star worden ervaren. Het AB concludeerde ook dat de publieke ambities in het Havengebied de afgelopen jaren

<sup>1</sup> Economische ontwikkeling doorgrond. Grondtransacties en uitbreiding Eemshaven Zuidoost. Mei 2022. Necker van Naem

<sup>2</sup> Doorontwikkeling governance Groningen Seaports. Mei 2022. Deloitte Financial Advisory BV

zijn veranderd. In een door Lysias Advies, in opdracht van de gemeenten Het Hogeland en Eemsdelta en de provincie Groningen, opgestelde routekaart is een analyse gemaakt van de huidige werking van de governance en een viertal beslispunten benoemd. De vier beslispunten betreffen strategische kaderstelling, grondzaken, publieke taken en zeggenschap.

### 3. Uitkomsten beslispunten uit routekaart

De vier in de routekaart benoemde beslispunten worden hieronder uitgewerkt. Voor de governance zijn de beslispunten **strategische kaderstelling** (3.1) en **grondzaken** (3.2) bepalend. Ook de **publieke taken** (3.3) en **zeggenschap** (3.4) komen aan bod.

#### 3.1 Strategisch kader

##### **Huidige situatie**

In de huidige situatie wordt kaderstelling overgelaten aan het AB van de GR. Daar wordt het gesprek over de strategie of koers echter niet of nauwelijks gevoerd, blijkt uit interviews en de eerdergenoemde rapporten. Dat was ten tijde van de verzelfstandiging en de jaren daarna ook niet in brede zin aan de orde. De door GR GSP aan GSP NV inhoudelijke meegegeven doelstelling aan GSP NV (via de aandeelhouderstrategie) is met name gericht op het aantrekken van bedrijvigheid en werkgelegenheid en reductie van CO<sub>2</sub>. In het rapport van Necker van Naem werd ook geconstateerd dat de huidige inhoudelijke kaderstelling via de aandeelhouderstrategie uit 2016 niet langer voldoet.

##### **Opstellen strategisch sturingsinstrument vanuit Raden en Staten**

De laatste jaren is de inhoudelijke aandacht verschoven. Met het breder worden ('brede welvaart') van de thematiek is de GR ook niet langer het passende gremium waar kaderstelling plaatsvindt; dat hoort toe aan de raden en staten van de betrokken gemeenten.

De drie overheden ontwikkelen een strategisch sturingsinstrument. Een gezamenlijk kader dat richting geeft aan de inhoudelijke profilering en prioritering van de havens en hun industrie- en bedrijventerreinen, acquisitie en vestiging van nieuwe bedrijven en de voorwaarden waar deze aan moeten voldoen. Deze voorwaarden gaan nadrukkelijk ook over de inpassing, zowel ruimtelijk als functioneel, als ook over de effecten en meerwaarde die de activiteiten van de GSP hebben op en voor de omgeving.

Doel van het strategisch kader is het vastleggen van de gewenste koers en ontwikkelrichting van het havengebied in Groningen. In bestuurskundige zin wordt dit ook wel 'de opdracht' genoemd. Dat is het strikt genomen niet, het biedt een overzicht van afwegingsaspecten voor de beoordeling en toetsing van keuzes die relatie hebben met de (zee)havens en de direct daaraan verbonden industrie- en bedrijventerreinen.

Het strategisch kader geeft invulling aan deze 'opdracht' en wordt vastgesteld door de raden en staten. Het strategisch kader dient vervolgens door GR GSP te worden overgenomen in de aandeelhouderstrategie en samen met GSP NV te worden geoperationaliseerd. De huidige aandeelhouderstrategie dateert uit 2016. De hierin genoemde uitgangspunten, doelstellingen en spelregels voldoen niet meer als kader in de huidige tijd.

##### **Publiek belang**

In het verlengde hiervan is er – ook met een 'strak' strategisch kader – sprake van een bepaalde mate van beleidsinterpretatie voor GSP NV bij het bereiken van de doelstellingen. Voor publieke samenwerkingen met (enige) beleidsruimte is de GR-collegeregeling (openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid) de meest

geëigende samenwerkingsvorm. Bij voorstellen die afwijken van het strategisch kader (en die politiek-bestuurlijk relevant zijn) beslist uiteindelijk de GR als aandeelhouder.

### 3.2 Eigendom gronden

#### **Huidige situatie**

De juridische eigendom (ook wel blooteigendom genoemd) van de gronden van GSP NV berust bij de GR. Voor de ná de verzelfstandiging van GSP uitgegeven en nog uit te geven gronden geldt dat een recht van erfpacht is gevestigd ten behoeve van GSP NV. De erfpacht geldt voor onbepaalde tijd en de canon is nihil. GSP NV heeft ten behoeve van klanten rechten van ondererfpacht gevestigd en zal dat doen bij verdere uitgiftes. Ook huur, ingebruikgeving en (onder)opstalrecht zijn mogelijke uitgiftetevormen. Daarnaast bestaat in uitzonderingsgevallen de mogelijkheid om grond te verkopen, waarbij in de koopovereenkomst bepalingen zijn opgenomen over het gebruik van het terrein door de klant of eindgebruiker.

De GR heeft voorafgaand aan de verzelfstandiging van GSP NV ook gronden in erfpacht aan derden uitgegeven. De GR heeft deze gronden onder de opschortende voorwaarde van het vervallen van het erfpachtrecht van derden in erfpacht gegeven aan GSP NV. Dat betekent dat op het moment dat het "oude" recht van erfpacht eindigt, GSP NV erfpachter wordt en de gronden desgewenst aan klanten in ondererfpacht kan uitgeven.

Op basis van de erfpachtvoorwaarden die gelden tussen de GR en GSP, is GSP NV bevoegd gronden in ondererfpacht uit te geven, mits daarbij een aantal in de (hoofd)erfpacht vastgelegde voorwaarden van toepassing worden. Voor afwijkingen is de goedkeuring van de GR vereist. Gebleken is dat de systematiek waarbij bij iedere uitgifte weer voor dezelfde of zeer vergelijkbare kwesties goedkeuring aan de GR dient te worden gevraagd, als niet-efficiënt wordt beschouwd.

#### **Grip op de gronden en financiële zekerheden bij GR GSP**

De juridisch eigendom van de gronden van GSP NV berust dus bij de GR. Dit is 'stok achter de deur', waardoor GR GSP rechtstreeks grip heeft op de gronden. Bij erfpacht kan de erfverpachter de erfpacht opzeggen in geval van faillissement of ernstige wanprestatie van de erfpachter (GSP NV). Als het volledig eigendom aan GSP NV wordt overgedragen beperkt dat weliswaar het aantal praktische administratieve handelingen (en maakt het de facto GR GSP overbodig), maar vallen de gronden in het geval van faillissement of ernstige wanprestatie van GSP NV niet terug naar de overheden. Een curator kan de gronden dan aan de hoogste bidder verkopen, ook als er afspraken zijn gemaakt over een eerste recht van (terug)koop aan de overheden. Dit is een gangbare situatie, vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld de havens van Amsterdam en Rotterdam.

Ook indirect heeft GR GSP 'grip' of beter zekerheid. Ter verzekering van (eventuele) regresvorderingen van de GR op GSP NV (die zouden ontstaan als de door de GR afgegeven borgstelling zou worden aangesproken) heeft de GR een recht van eerste hypotheek gevestigd op aan GSP NV uitgegeven rechten van erfpacht. Daarnaast zijn pandrechten gevestigd op onder meer de canon-vorderingen van GSP NV op (onder)erfpachters. Om financiering en het verlenen van zakelijke zekerheid door klanten van GSP NV aan hun financiers mogelijk te maken is het noodzakelijk dat de GR het recht op (parate executie van de) hypotheek aanpast, zodanig dat de ondererfpacht bij eventuele uitwinning van de hypotheek van de GR wordt gerespecteerd. De hypotheek van de GR schuift dan als het ware een plek op, ten gunste van de zekerheid van de financier van de klant van GSP NV.

Daarnaast bestaan ruime opzeggingsmogelijkheden van de erfpacht door de GR. De opzeggingsbevoegdheden zijn niet beperkt tot omstandigheden die aan de erfpachter kunnen worden toegerekend (zoals het niet betalen van de erfpachtcanon), maar omvatten ook omstandigheden waar de erfpachter geen invloed op heeft (zoals het aanleggen van wegen door de overheid). De opzeggingsbevoegdheden zijn ongebruikelijk ruim en verhouden

zich niet goed met het principe van eeuwigdurende erfpacht. Door klanten van GSP NV (en hun banken) worden de opzeggingsmogelijkheden doorgaans niet geaccepteerd.

Uit gesprekken met GSP NV en de overheden is gebleken dat met name het steeds weer buiten toepassing verklaren van de opzeggingsmogelijkheden en de steeds benodigde rangwisseling vanwege de hypotheek van de GR een ongewenste belasting vormen. Bovenal zorgt deze stapeling van zakelijke rechten naast administratieve rompslomp en tijdsverlies ook voor schijnzekerheid bij de GR en achterliggende overheden. Immers, door de gangbare praktijk van rangwisseling en het buiten toepassing verklaren van de opzeggingsmogelijkheden kunnen deze zakelijke rechten niet worden uitgeoefend.

Alleen het handhaven van juridisch eigendom van de gronden door de GR geeft voldoende grip. Met name het civielrechtelijke middel van opzegging van erfpacht achten wij daarbij van belang. Opzegging van de erfpacht, en alleen al de mogelijkheid van opzegging kan als veiligheidsklep voor de overheden fungeren als GSP NV onverhoopt ooit in de problemen zou komen.

#### **Uitkomst: GR behouden en beperken zakelijke rechten**

De GR blijft dus behouden voor de juridische eigendom van de gronden. Ook zonder radicale juridische wijzigingen zijn er mogelijkheden voor verbetering van de efficiëntie van de samenwerking tussen de GR en GSP NV. Door middel van een aantal relatief eenvoudige maatregelen kan de administratieve belasting van GSP NV en de GR verminderd worden. Wij raden aan om de opzeggingsbevoegdheden van de GR te beperken en de hypotheek van de GR door te halen. Voor de ruime opzeggingsbevoegdheid bestaan alternatieven. En, de (rechten van eerste) hypotheek lijken in de praktijk weinig nuttig, terwijl de GR bij een faillissement van GSP NV de erfpachten zou kunnen opzeggen. Dit is een eenvoudiger en aantrekkelijker middel om weer grip te krijgen op de gronden dan executie van hypotheek, die in beginsel door middel van een openbare verkoop moet plaatsvinden. Ter zekerheidstelling van de mogelijke regresvordering van de GR op GSP NV is het behoud van het pandrecht op (onder meer) de canon- vorderingen van GSP NV op (onder)erfpachters voldoende.

### **3.3 Publieke taken**

#### ***Huidige situatie***

Er zijn geen gemeentelijke of provinciale bevoegdheden anders dan die samenhangen met nautische taken via de GR overgedragen<sup>3</sup> aan de havenmeester als bevoegd orgaan. In de huidige situatie is GR GSP de bevoegde autoriteit voor nautische taken in het beheergebied<sup>4</sup> van Groningen Seaports. Een ander punt zijn de bevoegdheden op het gebied van havenbeveiliging. Dit zijn bevoegdheden van de burgemeesters die – los van de GR – gemandateerd zijn aan de havenmeester, die in deze context de naam havenveiligheidsfunctionaris of ‘port security officer’ wordt genoemd.

De havenmeester van Groningen Seaports is (via de GR of door mandatering door de twee burgemeesters) verantwoordelijk voor een veilige, vlotte, milieuverantwoorde en beveiligde scheepvaartafwikkeling in het havengebied. Het betreft dus primair bevoegdheden van de (burgemeesters van de) twee gemeenten, die zijn via de GR overgedragen of rechtstreeks gemandateerd aan de havenmeester. De provincie Groningen heeft ook zitting in de GR maar draagt geen bevoegdheden over. Het AB stelt (namens de twee gemeenteraden) de havenverordening vast en het DB en AB van GR GSP worden jaarlijks via een rapportage op de hoogte gehouden.

<sup>3</sup> Enkele zaken zijn rechtstreeks vanuit het Rijk aan de havenmeester gemandateerd, bijvoorbeeld uit de Loodsplichtregeling 2021.

<sup>4</sup> De havenmeester heeft tevens enkele kleine bevoegdheden (en plichten), op grond van het besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerkingen scheepvaart en de regeling melding en communicatie scheepvaart, buiten het beheergebied van de GR (bijv. deel Eemskanaal, nieuwe Eemskanaal, Eemsmonding en een deel van de Waddenzee) zonder opdracht van de GR of delegatie of mandaat van rijk, provincie of gemeente(n).

### ***Invloed GR op nautische taken***

De huidige praktijk rond de publieke taken werkt goed volgens alle betrokkenen. Er is geen noodzaak om dit aan te passen, hooguit bestaat de behoefte om een aantal zaken te verduidelijken. Feitelijk aansturing (van de havenmeester) vanuit de GR vindt niet plaats. Sturings- en afstemmingslijnen lopen op basis van afstemming via de samenwerkende overheden, de Veiligheidsregio (voor accidenten en rampen) en andere partijen met bevoegd gezag (douane, politie, brandweer, omgevingsdienst). Dat de provincie met stemrecht in de GR zit heeft in de gangbare praktijk dus geen invloed. Met het omvormen van een GR gemengde regeling naar een GR college-regeling zal een nieuw delegatiebesluit vanuit de twee gemeenteraden nodig zijn om de havenverordening door het AB van de GR vast te laten stellen. Voorafgaand aan het door het AB vaststellen van de havenverordening zal deze voor een zienswijze worden voorgelegd aan beide gemeenteraden. Dit wordt vastgelegd in de GR.

### ***Alternatief denkbaar vanwege rolzuiverheid***

Een zuiverdere uitwerking van rollen en verantwoordelijkheden (betreffende de nautische taken) is vanuit de drie overheden en de feitelijke afstemmingsstructuren wel denkbaar. Een GR tussen de twee gemeenten of een lichtere samenwerkingsvorm (bijvoorbeeld op grond van een convenant of bevoegdhedenovereenkomst) tussen de twee gemeenten (en eventueel de Provincie) zou meer recht doen aan de feitelijke situatie. We adviseren dit niet te doen; een nieuw construct zorgt voor meer bestuurlijke drukte terwijl de huidige situatie prima werkt.

### ***Uitkomst: GR behouden***

Aangezien GR GSP blijft bestaan voor de juridisch eigendom van de gronden is het praktisch maar ook principieel gezien zinvol om ook de publieke nautische taken via GR GSP te laten lopen. Hoewel de provincie Groningen geen specifieke bevoegdheden overdraagt, is diens betrokkenheid bij de publieke taken van belang en uitlegbaar. Havenveiligheid in de breedste zin van het woord is een regionale aangelegenheid met een groot bovenregionaal publiek belang (openbare orde en veiligheid) en reikt verder dan de twee gemeenten alleen. Tenslotte is er sprake van financiële vervlechting. De kosten die samenhangen met het uitvoeren van de nautische taken<sup>5</sup> maken integraal onderdeel uit de bedrijfsvoering van GSP NV en zijn niet 'los te knippen' en toe te rekenen de achterliggende overheden.

## **3.4 Zeggenschap**

### ***Huidige situatie***

Zeggenschap binnen GR GSP (en daarmee GSP NV) is uit te splitsen in (1) financiële verhouding en (2) stemrecht:

- (1) De huidige **financiële verdeling** binnen de GR staat in de verhouding 60-40 tussen de Provincie Groningen en de twee gemeenten. Een eventueel batig saldo wordt tussen de gemeenten Eemsdelta en Het Hogeland verdeeld naar evenredigheid van het inwonertal op 1 januari van het betrokken jaar. Het inwonertal van de twee gemeenten ligt ongeveer gelijk (45k-48k, cijfers 2023. Bron: [www.allecijfers.nl](http://www.allecijfers.nl)). De financiële verhouding is feitelijk een soort van verdeelsleutel; de borgstellingen, bijdragen in de kosten en eventuele (dividend)uitkeringen lopen in deze verhoudingen. Gemakshalve hanteren we 60-20-20.
- (2) De **stemverhouding** binnen het Algemeen Bestuur (AB) van GR GSP ligt op 50%, 33,33% en 16,67% voor respectievelijk de Provincie Groningen, gemeente Eemsdelta en gemeente Het Hogeland.

### ***Stemverhouding gemeenten gelijktrekken***

De stemverhoudingen zijn in het verleden ontstaan op basis van het inwonertal en vastgelegd toen de toenmalige gemeenten Eemsmond (voorheen Hefshuizen) en Delfzijl samen met de provincie de GR GSP vormden. Dat was

<sup>5</sup> Opdracht aan GSP NV en de havenmeester op grond van de dienstverleningsovereenkomst tussen GR GSP en GSP NV.

ook min of meer in lijn met het toenmalig geïnvesteerd vermogen in beide havens. Na latere fusies van gemeenten (Het Hogeland en Eemsdelta) is de stemverhouding niet meer in lijn gebracht met de nieuwe inwonertallen (grosfweg dus 50-50). Ook zijn de investeringen in beide havens volgens de directie van GSP NV inmiddels gelijkgetrokken. In de praktijk van AB vergaderingen heeft dit er in het verleden toe geleid dat de provinciale afvaardiging voor het quorum van doorslaggevende aard is. Aangezien binnen GR GSP de afgelopen jaren is samengewerkt op basis van consensus is de stemrechtverdeling niet van bewezen beslissende invloed geweest op stemmingen binnen het AB.

Het stemrecht van de twee gemeenten dient gelijk getrokken te worden; beide gemeenten krijgen in gelijke verhouding zeggenschap. Dit doet recht aan het inwonertal, het gelijke belang van beide havens en de onderlinge financiële verhoudingen.

#### **Uitkomst 1: Stemrecht 50-25-25**

Vanuit de gelijkwaardigheid van de samenwerking en beeldvorming over de zeggenschap is het een noodzakelijke voorwaarde dat geen enkele partij absolute (50+1) zeggenschap heeft. Sterker, er zal altijd gestreefd moeten worden naar unanimiteit en daarmee consensus. Gelet op de financiële verhouding van 60-20-20 achten wij 50% zeggenschap (stemrecht) voor de provincie Groningen passend. Dit is ook in overeenstemming met de huidige situatie. Beide gemeenten hebben dan 25% van de zeggenschap. Het is mogelijk om op bepaalde onderwerpen unanimiteit of voorwaardelijke instemming van bijvoorbeeld een gemeente op te nemen. Bijvoorbeeld unanimiteit op investeringen die aanpassing van de borgstelling vereisen of voorwaardelijke instemming op nieuwe ontwikkelingen binnen eigen gemeentegrenzen. Wij achten dit niet nodig, dit zou complicerend kunnen werken en bovenop komen op de reguliere invloed via bijvoorbeeld omgevings- en inpassingsplannen en vergunningverlening. Ten slotte zal in de GR een escalatiemogelijkheid worden opgenomen als men in dergelijke situaties geen consensus bereikt.

In aanvulling op het advies voor Lysias Advies hebben de drie deelnemers besloten een tweetal additionele bepalingen toe te voegen aan de concept GR-tekst aangaande het stemrecht:

1. Besluitvorming in verband met aanpassing van garantstelling of andersoortige financiële zekerheidstelling kunnen uitsluitend genomen worden als alle drie de deelnemers instemmen. Dit was het al geval voor besluitvorming over de RvC(-leden), ontbinding van GSP NV en/of een statutenwijziging van GSP NV.
2. Bij besluitvorming over gemeentegrondgebied-specifieke onderwerpen dient die betrokken gemeente in te stemmen.

Deze twee bepalingen maken dat in de GR-tekst geen escalatiemogelijkheid wordt beschreven. Er geldt een reguliere escalatie via de burgemeesters en commissaris van de koning mocht besluitvorming niet mogelijk blijken.

#### **Uitkomst 2: Onveranderde financiële verhoudingen**

Indachtig de wens van de Provincie (PS-besluit 54/2017) zouden de financiële verhoudingen in lijn moeten worden gebracht met de nieuw vast te stellen zeggenschap, dus 50-25-25. Dit zou betekenen dat assets en borgstellingen moeten worden geherwaardeerd. Dergelijke praktische consequenties zijn – zo bleek uit bestuurlijk overleg – niet wenselijk. Dat betekent dat de financiële verhouding 60-20-20 blijft.

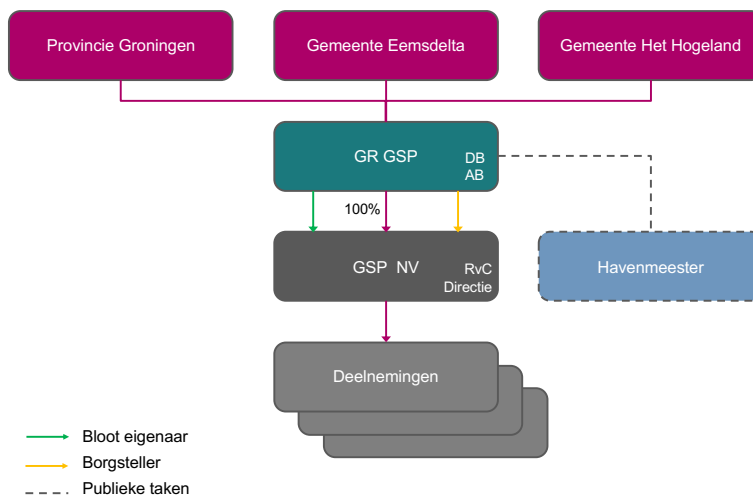
## 4. Governance

### 4.1 Gemeenschappelijk regeling als 100% aandeelhouder van GSP NV

De huidige gemeenschappelijke regeling (GR) tussen de drie overheden (GR GSP) is een zogenaamde ‘gemengde regeling’; een GR met raads- en statenleden in het Algemeen Bestuur (AB). De GR GSP is 100% aandeelhouder van GSP NV. Wij stellen voor deze gemeenschappelijke regeling aan te passen en om te zetten naar een gemeenschappelijke collegeregeling. Dit is een gemeenschappelijke regeling met collegeleden uit de drie overheden.

De GR is enig aandeelhouder van GSP NV, waarbij het DB aan de voorzitter het stemgedrag meegeeft in de AVA van GSP NV. Naast de AVA kent GSP NV vennootschapsrechtelijk een Directie en een Raad van Commissarissen. De RvC houdt toezicht op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken bij GSP NV en de daarmee verbonden ondernemingen. De RvC is statutair tevens raadgever van de directie. Voorts vervult de RvC de werkgeversrol in relatie tot de directie. De GR-secretaris ondersteunt de GR en ziet toe op juiste informatievoorziening, afstemming en verslaglegging.

Dit ziet er schematisch als volgt uit:



Figuur 1: Governance GSP op hoofdlijnen

### 4.2 Kenmerken governance

#### **GSP NV is overheidsbedrijf**

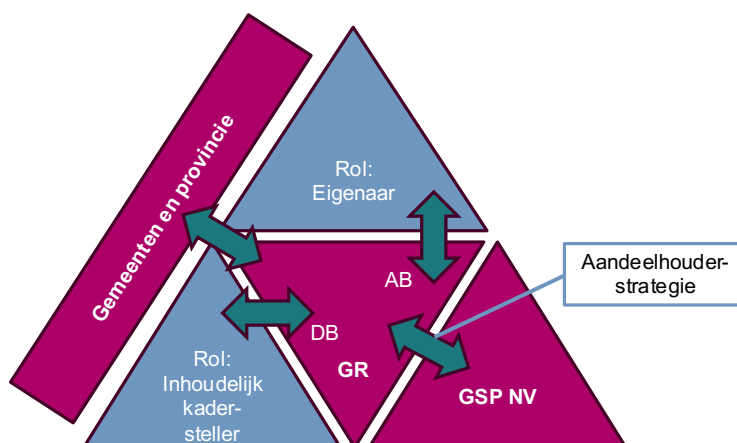
GSP is per 1 januari 2013 verzelfstandigd. Deze verzelfstandiging hield in dat de door het openbare lichaam Havenschap Delfzijl/Eemshaven (een gemeenschappelijke regeling) waarin de overheden samenwerkten gedreven onderneming werd ingebracht in een naamloze vennootschap; GSP NV. GSP NV werd daarmee een zogenaamde Overheids-NV. De drie overheden houden via GR GSP 100% van de aandelen in GSP NV.

De overheden werken samen in GR GSP omdat GSP NV belangrijke taken uitoefent voor de samenleving. GSP NV werkt aan maatschappelijke doelen en heeft maatschappelijke taken. In de eerder opgestelde routekaart is uitgebreid stilgestaan bij de typische onderverdeling tussen het publieke belang (en de gewenste invloed daarop) en het zakelijke/bedrijfsmatige belang.

We zien enerzijds het belang dat GSP NV en de GR (met 'daarachter' de drie overheden) qua kaderstelling dichtbij elkaar komen met een duidelijker afgebakend strategisch kader en meer afstemming over de inhoud. Dat past bij de huidige tijd waarbij de publieke doelen zijn verbreed naar 'brede welvaart'. Anderzijds zijn de verantwoordingslijnen langs de bedrijfsvoeringskant sinds het rapport van Necker van Naem verduidelijkt en is er ruimte tot 'afstand'. Voor GSP NV betekent dat ruimere mandaten, minder zakelijke beperkende rechten en een eigen invulling van hoe het strategisch kader wordt uitgewerkt. Waar nodig dient dit te worden aangepast in de statuten van GSP NV.

### Rolzuiverheid

Op het vlak van rolzuiverheid is winst te behalen door het goed benoemen, vastleggen en naleven van de bestuurlijke rollen en verantwoordingslijnen. Belangrijke rollen zijn die van 'eigenaar' en 'inhoudelijk kadersteller' (of in bestuurskundige termen 'opdrachtgever') van GR GSP. Belangrijk om te benadrukken dat deze rollen direct op GR GSP zien; dus het meegeven van een inhoudelijk en financieel kader (direct op borgstelling en eigendom gronden). Deze rollen lopen door via de GR en aandeelhouderstrategie naar GSP NV en worden als volgt gescheiden en belegd:



Figuur 2: Rollen en afspraken

### DB – AB

Deze rollen worden doorvertaald binnen de GR. De Wgr kent verplicht een AB en een DB. In het AB van GR GSP nemen zes bestuurders zitting (2 per overheid): Drie portefeuillehouders financiën (ter invulling van de eigenaarsrol) en drie inhoudelijke portefeuillehouders (ter invulling van de inhoudelijke kaderstellende rol). Deze laatste drie vormen – vanuit rolzuiverheid – ook het DB. Voordracht gebeurt door de colleges. Deze kunnen vanwege moverende redenen afwijken van de doorvertaling van de rollen in de afvaardiging. De verplichting hiertoe is dan ook niet neergelegd in de GR-tekst.

Bij een GR collegeregeling is het college primair verantwoordelijk. Het AB van GR GSP bestaat uit leden die per deelnemende overheid door het college uit zijn midden is aangewezen (art. 13 lid 6 Wgr). Bij een GR collegeregeling leggen de leden van het AB verantwoording af aan het college dat hem/haar heeft aangewezen. Een lid van het algemeen bestuur handelt dus namens het college (art 18 jo. Art 16 lid 1 Wgr). Het college is dan op zijn beurt verantwoording schuldig aan de raad/staten over wat het lid in het algemeen bestuur heeft gedaan. Het college is collegiaal verantwoordelijk, maar ook zijn leden ieder individueel verantwoordelijk voor wat namens het college is gedaan in het AB. Ook geldt een rechtstreekse verantwoordelijkheid voor het lid van het AB ten opzichte van de raad/staten.

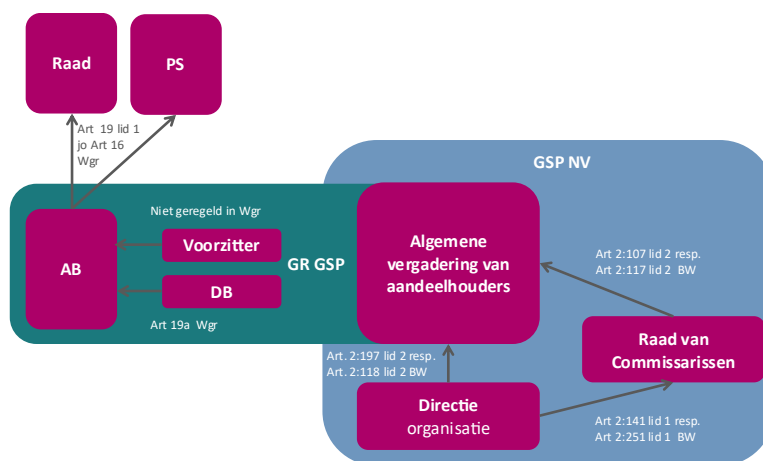
Het DB is een collegiaal bestuursorgaan. Hiermee is het bestuursorgaan als geheel verantwoordelijk voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. In beginsel legt het dagelijks bestuur en zijn leden verantwoording af aan het algemeen bestuur. Aangezien colleges collegiaal verantwoordelijk zijn ontstaat het mechanisme dat de inbreng vanuit de achterliggende colleges in AB- en DB-vergaderingen al zijn afgewogen en afgestemd. Het is ook daarom dat alle – behoudens de wettelijke aan het AB toegeschreven – bevoegdheden van het AB bij het DB worden neergelegd. Hierdoor kan het DB slagvaardig optreden en worden besluitvormingsprocessen korter.

### **Roulerend voorzitterschap**

Momenteel ligt het voorzitterschap bij de portefeuillehouder van de Provincie Groningen. Door het voorzitterschap driejaarlijks te rouleren onder de drie DB-leden van de deelnemers ontstaat meer balans in de samenwerking (ook richting de ‘buitenwacht’) en neemt de gedeelde verantwoordelijkheid van de drie overheden toe. De ambtelijke ondersteuning zal – in lijn met paragraaf 5.4 – hiertoe versterkt moeten worden. Overigens zal het takenpakket van de voorzitter kleiner worden, doordat het aantal administratieve handelingen fors afneemt vanwege het schrappen van zakelijke rechten (in relatie tot de grondzaken, zie 3.1). Bij tussentijds vertrek van de bestuurder, tevens voorzitter, zal diens positie, in goed onderling overleg, worden ingenomen door diens plaatsvervanger in het DB/AB.

### **Besluitvorming en verantwoordingslijnen**

De raden en staten van de drie overheden besluiten over de omvorming van de GR gemengde regeling naar de GR college-regeling. Voor de uitwerking of invulling van de werkwijze van de governance (zie ook hoofdstukken 5 en 6) ligt het primaat bij de GR. De GR legt verantwoording af. In onderstaande figuur zijn de verantwoordingslijnen zichtbaar gemaakt.



Figuur 3: Verantwoordingslijnen GR Collegeregeling met NV

## 5. Werking governance GSP

### 5.1 Balans door samenhang

Alleen het aanpassen van een juridische governancevorm is ontoereikend voor het verbeteren van het functioneren van de samenwerking binnen GSP. Om de werking te verbeteren dient aan diverse ‘knoppen’ te worden gedraaid, dit in samenhang met elkaar.

Een goede werking van de governance GSP wordt bepaald door vijf samenhangende elementen: (5.2) rolzuiverheid, (5.3) het strategisch kader en de aandeelhouderstrategie, (5.4) de overlegstructuur, (5.5) vereenvoudiging zakelijke rechten en (5.6) mandaten.

### 5.2 Rolzuiverheid

Rolzuiverheid wordt verbeterd door de nieuwe structuur. Dit is uiteengezet in paragraaf 4.2. Vanuit ‘good governance’-beginselen dienen de actoren elkaar scherp te houden op de rolzuiverheid van posities. Ook de nieuwe zeggenschapsverdeling (uitgewerkt in paragraaf 3.2) en roulerend voorzitterschap dragen hieraan bij.

#### Raden en staten in positie

In lijn met de Wet dualisering geven de raden en staten vanuit hun kaderstellende rol een strategisch kader mee aan de GR-collegeregeling en controleren zij de colleges of hieraan invulling wordt gegeven. De leden van het AB leggen verantwoording af aan het college dat hem/haar heeft aangewezen. Het college is dan op zijn beurt verantwoording schuldig aan de raad/staten over wat het lid in het algemeen bestuur heeft gedaan. Ook geldt een rechtstreekse verantwoordelijkheid voor het lid van het AB ten opzichte van de raad/staten.

#### AVA – RvC – Directie

De GR is enig aandeelhouder van GSP NV, waarbij het AB/DB aan de voorzitter het stemgedrag meegeeft in de AVA. Naast de AVA kent GSP NV vennootschapsrechtelijk een Directie en een Raad van Commissarissen (RvC). RvC-leden worden benoemd (en kunnen worden ontslagen) door de aandeelhouder. De RvC is in Nederland het toezichthoudende orgaan van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. De RvC heeft de taak om toezicht te houden op het beleid van de directie van GSP NV op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de ondernemingen die daaraan verbonden zijn. Er wordt wel gedacht dat de RvC het vertegenwoordigende lichaam van de aandeelhouders is, zodat deze een vinger aan de pols van de directie kunnen houden. Dit is strikt genomen niet juist, aangezien de RvC te allen tijde in het belang van de vennootschap en de onderneming moet handelen, zonder opdracht en onafhankelijk van bijkomstige belangen. Deze taken zijn vastgelegd in de statuten van GSP NV. De RvC is statutair tevens raadgever van de directie. Voorts vervult de RvC de werkgeversrol in relatie tot de directie. De belangrijkste taken van de RvC zijn dus gericht op het belang van de vennootschap en geeft daarmee goeddeels invulling aan het toezicht op de eigenaarslijn tussen GR GSP en GSP NV.

De directie is het hoogst leidinggevend orgaan van GSP NV en is belast met de strategische leiding van de onderneming. De directie heeft uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de organisatie. Het kan daarop zowel door de aandeelhouder (GR GSP) als de RvC vanuit de daarvoor geldende context worden aangesproken.

#### Informatievoorziening

Het is belangrijk dat de raden en staten hun controlerende rol goed kunnen vervullen. De GR heeft (via de colleges) een passieve en actieve informatieplicht aan raden en staten. De passieve informatieplicht houdt in dat door raden of staten ingediende vragen door een AB-lid van de betreffende deelnemer wordt beantwoord. Dit

in overeenstemming met de afspraken (over de wijze waarop en termijnen) zoals die binnen de respectievelijke gemeente of provincie gelden.

De colleges maken met de respectievelijke raden of staten afspraken over welke informatie de raden of staten actief willen ontvangen, op welke wijze dit gebeurt en met welke frequentie men dit bespreekt. Deze actieve informatieplicht wordt in ieder geval ingevuld met de binnen de P&C – cyclus gebruikelijke rapportages van de GR. Op de ontwerpbegroting van de GR wordt, zoals reeds het geval is, aan raden en staten een zienswijze gevraagd. De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar. De vergaderingen van het dagelijks bestuur zijn niet openbaar, wel worden de genomen besluiten gepubliceerd.

GSP NV informeert de AVA en legt reeds genomen directiebesluiten - voor zover dit uit de wet of statuten voortvloeit - ter besluitvorming voor aan de AVA. Die informatie kan bedrijfs- of concurrentiegevoelige informatie zijn die nodig is voor duiding van de voor bekrachtiging voorlegde besluiten. Het dagelijks bestuur krijgt met in achtneming van artikel 52, lid 1 jo. artikelen 22 en 23 jo. artikel 5.1 WOO, altijd de volledige informatie. Ook (indirect) vanuit GSP NV. De actieve en passieve informatieplicht van het algemeen bestuur naar de raden en staten behelst ook rapportages van GSP NV maar niet de daartoe aangemerkte bedrijfs- of concurrentiegevoelige informatie. Dit in overeenstemming van het bepaalde in de uitzonderingsbepalingen van artikel 5.1 lid 1 onder c en artikel 5.1 lid 2 onder b en f van de WOO. Het dagelijks bestuur bepaalt, binnen de kaders als gesteld door het algemeen bestuur, en op voordracht van GSP NV welke informatie kan worden gedeeld.

### 5.3 Strategisch kader en aandeelhouderstrategie

Het strategisch kader geeft invulling aan de inhoudelijke kaderstelling en wordt vastgesteld door de raden en staten. Dit is toegelicht in paragraaf 3.1 en separaat opgesteld. In de operationalisering van dit strategisch kader naar een nieuwe aandeelhouderstrategie dient naast het inhoudelijk kader ook te worden uitgewerkt hoe wordt samengewerkt en bedrijfsmatig wordt omgegaan met bijvoorbeeld grondverwerving, uitgifte erfpacht en uitgaven van (onder)opstalrechten aan een eindgebruiker. De aandeelhouderstrategie wordt vastgesteld door de GR.

### 5.4 Overlegstructuur

#### Binnen en tussen de overheden

Het professioneel invullen van rollen houdt ook in dat bestuurders ambtelijk (naast de secretaris van GR GSP) ondersteund worden. Afstemming met én tussen de overheden over voorgenomen besluiten verkleint de geconstateerde kenniskloof en maakt dat de routing (en goedkeuring) van besluiten eenvoudiger verloopt. Bij de drie overheden wordt een 'accounthouder' of coördinator aangesteld die invulling geeft aan de onderlinge afstemming, de (interne) balans tussen de 'eigenaarslijn' en de 'inhoudelijke kaderstelling' en de bestuurlijke ondersteuning.

#### Versterking partnerschap

Contact tussen GSP NV met ambtenaren van de drie overheden was er de laatste jaren maar zeer beperkt, in ieder geval niet collectief. Er is geen sprake van wij-zij maar van een partnerschap. De hierboven geïntroduceerde accounthouders zullen contact onderhouden met GSP NV over belangrijke ontwikkelingen en voorliggende besluitvorming.

#### GR-secretaris

De GR-secretaris ondersteunt de GR en ziet toe op juiste informatievoorziening, afstemming en verslaglegging. Met de verwachting van verdergaande verzelfstandiging is de ondersteuning door het GR-secretariaat klein

gehouden. Met het wijzigen van de GR in een college-regeling, blijft de GR bestaan en daarbij ook een aantal specifieke taken op bijvoorbeeld het gebied van financiën, archivering, ICT, openbaarmaking en administratie. In overleg met de GR-secretaris zal de komende periode de ondersteuning van de GR moeten worden gezien en waar nodig geprofessionaliseerd worden op basis van een realistisch en bij de nieuwe situatie passend takenpakket. Niet alle taken dienen in de GR zelf te worden belegd. Afspraken over ondersteuning door GSP NV en/of de drie overheden is ook mogelijk.

### **Duidelijkheid en snelheid besluitvorming**

De overlegstructuur wordt vernieuwd en dient de komende periode overleg tussen overheden, de secretaris van de GR en GSP NV gerealiseerd te worden. Uiteindelijk gaat een duidelijke overlegstructuur de aansturing, de samenwerking, de bestuurlijke ondersteuning en de kwaliteit van het besluitvormingsproces bevorderen.

Ook de snelheid van besluitvorming kan toenemen. Door de bank genomen wordt de besluitvormingsperiode binnen de GR op zes weken ingeschat (drie weken DB- en vervolgens drie weken voor AB besluit). Dit is in de praktijk eerder langer dan korter. Doordat de bevoegdheden aangaande het aandeelhouderschap door het algemeen bestuur worden overgedragen aan het dagelijks bestuur kan hier drie weken worden 'gewonnen'. Ook de interne voorbereidingstijd kan – onder andere door tijdige afstemming– meer integraal, beter en naar verwachting ook sneller plaatsvinden doordat mogelijke 'hick-ups' sneller worden geadresseerd en opgelost.

### **5.5 Aanpassingen zakelijke rechten gronden**

In paragraaf 3.2 is aangegeven dat twee zakelijke rechten kunnen worden geschrapt:

- (1) Afschaffing van de hypotheek; doorhalen 1<sup>e</sup> recht van hypotheek door GR GSP
- (2) Inperking van de opzeggingsbevoegdheid van de hoofderfpachten door GR GSP voor publieke doeleinden.

In het verlengde daarvan stellen wij (in navolging van de notarissen van Loyens & Loeff<sup>6</sup>) het volgende voor:

- (3) Afschaffing van de systematiek van splitsing en samenvoeging van de aan de GSP NV toebehorende erfpachten;
- (4) Afschaffing van de mogelijkheid tot uitgifte 'directe' erfpachten tussen de GR en de (eind)gebruiker van een haventerrein;
- (5) Afschaffing van het verbod voor GSP NV om zonder toestemming van de GR opstallen weg te (doen) nemen.

Deze zakelijke rechten geven een schijnzekerheid van 'grip' en zorgen in de praktijk voor veel onnodige administratieve handelingen. Het hebben van de juridisch eigendom van de grond is voldoende krachtig mocht dat nodig zijn. Wel stellen we voor het pandrecht van de GR op de canonvorderingen van GSP NV op haar onder-erfpachters te behouden. In door de GR opgestelde stroomschema's vormen de zakelijke rechten voor veel vertraging in processen; deze kunnen door afschaffing en inperking ervan aan snelheid winnen. Hiermee neemt de slagvaardigheid van de GSP NV toe.

### **5.6 Mandaten & volmachten**

Het huidige mandaat voor onder andere gronduitgifte en -verwerving bij GSP NV ligt nu op € 0,45mln (directie) en € 5,0mln (RvC). Met een goed gedefinieerd strategisch kader (en doorvertaling ervan) én werkafspraken over afstemming tussen GSP NV en de drie overheden maakt dat verschillende mandaatregelingen kunnen worden verruimd. Algemene volmachten moeten in dit licht worden herzien en door GR GSP worden vastgelegd. Het

<sup>6</sup> Memo 22 oktober 2014 – Loyens Loeff

betreft dan volmachten voor rechtshandelingen in het kader van de havenbedrijfsvoering maar ook (onder)volmachten binnen GSP NV voor het aangaan van contracten of bijvoorbeeld het doen van betalingen (procuratieregeling). Specifiek voor de uitgifte van percelen zou de maatstaf bovendien niet de transactiewaarde maar de omvang (in hectares<sup>7</sup>) moeten zijn.

De mate van verruiming vergt nadere uitwerking tussen GSP NV en GR GSP. Dit dient de komende periode te worden geregeld. Zodanig dat een goede balans bestaat tussen de zelfstandige bevoegdheden van en binnen GSP NV, het toezicht door de Raad van Commissarissen en instemming door de aandeelhouder. Aangepaste afspraken dienen te worden vastgelegd in een herzien mandaatbesluit. Ook de statuten zullen in lijn met de aangepaste afspraken moeten worden gebracht.

## 6. Alternatieve modellen

In de routekaart governance Groningen Seaports hebben we een potloodschets gemaakt van vier mogelijke governance modellen. Naast de huidige GR (gemengde regeling) en de hierboven beschreven voorkeursvariant GR (college-regeling) zijn dat:

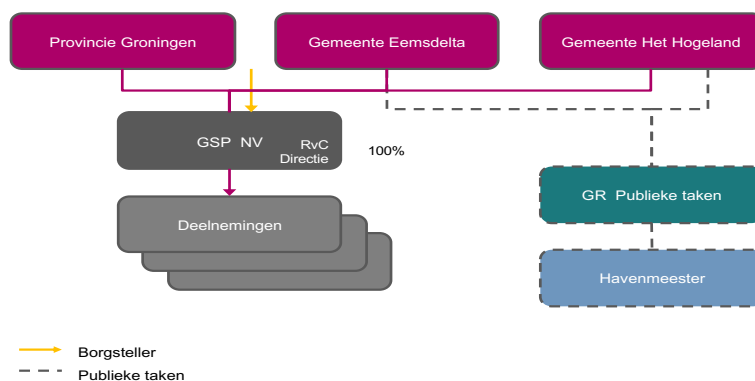
- (6.1) Direct aandeelhouderschap van de overheden in GSP NV (met overdracht eigendom gronden aan GSP); en,
- (6.2) Direct aandeelhouderschap van de overheden in GSP NV en een GR als groundbank.

Daarnaast heeft het Dagelijks Bestuur van de GR gevraagd om de mogelijkheden van erfpacht voor bepaalde tijd (99 jaar) en de teruglevering van de gronden naar de overheden te onderzoeken. Deze twee varianten komen in paragraaf 6.3 aan bod.

### 6.1 Direct aandeelhouderschap

#### Beschrijving

De provincie en de twee gemeenten zijn rechtstreeks aandeelhouders van de NV. Iedere deelnemer wordt direct vertegenwoordigd in de aandeelhoudersvergadering. De overheden (via de raden/PS) geven als aandeelhouders strategische kaders mee aan de NV. Het is de taak van het bestuur van de NV deze kaders tot uitvoering te brengen. Aannee in dit alternatieve model is dat het volledig eigendom van de gronden gaat over naar de NV (vergelijk met 6.2 voor het model waar de gronden niet overgaan). Voor de publieke taken wordt een nieuwe GR (of bevoegdhedenovereenkomst) tussen de twee gemeenten opgericht. Borgstelling verloopt rechtstreeks via de overheden.



Figuur 4: Direct aandeelhouderschap en overdracht juridisch eigendom gronden

<sup>7</sup> Memo 22 oktober 2014 – Loyens Loeff

### **Direct aandeelhouderschap**

Direct aandeelhouderschap biedt duidelijk voordelen in de zin van verduidelijking van rollen en verantwoordelijkheden op bestuurlijk niveau. Er is een directe lijn vanuit de overheden naar de NV en ook een rechtstreekse verantwoordingslijn vooraf van de betrokken bestuurder naar het eigen college (collegiale verantwoordelijkheid) en een rechtstreekse verantwoordingslijn achteraf naar de raden of staten.

Daarmee is er een duidelijk verschil met de GR met gemengde regeling (de huidige situatie). In een GR met college-regeling bestaan beide verantwoordingslijnen op dezelfde manier als bij direct aandeelhouderschap. Enig verschil is dat besluitvorming al voor de daadwerkelijke AvA (want in de GR) plaatsvindt.

Informatievoorziening naar de raden en staten is bij direct aandeelhouderschap vaak goed geborgd. In de huidige situatie is dat niet het geval, maar bij omvorming naar een GR collegeregelingsregeling gelden in algemene zin dezelfde principes voor informatievoorziening vanuit de GR (en dus de AvA) naar de raden en staten. Behoudens de openbaarheid van stukken. Bedrijfsgevoelige informatie is bij direct aandeelhouderschap eenvoudiger te bewaken. Bij een GR college-regeling dienen hier afspraken over worden gemaakt.

### **Overdracht gronden**

Overdracht van de juridische eigendom van gronden door de GR aan GSP NV (met als gevolg het door vermenging tenietgaan van de erfpacht) zou als voordeel hebben dat er bij het uitgeven van gronden aan klanten van GSP NV niet langer de medewerking van de GR als grondeigenaar vereist zou zijn. Als de hypotheek op de rechten van erfpacht zou worden doorgehaald (en geen nieuwe hypotheek op de na overdracht van de juridische eigendom “volledig” aan GSP NV behorende gronden zou worden gevestigd), dan zou de steeds terugkerende rangwisseling ook niet langer nodig zijn.

De overheden zouden ook na overdracht van de juridische eigendom langs vennootschappelijke weg invloed kunnen blijven uitoefenen op de bedrijfsvoering van GSP. Denkbaar is dat bepaalde beslissingen aangaande de gronden van GSP afhankelijk worden gesteld van goedkeuring door aandeelhouders. Op die manier kan invloed worden uitgeoefend op wezenlijke beslissingen, zonder dat de overheden zich met details zouden hoeven bezig te houden.

Overdracht van de juridische eigendom aan GSP NV zou ook als voordeel hebben dat het van positieve invloed zou kunnen zijn op de (zelfstandige) financierbaarheid van GSP NV, omdat banken meer waarde zullen toekennen aan zekerheden op volledige juridische eigendom dan aan zekerheid op erfpacht (met vrij ruime opzeggingsmogelijkheden, zoals de erfpacht die geldt tussen de GR en GSP NV). Tegelijkertijd is ons uit de met GSP NV en de overheden gevoerde gesprekken en rapporten gebleken dat de financierbaarheid van GSP NV méér afhangt van GSP's cashflow dan van de door GSP te verstrekken zekerheden. Het effect van overdracht van de juridische eigendom zou dus weliswaar positief zijn, maar niet voldoende om zelfstandige financiering van GSP NV (zonder borgstelling door overheden) mogelijk te maken.

### **Nadelen**

Een belangrijk nadeel van de overdracht van de juridische eigendom (vanuit overheidsperspectief) zou zijn dat de overheden iedere rechtstreekse grip op de gronden zouden verliezen. Uiteraard zouden de overheden – naast de hierboven genoemde vennootschappelijke mogelijkheden - nog wel beschikken over de nodige planologische instrumenten, maar erfpacht is naar onze mening een nuttig middel om vooral in “slecht weer-scenario's” controle te houden.

Ook de gronden van de havens van Amsterdam en Rotterdam zijn in erfpacht uitgegeven aan de havenbedrijven. Ook door die havenbedrijven worden in beginsel alleen rechten van ondererfpacht aan klanten verstrekt, of worden gronden verhuurd. Als gevolg van de erfpachtstructuur kunnen de gemeentes Amsterdam en Rotterdam nog (enige) invloed uitoefenen op het gevoerde beheer en de exploitatie van de haventerreinen.

Bij erfpacht kan de erfverpachter de erfpacht opzeggen in geval van faillissement of ernstige wanprestatie van de erfpachter. Die relatief eenvoudig te implementeren civielrechtelijke mogelijkheid zou wegvallen na overdracht van de juridische eigendom door de GR aan GSP. In het theoretische geval dat GSP failliet zou gaan, zou de curator de gronden aan de meestbiedende partij kunnen (en moeten) verkopen, zonder veel mogelijkheden voor de overheid om in te grijpen. Ook zonder dat faillissement daadwerkelijk plaatsvindt kan de opzeggingsmogelijkheid van de erfpacht een krachtig middel zijn bij eventuele onderhandelingen met debiteuren van GSP.

In geval van faillissement van GSP zou een curator zich bij het te gelde maken van de activa van GSP zich in beginsel niets gelegen hoeven te laten liggen aan de hierboven beschreven mogelijke vennootschappelijke goedkeuringsvereisten van de overheden. Hoewel opzegging van erfpacht in de praktijk zelden gebeurt (want alleen op grond van bijvoorbeeld wanprestatie door en/of naderend faillissement van GSP) is het wel een ultieme “veiligheidsklep”, en bovendien een eenvoudiger in te zetten middel (al opgenomen in erfpachtcontracten en BW) dan bijvoorbeeld executie van hypotheeken of gebruikmaking van voorkeurs- of optierechten.

Daarnaast zou bij overdracht van de gronden mogelijk overdrachtsbelasting verschuldigd kunnen worden, in ieder geval over de waarde van de aan GSP over te dragen juridische eigendom<sup>8</sup>. Daarnaast, als na overdracht van de gronden besloten zou worden tot opheffing van de GR, het nodig zijn om nog bestaande verplichtingen van de GR, bijvoorbeeld uit hoofde van verleende opties op grond, over te dragen aan GSP. Daarvoor is medewerking van de optienemers benodigd. Ook zou overdracht van de gronden uiteraard de nodige advies- en notariële kosten met zich brengen.

Eventuele opheffing van de GR zou overigens ook leiden tot complicaties ten aanzien van de borgstelling (die zoals gezegd ook na eventuele overdracht van gronden nodig zou zijn); borgstelling door de GR is om praktische en juridische redenen eenvoudiger dan borgstelling door de drie betrokken overheden afzonderlijk. In geval van borgstelling zou dan steeds met iedere overheid afzonderlijk gecontracteerd moeten worden en zou ook de besluitvorming ingewikkelder worden, zeker als de ene overheid wel zou willen meewerken aan een borg, en de andere niet.

Hoewel momenteel niet aan de orde is het toe- (of uit-)treden van (andere) overheidspartijen via een GR eenvoudiger dan bij rechtstreekse aandeelhouderschap. Via de GR zijn afspraken te maken over toetreding zonder dat de waardering van de NV (en diens assets) direct aan de orde is. Overigens geldt dat eventuele toetreding van niet-publieke partijen dat dit niet via de GR kan.

### **Conclusie**

De belangrijkste conclusie is dat de voordelen van overdracht van de gronden niet opwegen tegen de nadelen ervan. Met name het wegvallen van het civielrechtelijke middel van opzegging van erfpacht achten wij daarbij van belang. Opzegging van de erfpacht, en alleen al de mogelijkheid van opzegging kan als veiligheidsklep voor de overheden fungeren als GSP onverhoopt ooit in de problemen zou komen. Daarbij menen wij dat de praktische voordelen van overdracht van de juridische eigendom van de gronden van de GR aan GSP dicht

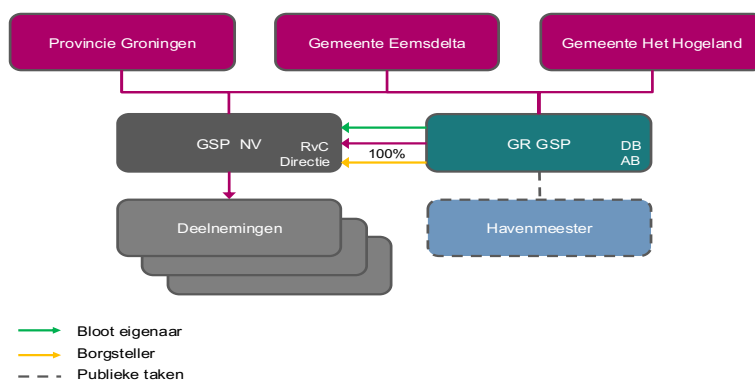
<sup>8</sup> Bij het vestigen van de erfpacht ten behoeve van GSP is gebruik gemaakt van een vrijstelling voor overdrachtsbelasting vanwege inbreng van de onderneming van de GR in een rechtspersoon. Zonder taxaties van de waarde van de juridisch eigendom is niet goed in te schatten hoeveel belasting verschuldigd zou worden.

benaderd kunnen worden door het beperken van de zakelijke rechten (zie paragraaf 3.1). De overheden zouden dan veel minder tijd hoeven te steken in juridische zaken met betrekking tot de gronden; de betrokkenen bij de overheden kunnen zich richten op het (indirecte) overheids-aandeelhouderschap en daarmee op strategische en beleidsmatige aangelegenheden van GSP.

De voordelen van direct aandeelhouderschap worden bovendien dicht benaderd bij het omzetten van de GR naar een GR college-regeling.

## 6.2 Grondbank GR en direct aandeelhouderschap

Deloitte<sup>9</sup> heeft in mei 2022 een voorkeursvariant voor de governance uitgewerkt. In deze variant zijn de provincie en de twee gemeenten rechtstreeks aandeelhouders van de NV. Iedere deelnemer wordt direct vertegenwoordigd in de aandeelhoudersvergadering. De overheden (via de raden/PS) geven als aandeelhouders strategische kaders mee aan de NV. Het is de taak van het bestuur van de NV deze kaders tot uitvoering te brengen. In de door Deloitte uitgewerkte variant blijven de gronden juridisch in eigendom van de GR (Grondbank). Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 5: Direct aandeelhouderschap en GR voor gronden en publieke taken

### Voordelen

Deze variant combineert de eerder beschreven voordelen van het behoud van de GR voor de grip op de gronden en de publieke taken met direct sturing van de drie overheden in de aandeelhoudersvergadering van GSP NV. In de uitwerking van Deloitte is niet duidelijk gemaakt of de voorgestelde GR een gemengde of een college-regeling betreft. Wij gaan – gelet op hierboven genoemde argumentatie – uit van een GR met college-regeling. De voordelen van rechtstreeks aandeelhouderschap zijn in paragraaf 5.1 aan de orde gekomen.

### Nadelen

In deze variant is er sprake van rechtstreeks aandeelhouderschap én een GR. Op papier brengt deze scheiding een duidelijkere scheiding met gronduitgifte. Maar, dat betekent ook twee gremia voor besluitvorming met niet per definitie dezelfde bestuurders die daarin zitting hebben. In de praktijk zal bijvoorbeeld bij grote grondtransacties zowel toestemming nodig zijn van de AvA als van de GR. Ook lost deze constructie de onduidelijke situatie van rollen en verantwoordelijkheden niet op, maar maakt ze juist ingewikkelder; zowel richting colleges en individuele bestuurders als richting raden en staten. Zeker als naast deze twee gremia de nautische taken apart (vanuit rolzuiverheid) worden geregeld (extra gremia). Als de nautische taken in de GR ‘achterblijven’ is er feitelijk geen sprake van sec een grondbank.

<sup>9</sup> Doorontwikkeling governance Groningen Seaports. Mei 2022. Deloitte Financial Advisory BV

### Conclusie

Door naast de GR ook direct aandeelhouderschap te introduceren maakt deze variant de governance eerder ingewikkelder dan eenvoudiger. Een onnodig complicerende factor bovendien aangezien met het omzetten van de huidige GR naar een collegeregeling de voordelen van direct aandeelhouderschap zeer dicht benaderd worden. Ook de administratieve lasten rond de gronden lost deze optie niet op; het beperken van zakelijke rechten wordt niet genoemd. Deze – in onze ogen – belangrijke voorwaarde voor het toekomstbestendig maken van de governance kan in deze variant overigens wel worden toegepast.

		GR gemengde regeling	GR college- regeling	NV met GR grondbank	NV met drie aandeel- houders
[Strategische] kaderstelling	GR	✓	✗	✗	✗
	Raden/Staten	✗	✓	✓	✓
Juridisch eigendom gronden	GR	✓	✓	✓	✗
	GSP NV	✗	✗	✗	✓
Publieke taken	bij GR	✓	✓	✓	✗
	Bij GSP NV		✓	✓	✓
'Grip' door overheden	Grip strategie	-	+	+/-	+/-
	Grip financieel	+/-	+/-	-	-
Slagkracht GSP NV	Conc. positie	-	+/-	+/-	+
	Besluitvorming	-	+/-	-	+

Tabel 6.2 Modellen op hoofdlijnen vergeleken

### 6.3 Overig

Op verzoek van het DB van de GR hebben wij daarnaast nog twee alternatieven geanalyseerd. Het invoeren van een **erfpacht voor een bepaalde termijn** (bijvoorbeeld 99 jaar) lijkt ons niet in het belang van GSP of de overheden. Hetzelfde geldt voor de theoretische mogelijkheid van **teruglevering van de juridische eigendom van de gronden** aan de oorspronkelijke overheids-eigenaars.

#### Erfpacht voor 99 jaar

Ons is gevraagd ook in te gaan op het vestigen van rechten van erfpacht gedurende 99 jaar, of een andere bepaalde termijn, in plaats van de nu geldende onbepaalde termijn. Dit is weliswaar een juridische mogelijkheid, maar het aflopen van de erfpacht na een bepaalde termijn zou, voor GSP NV en haar klanten erg onaantrekkelijk zijn, zeker als de einddatum in zicht komt terwijl nog onduidelijkheid bestaat over eventuele verlenging en de daarvoor geldende voorwaarden. Dit zou ook een belangrijke negatieve invloed hebben op de financierbaarheid van de rechten van (onder)erfpacht door klanten van GSP NV. Omzetting van de huidige tussen de GR en GSP NV

geldende erfpachtvoorwaarden naar een erfpacht voor bepaalde tijd zou ook een belangrijke negatieve invloed hebben op de financierbaarheid van GSP NV, omdat een deel van de door GSP NV te verstrekken zekerheid (namelijk hypotheek op de nog niet in ondererfpacht uitgegeven erfpachtrechten) door banken lager gewaardeerd zou worden.

#### ***Teruglevering gronden***

In theorie zou de juridische eigendom van de gronden door de GR aan de oorspronkelijke overheids-eigenaars kunnen worden teruggeleverd. Dat zou de GR vanuit grondperspectief bezien niet langer noodzakelijk maken. Dit zou echter een omvangrijke juridische operatie betekenen, waarvoor mogelijk ook medewerking van derden is vereist. Daar komt bij dat het in de praktijk niet eenvoudig zal zijn om vast te stellen welke gronden van welke eigenaar waren, of om andere criteria voor verdeling vast te stellen. Tenslotte zou dit geen verbetering meebrengen ten aanzien van de juridisch/administratieve lasten bij gronduitgifte, maar eerder een verslechtering, omdat GSP NV dan steeds zou moeten vaststellen bij welke oorspronkelijke eigenaar zij goedkeuringen zou moeten vragen en er voor GSP NV dus drie verschillende “loketten” zouden ontstaan.

#### **NV ontbinden – terug naar GR**

GSP is per 1 januari 2013 verzelfstandigd. Deze verzelfstandiging hield in dat de door het openbare lichaam Havenschap Delfzijl/Eemshaven (een gemeenschappelijke regeling) waarin de overheden samenwerkten gedreven onderneming werd ingebracht in een naamloze vennootschap; GSP NV. GSP NV werd daarmee een zogenaamde Overheids-NV. In theorie zou de NV weer kunnen worden ingebracht in de GR.

Met de verzelfstandiging van GSP in een NV hebben de publieke aandeelhouders (via de GR) er voor gekozen GSP NV meer op afstand te zetten. Hiermee beoogden zij onder andere een beperking van risico's en transparantie in governance te bereiken. Naast allerlei praktische bezwaren zou het ontbinden van de NV en overdracht van de onderneming naar GR GSP niet wenselijk zijn voor de financierbaarheid van de activiteiten, de risico's voor GR GSP (en de achterliggende overheden) zou onverantwoord toenemen en de verantwoordelijkheden van de bestuurders in de GR zouden fors worden vergroot.

## Bijlage: Hoofdlijnen aandeelhouderstrategie

### 1. Inleiding

De aandeelhouderstrategie is het sturend document in de relatie GR GSP en GSP NV. De aandeelhouderstrategie wordt op- en vastgesteld door het bestuur van GR GSP en biedt GSP NV inhoudelijke en bedrijfsmatige kaders. Het is daarmee ook het toetsingskader voor de AVA (de GR).

De in de GR GSP deelnemende overheden hebben vanuit GR GSP naast de maatschappelijke doelstellingen (apart uiteengezet in het strategisch kader) ook andere (meer financiële) doelstellingen. Het is van belang een passende balans tussen deze doelstellingen aan te brengen. De GR wil deze balans bereiken door voor GSP NV in beginsel een **marktconform (financieel) rendement** na te streven, rekening houdend met de bestaande vermogenspositie en rentabiliteit. GR GSP vraagt GSP NV de elementen van **risico en rendement** uit te werken in het bedrijfsplan. Dit in samenhang met de operationele uitwerking van de inhoudelijke doelstellingen. GSP NV neemt derhalve in haar bedrijfsplan (met daarin de meerjarenbegroting) de realisatie van zowel de maatschappelijke als financiële doelstellingen mee. De financiële doelstelling is in sterke mate ingegeven door **continuïteit** van de onderneming.

**Doel** van de aandeelhouderstrategie is het aan GSP NV meegeven van randvoorwaarden en kaders voor een goede bestendige invulling van de inhoudelijke doelstellingen.

### 2. Hoofdlijnen aandeelhouderstrategie

De aandeelhouderstrategie dient derhalve balans aan te brengen tussen de inhoudelijke doelstellingen en de bedrijfsmatige randvoorwaarden voor continuïteit van GSP NV. Ook geeft de aandeelhouderstrategie duidelijkheid over de wijze waarop wordt samengewerkt en hoe het strategisch kader wordt toegepast.

De aandeelhouderstrategie bestaat uit drie delen:

- A. Strategisch kader
- B. Bedrijfsmatig kader
- C. Uitwerking:
  - (1) Good governance;
  - (2) Samenwerking;
  - (3) Toepassing strategisch kader.

Hieronder wordt per onderdeel op hoofdlijnen aangegeven welk type afspraken het bevat. Dit is op hoofdlijnen want de exacte invulling wordt de komende maanden nader bepaald. Dit in goed overleg met GSP NV. De aandeelhouderstrategie wordt vastgesteld door het AB van de GR.

#### A. Strategisch kader

Onderdeel (A) van de aandeelhouderstrategie is een 1-op-1 doorvertaling van het strategisch kader dat vanuit de drie overheden is opgesteld en is 'meegegeven aan GR GSP'. Het kader is primair aan de orde om, in directe zin de **koers en richting** te bepalen voor GSP NV. Het strategisch kader is bewust beperkt tot **hoofdlijnen**, maar is explicieter dan de inhoudelijke lijn in de in 2016 opgestelde aandeelhouderstrategie. Hierdoor ontstaat er voor GSP NV relevante **bewegingsruimte** en kan er optimaal gebruik gemaakt worden van de specifieke kennis en expertise, onder meer van de relevante ontwikkelingen in de markt, die binnen GSP NV aanwezig is.

## B. Bedrijfsmatig kader

GR GSP en GSP NV hebben naast de maatschappelijke doelstellingen uit het strategisch kader ook financiële doelstellingen. Het is van belang een **passende balans** tussen deze doelstellingen aan te brengen. De GR wil deze balans bereiken door in beginsel een **marktconform (financieel) rendement** na te streven, rekening houdend met de bestaande vermogenspositie en rentabiliteit. Het gaat dan om maatstaven als het rendement op investeringen (na vennootschapsbelasting) en een positief resultaat vóór (eventuele) grondverkopen.

De aandeelhouder van GSP NV is vervolgens bereid het deel van het marktconforme rendement dat in een private omgeving als dividend zou worden uitgekeerd (de helft) in te zetten als **afslag** op het marktconforme rendement op eigen vermogen om business cases/voorstellen rond te krijgen ten behoeve van het publieke belang. Daarbij dient dan wel steeds een heldere verantwoording vooraf en achteraf plaats te vinden ten aanzien van de bijdrage aan doelstellingen.

**Beperking van risico's** was een belangrijke drijfveer voor de verzelfstandiging van GSP. Het totale financiële belang in GSP NV bedraagt ultimo 2023 circa €220mln; opgebouwd uit verschillende **elementen** (geplaatst kapitaal €198mln en een aandeelhouderslening van €22mln) met elk een ander **risicoprofiel**. Daarnaast staan de overheden via de GR borg voor een deel van de financiering van de onderneming.

Om de publieke doelstellingen te realiseren moet voldoende **financieel rendement** worden behaald door GSP NV. Financieel rendement heeft twee doelstellingen:

- (1) Continuïteit van de onderneming;
- (2) Afslag ten behoeve van de publieke doelstellingen.

GSP NV zal de elementen van **risico en rendement** uitwerken in het bedrijfsplan. Dit in samenhang met de operationele uitwerking van de inhoudelijke doelstellingen. GSP NV neemt derhalve in haar bedrijfsplan (met daarin een meerjarenbegroting) de realisatie van zowel de publieke als financiële doelstellingen mee. De financiële doelstelling is in sterke mate ingegeven door **continuïteit**. De RvC dient het bedrijfsplan goed te keuren, waarna de AVA het kan vaststellen.

Onderstaande drie – nog uit te werken - randvoorwaarden worden daarbij meegenomen:

- (1) De voorwaarden waaronder GSP NV gronden mag verkopen binnen het beheergebied;
- (2) De voorwaarden waaronder GSP NV kan participeren in deelnemingen;
- (3) De periode waarover de borgstelling kan worden afgebouwd.

## C. Uitwerking

### 1. Good governance

Met de verzelfstandiging van GSP in een NV hebben de publieke aandeelhouders (via de GR) er voor gekozen GSP NV meer op afstand te zetten. Hiermee beoogden zij destijds onder andere een beperking van risico's en transparantie in governance te bereiken en tevens de slagkracht te vergroten voor GSP NV die actief is op het snijvlak tussen (internationale) markt en overheid.

Tegelijkertijd blijft het noodzakelijk om voldoende invloed op GSP NV te kunnen uitoefenen door de GR als aandeelhouder. In de eerste plaats is het vanwege de **toegenomen publieke belangen** wenselijk dat de aandeelhouder vanuit politieke verantwoordelijkheid en beleidsdoelstellingen waar mogelijk en gepast invloed kunnen uitoefenen op de koers van GSP NV (via het strategisch kader). Ten tweede staat

GSP NV niet geheel financieel op afstand door het bestaan van borgstelling voor financiering. Daarmee is inzicht in en invloed op de financiële gang van zaken gewenst.

Naast de AVA kent GSP NV vennootschapsrechtelijk een Directie en een Raad van Commissarissen. De RvC houdt toezicht op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken bij GSP NV en de daarmee verbonden ondernemingen. De RvC is statutair tevens raadgever van de directie. Voorts vervult de RvC de werkgeversrol in relatie tot de directie. De GR is enig aandeelhouder van GSP NV, waarbij het DB aan de voorzitter het stemgedrag meegeeft in de AVA en besluit onder meer over benoeming en ontslag van RvC-leden. De GR-secretaris ondersteunt de GR en ziet toe op juiste informatievoorziening, afstemming en verslaglegging.

Met de wijziging van de GR veranderen ook verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Deze worden parallel aan de aandeelhouderstrategie uitgewerkt en dienen waar nodig te worden aangepast in de statuten van GSP NV en te herziene mandaatregelingen.

Deze aandeelhouderstrategie is opgesteld voor de lange termijn en dient ten minste elke vier jaar te worden geëvalueerd en/of bijgesteld. Dit loopt in lijn met de vierjaarlijkse evaluatie van het strategisch kader.

## 2. Samenwerking

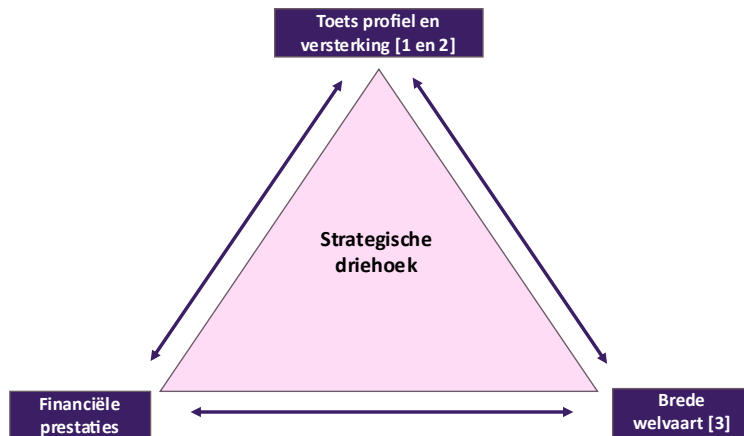
De drie overheden gaan de onderlinge ambtelijke overlegstructuur professionaliseren en (via de GR) afstemmen met GSP langs de kaderstellende lijnen (inhoudelijk en financieel). De momenten en de wijze van die afstemming via de GR met GSP NV wordt de komende periode uitgewerkt. Hoofddijn zal zijn dat vanuit iedere deelnemer een accounthouder wordt benoemd die de verschillende belangen binnen de eigen organisatie samenbrengt, afstemt met de andere deelnemers en inbrengt bij GSP NV. Ook de bestuurlijke ondersteuning van de respectievelijke AB/DB-leden wordt door deze coördinator begeleidt. Die samenwerking raakt dus de overheden, de GR en GSP NV; daarbij is de aandeelhouderstrategie (want tussen GR en GSP NV) overigens niet voor alle samenwerkingslijnen de geëigende plaats om dit vast te leggen.

Met de verwachting van verdergaande verzelfstandiging is de ondersteuning door het GR-secretariaat klein gehouden. Met het wijzigen van de GR in een college-regeling, blijft de GR bestaan en daarbij ook een aantal specifieke taken op bijvoorbeeld het gebied van financiën, archivering, openbaarmaking en administratie. De komende periode zal worden gezien hoe de ondersteuning verder kan worden geprofessionaliseerd.

## 3. Toepassing strategisch kader

Samen met het financiële vereiste van continuïteit (financiële prestaties; rendement risico, vermogenspositie en kapitaalstructuur) kan een strategische driehoek worden gehanteerd. Deze strategische driehoek is de leidraad voor de rapportages vanuit GSP NV (via de RvC) en vormt ook het afwegingskader voor wanneer bepaalde initiatieven aan de aandeelhouder wordt voorgelegd. Kort gezegd:

- Erbuiten -> voorleggen.
- Erbinnen -> consensus in overleg; doorgaan en rapporteren op doelstellingen en KPI's.



In de aandeelhouderstrategie wordt de toepassing van het afwegingskader verder uitgewerkt, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende niveaus van criteria en gewenst doelbereik zoals benoemd in het strategisch kader.

#### 4. Samenhang

Hieronder is de samenhang tussen de diverse documenten weergegeven en aangegeven wie waarover besluit.

