



# Routekaart Governance Groningen Seaports

ly:ias

## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Herziening governance GSP</b>	<b>7</b>
1.1. Begeleiding naar toekomstbestendige governance Groningen Seaports	7
1.2. Huidige governance in beeld	8
1.3. Leeswijzer	9
<b>Hoofdadvisie Routekaart Governance Groningen Seaports</b>	<b>10</b>
<b>2. Routekaart</b>	<b>10</b>
2.1. Beslispunt 1: Kaderstelling	10
2.2. Beslispunt 2: Herziening zeggenschap	12
2.3. Beslispunt 3: Grondpolitiek	12
2.4. Beslispunt 4: Havenmeester	14
2.5. Spelregels	14
<b>3. Potloodschets, beslisboom en tijdspad</b>	<b>16</b>
3.1. Potloodschets(en)	16
3.2. Beslisboom	18
3.3. Voor- en nadelen	20
3.4. Tijdspad	22
<b>Verdiepende hoofdstukken</b>	<b>25</b>
<b>4. Veranderende tijden</b>	<b>26</b>
4.1. Inleiding: verschillen tussen toen en nu	26
4.2. Gezamenlijke ambities, belangen en motieven	26
4.3. De doelstellingen en de aard van de activiteiten	27
4.4. Waarden voor de samenwerking	27
<b>5. Verwachtingen</b>	<b>28</b>
5.1. Inleiding: uiteenlopende verwachtingen	28
5.2. Verzelfstandiging	28
5.3. Transparant en slagvaardig	29
5.4. Beperking financiële en juridische risico's	31
5.5. Toegang tot risicodragend vermogen	31
<b>6. Governance GSP</b>	<b>33</b>
6.1. Inleiding: functioneren governance	33
6.2. GR GSP – Openbaar lichaam en gemengde regeling	34
6.3. GSP NV; een overheids NV	36
6.4. Verantwoordingslijnen	37



<b>Bijlage 1: Denkmodel governance</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage 2: Geïnterviewde personen, werksessie en stuurgroep</b>	<b>41</b>
Geïnterviewde personen	41
Werksessie	42
Stuurgroep	42

## Colofon

Opdrachtgever:	Provincie Groningen Gemeente Het Hogeland Gemeente Eemsdelta
Adviesteam Lysias:	Frank Burkels, Rob Tutert, Jeroen Schutz
Datum:	18 januari 2023
Versie:	Definitief
Fotografie:	Groningen Seaports NV, stadsgids Eemsdelta, Adobe Stock, Groninger Internet Courant, Koos Boertjens en rechtenvrij

## Samenvatting

### *Ontwikkeling routekaart*

Lysias Advies is gevraagd de gemeenten Het Hogeland en Eemsdelta en de provincie Groningen te begeleiden om te komen tot een routekaart voor een toekomstbestendige governance met betrekking tot de activiteiten in het havengebied. Een vorm passend bij de ambities en doorontwikkeling van Groningen Seaports NV en een vorm die tegelijkertijd recht doet aan de herijkte rol en positie van de betrokken partijen.

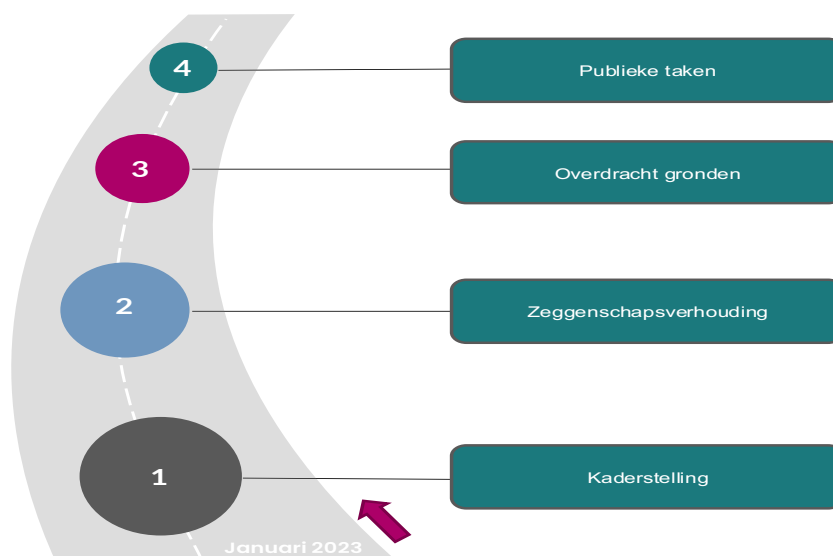
### *Wens tot herziening governance*

Uit analyse van documenten, eerder opgestelde rapporten (door Necker van Naem en Deloitte) en de gevoerde gesprekken constateren we drie achterliggende oorzaken van de wens tot herziening:

- (1) De tijden (en omstandigheden) zijn veranderd sinds de verzelfstandig van GSP NV;
- (2) De verwachtingen over en visie op sturing en slagvaardig handelen tussen de 'publieke' kant en GSP NV lopen uiteen;
- (3) De governance van het huidige model, een Overheids-NV met een Gemeenschappelijke (gemengde) Regeling als 100% aandeelhouder, functioneert ondermaats.

### *Routekaart met beslispunten*

Het is verleidelijk om de geconstateerde knelpunten en uitgangspunten bij de verzelfstandiging als vertrekpunt te nemen voor aanpassing van de governance. We zien echter dat een aantal knelpunten en behoeften vanuit de publieke en private kant anders worden beleefd en dat de wereld in Noordoost-Groningen niet meer dezelfde is dan die ten tijde van de verzelfstandiging in 2013. Dat maakt dat we voor de passende governancestructuur redeneren vanuit vier beslispunten en vervolgens aangeven welke knelpunten door een bepaalde vorm worden opgelost.



Het belangrijkste en eerste beslispoint gaat over de focus op sturing vanuit kaderstelling, een strategische kaderstelling die integraal en (boven) regionaal plaats vindt en wordt vastgesteld door de twee gemeenteraden en provinciale staten. Nu ligt de kaderstellende rol bij het Algemeen Bestuur van de GR wat niet langer past in de huidige tijd en het uitgangspunt van dualisering van decentraal bestuur. De huidige zeggenschapsverhoudingen (financieel en stemrecht) dienen te worden herzien. Het derde beslispoint raakt de vraag of de overdracht van het (juridisch) eigendom van de in beheer zijnde gronden aan GSP NV mogelijk en gewenst is. Ten slotte is het goed te bezien of bij een governance-aanpassing de publieke taken van de twee gemeenten (aangaande het havenmeesterschap) niet op een meer zuivere manier kan worden vormgegeven.

### ***Naar een passend governancemodel***

We hebben een potloodschets gemaakt van vier mogelijke governancemodellen:

- (1) Gemeenschappelijke regeling (gemengde regeling) als 100% aandeelhouder van GSP NV en bloot- en juridisch eigenaar van de gronden;
- (2) Gemeenschappelijke regeling (collegeregeling) als 100% aandeelhouder van GSP NV en bloot- en juridisch eigenaar van de gronden;
- (3) Direct aandeelhouderschap van de overheden in GSP NV en een GR als grondbank;
- (4) Direct aandeelhouderschap van de overheden in GSP NV met overdracht eigendom gronden aan GSP NV.

Tussenvarianten of gecombineerde varianten zijn mogelijk.

In onderstaand overzicht zijn de vier specifieke beslispointen gerelateerd aan de vier governancemodellen. Andersom kan de matrix ook gelezen worden; welke uitkomst op een beslispoint is benodigd voor een bepaald model. Besluitvorming (via een beslisboom) verloopt via raden en staten, uiteraard met inachtneming van de mogelijke consequenties voor de slagkracht van GSP NV en de transparantie van het verlengd lokaal bestuur.

Beslispointen		GR gemengde regeling	GR college-regeling	NV met GR grondbank	Direct aandeelhouderschap
Strategisch kaderstelling	GR	✓	✗	✗	✗
	Raden /staten	✗	✓	✓	✓
Zeggenschaps-verhouding	Aanpassen	✓	✓	✓	✓
	Niet aanpassen	✓	✓	✗	✗
(Juridisch) eigendom gronden	GR	✓	✓	✗ ✓	✗
	GSP NV	✗	✗	✗ ✓	✓
Publieke taken	Binnen structuur	✓	✓	✓	✗
	Buiten structuur	✓	✓	✓	✓

### Richtinggevend advies

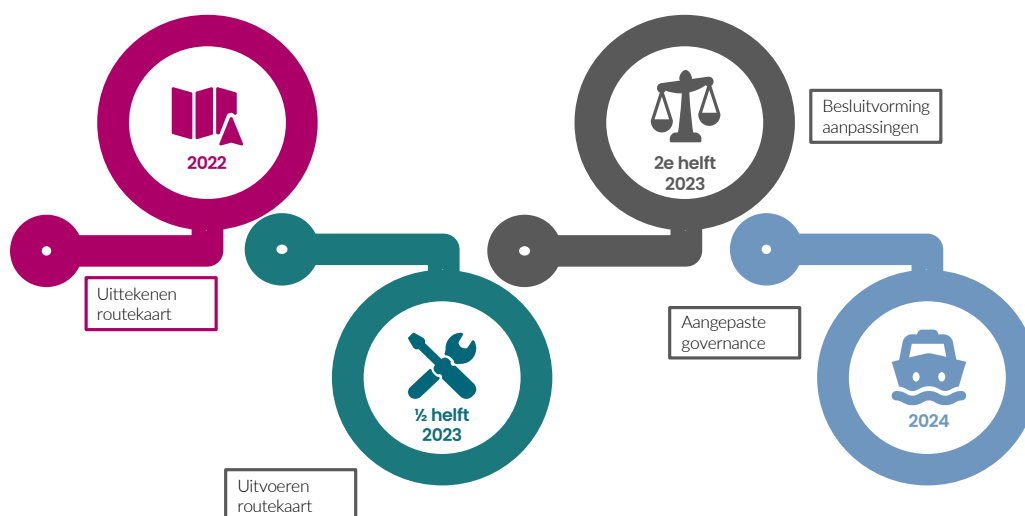
Wij concluderen dat het huidige governancemodel, met een GR (gemengde regeling) als 100% aandeelhouder en juridische eigenaar van de gronden, onvoldoende past bij de huidige tijd en dat ondanks een theoretisch mogelijke verbeterslag, de gesignaleerde knelpunten onvoldoende kunnen worden opgelost. Aanpassing van de governance is dus nodig.

We adviseren ook te onderzoeken of het juridisch eigendom door middel van eeuwigdurend erfpacht kan worden overgedragen aan GSP NV en wat daarvan de juridische en financiële effecten zijn op onder andere de borgstelling, hypothecaire leningen, staatssteun en de financierbaarheid van de activiteiten van GSP NV. Mits de consequenties voor GSP NV en de overheden gemitigeerd kunnen worden, en er voldoende draagvlak is voor juridische overdracht vanuit de staten en raden, kan de governancestructuur worden omgevormd tot direct aandeelhouderschap met een aangepaste zeggenschapsrelatie. Het blooteigendom van de gronden kan in die constructie worden ondergebracht in een 'slapende GR' of worden geborgd via een overeenkomst.

### Tijdspad

Er wordt al jaren gesproken over het vereenvoudigen en moderniseren van de governancestructuur en de urgentie hiertoe wordt door betrokkenen meer en meer gevoeld. Zonder de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen is het zinvol een datum voor inwerkingtreding van de nieuwe structuur vast te stellen: 1 januari 2024. Dat betekent dat na kennisname van deze routekaart door de raden en staten, de overheden mét GSP NV aan de slag kunnen met de uitwerking van de (consequenties van de) vier beslispunten. Daarmee samenhangend hebben wij een aantal adviezen geformuleerd.

Met voldoende snelheid kan dan – na installatie van de nieuwe provinciale staten – de nieuwe governancestructuur in de tweede helft van 2023 ter besluitvorming aan de raden en staten worden aangeboden. Na aanpassing van de governance per 1 januari 2024 kunnen de spelregels voor de samenwerking verder worden geëxpliciteerd en vastgelegd.





## 1. Herziening governance GSP

### 1.1. Begeleiding naar toekomstbestendige governance Groningen Seaports

#### ***Verzoek tot herziening governance***

Lysias Advies is gevraagd de drie deelnemers in GR Groningen Seaports (hierna GR GSP), de gemeenten Het Hogeland en Eemsdelta en de provincie Groningen, te begeleiden om te komen tot een routekaart voor een toekomstbestendige governance met betrekking tot de activiteiten in het havengebied. Een vorm passend bij de ambities en doorontwikkeling van Groningen Seaports NV (hierna GSP NV) en een vorm die tegelijkertijd recht doet aan de herijkte rol en positie van de (huidige en eventueel toekomstige) betrokken partijen.

#### ***Aanleiding***

Dit proces is in gang gezet door het Dagelijks Bestuur van de GR en in een versnelling terecht gekomen door een uitzending van Nieuwsuur in mei 2021, waarin diverse aantijgingen zijn gedaan richting het bestuur van de GR GSP en de directie van GSP NV. Onderzoeksbureau Necker van Naem<sup>1</sup> heeft daar onderzoek naar uitgevoerd. Naast dat het rapport ingaat op de aantijgingen is geconcludeerd dat de organisatiestructuur kan worden verduidelijkt door onder andere de rollen beter te scheiden en de controlemechanismen te vereenvoudigen. In mei 2022 kwam ook adviesbureau Deloitte<sup>2</sup> met een rapport waarin suggesties (inclusief voorkeursvariant) zijn gedaan ter vereenvoudiging van de organisatiestructuur.

#### ***Opdracht***

Uit deze rapporten concludeerde het Algemeen Bestuur (hierna het AB) van GR GSP 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 zijn veranderd. Het AB heeft de drie samenwerkende

---

<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

overheden in GR GSP gevraagd een routekaart op te stellen; een in de tijd uitgezet pad met beslispunten dat leidt tot een toekomstbestendige governancestructuur. Lysias Advies is door de drie overheden gevraagd deze opdracht uit te voeren. Dit onder begeleiding van een stuurgroep bestaande uit de twee gemeentesecretarissen en de concerndirecteur van de provincie.

### ***Vertrekpunt en aanpak***

We startten in deze opdracht dus niet vanaf nul. Gezamenlijk vormden de twee bovengenoemde rapporten het vertrekpunt voor onze opdracht. De analyses uit het rapport van Deloitte herkennen en onderschrijven wij. In deze rapportage proberen we de discrepantie tussen de 'bedoeling' en de 'praktijk' van de governance te duiden, waarbij we dankbaar gebruik hebben gemaakt van de al gemaakte analyses. Op basis van een denkmodel (Bijlage 1) hebben we gesprekken gevoerd met diverse belanghebbenden zowel binnen GSP NV, GR GSP en binnen de betrokken overheden. Ook is een werksessie georganiseerd voor betrokken ambtenaren vanuit de drie overheden. Voor een volledige lijst van gesprekspartners en de samenstelling van de stuurgroep volstaan we hier met een verwijzing naar Bijlage 2. Ook zijn visies, verslagen, (juridische) documenten, etc. bestudeerd.

## **1.2. Huidige governance in beeld**

### ***Groningen Seaports***

Groningen Seaports NV voert het beheer over de zeehavens Eemshaven en Delfzijl en de aangrenzende industriegebieden in de provincie Groningen. Ook omvat het beheergebied van Groningen Seaports de twee binnenhavens, de Farmsumerhaven en de Oosterhornhaven. Verder voert Groningen Seaports het strategisch management en beheer over het Bedrijvenpark Fivelpoort en de railterminal Groningen Railport in Veendam. Het beheergebied grenst voor een belangrijk deel aan het werelderfgoed Waddenzee en het Eems-Dollard estuarium. Naast Fivelpoort Beheer BV (100%) en Groningen Railport NV (65,92%) heeft GSP NV ultimo 2022 deelnemingen in Sunport Delfzijl BV (49%), Windpark Mondriaan BV (20%), Windpark Mauve BV (20%), Zonnepark Valgenweg BV (25%), Helios Eemshaven BV (20%) en Bioplastics Investment Groningen BV (50%).

### ***Verzelfstandiging in 2013***

GSP NV 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 het verdiepende hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de motieven van de verzelfstandiging.

### ***GR: Gemengde regeling***

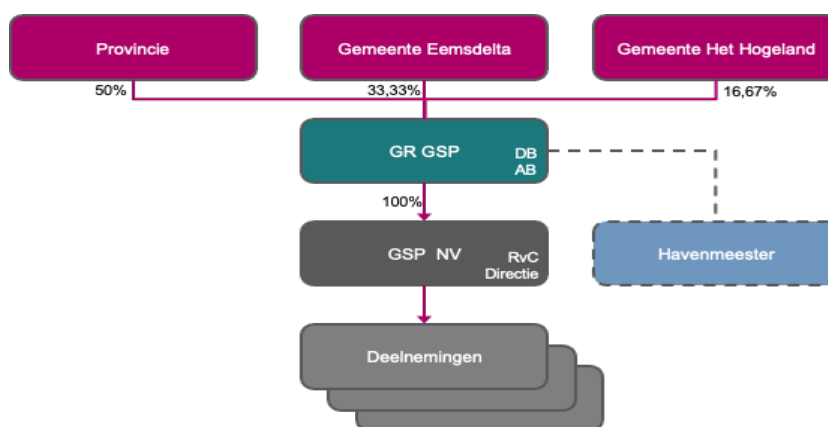
Met de verzelfstandig werden de activiteiten dus meer op afstand gezet, maar nadrukkelijk niet geprivatiseerd. De (gezamenlijke) publieke belangen en taken in het gebied maakten dat de overheden betrokken bleven via de GR met een openbaar lichaam als 100% aandeelhouder van GSP NV. De GR bleef een gemengde regeling (artikel 13 lid 1 Wgr) met een AB bestaande uit raadsleden, leden van de provinciale staten (PS), wethouders en gedeputeerden. Na een aantal gemeentelijke herindelingen is de huidige situatie ontstaan; een GR van gemeenten het Hogeland en Eemsdelta en de provincie Groningen.

### Democratische legitimatie en rollen

De democratische legitimatie van (het bestuur van) het gemeenschappelijk openbaar lichaam als aandeelhouder is afkomstig van de deelnemers. Dit wordt verlengd lokaal bestuur genoemd. Verlengd bestuur betekent in de ogen van de wetgever dat er nauwe banden zijn met de deelnemers. In het geval van GSP zitten die op (1) de bestuurssamenstelling (2) de verantwoordingsrelaties (3) de financiële banden en (4) het eigendom van gronden. In hoofdstuk 6 gaan we in op de gekozen structuur, bevoegdheden rollen en verantwoordelijkheden.

### Huidige governancestructuur op hoofdlijnen

In figuur 1.1 hebben we de huidige governancestructuur schematisch weergegeven:



Figuur 1.1: Governancestructuur op hoofdlijnen

## 1.3. Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen:

- (A) **Hoofdadvies**; na dit inleidende hoofdstuk, presenteren we in hoofdstuk 2 de routekaart. In hoofdstuk 3 volgen de mogelijke varianten voor de governance met beslisboom en tijdspad.
- (B) **Verdieping**; In de verdiepende hoofdstukken (4 tot en met 5) gaan we in op de oorzaken achter de wens tot herijking van de governance en onderbouwen we de conclusies uit het hoofdadvies. Dit is gedaan om het hoofdadvies compact en leesbaar te houden, maar de lezer ook de mogelijkheid te bieden tot verdieping. We duiden achtereenvolgens de ontwikkelingen in de tijd, verschillen in verwachtingen en de governance beginselen.

We sluiten af met twee bijlagen:

- (1) Denkmodel
- (2) Lijst met geïnterviewden en aanwezigen ambtelijke werksessie



# Hoofadvies Routekaart Governance Groningen Seaports

## 2. Routekaart

### *Beslispunten in de tijd*

Voordat een definitieve keuze voor een toekomstbestendig governance model kan worden gemaakt is het wenselijk om een aantal knopen door te hakken en richtinggevende uitspraken te doen. Dit dient op het niveau van de drie overheden te gebeuren en dus in de respectievelijke gemeenteraden en staten. Met de uitkomsten op de hieronder uiteengezette beslispunten komt een passende governancestructuur in beeld. We benoemen in dit hoofdstuk ook een aantal zaken die niet cruciaal zijn voor de besluitvorming over de governance; we noemen dit hier adviezen. In hoofdstuk 3 presenteren we een aantal mogelijkheden voor de governance die passen bij een bepaalde uitkomst op een beslispunt.

### 2.1. Beslispunt 1: Kaderstelling

#### *Strategisch en tactisch kader*

Een passend en helder kader is het belangrijkste sturingsmechanisme. Kaderstelling bestaat uit twee delen. (1) Een strategisch kader vanuit de overheden voor dit deel van Noordoost-Groningen (het gebied Delfzijl-Eemshaven) met daarbinnen de activiteiten in het havengebied en de rol van GSP NV daarin en (2) een meer tactisch kader vanuit de NV met inzicht in hoe de doelstellingen, zoals geformuleerd in het strategisch kader bereikt gaan worden.

#### *Huidige kaderstelling door AB voldoet niet*

Dit is niet zoals kaderstelling momenteel is geregeld, er is geen onderscheid tussen strategisch en tactische kaderstelling. Dit is verklaarbaar. Waar voorheen de opdracht aan GSP NV betrekkelijk eenvoudig te duiden was (kort gezegd werkgelegenheid, duurzaamheid en rendement) zien we dat in de huidige tijd meer wordt gevraagd. De thematiek is breder en ruimte wordt schaars. De noodzaak van een strategisch kader neemt toe.

In de huidige situatie wordt kaderstelling op papier overgelaten aan het AB van de GR. Daar wordt het gesprek over de strategie of koers echter niet of nauwelijks gevoerd. 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. Het strategisch kader

dient te worden vertaald naar de aandeelhouderstrategie. Deze hanteert uit 2016. De hierin genoemde uitgangspunten, doelstellingen en spelregels voldoen niet meer als kader in de huidige tijd.

#### **Ad. 1 Strategisch kader**

Het strategisch kader is een integraal kader voor een groter gebied dan alleen de zeehavens, met daarin aandacht voor de rol die GSP NV kan vervullen in de brede doelstellingen. Een dergelijk kader zal door de raden en staten moeten worden vastgesteld.

Voor het strategisch kader zien we dat er regionaal verschillende zaken lopen. Zo loopt het Masterplan Zeehavens (geïnitieerd vanuit de provincie) en werken gemeenten aan (eigen) kaders en criteria zoals het in ontwikkeling zijnde koersdocument van de gemeente Eemsdelta of de plannen van gemeente Het Hogeland met de Provincie in de Oostpolder. Ten slotte zien we in Groningen nog een aantal 'hoger' liggende kaders, zoals de Strategische Agenda 2022-2026 'Metropoolregio Groningen: koploper in transitie' en de recent aangescherpte aandachtsgebieden uit het Nationaal Programma Groningen. Deze (en andere rijksbrede) kaders zouden hun weg moeten gaan vinden in een regionaal of zelfs bovenregionaal strategisch kader. De centrale actoren hierin zijn de beide gemeenten en de provincie. Mogelijke betrokkenheid van het rijk dient hierbij aandacht te krijgen. Dit vanwege het nationale belang van de zeehavens en een deel van de activiteiten (o.a. energievoorziening) in het gebied.

*Advies: breng visie en strategie onder (boven)regionale regie*

#### **Hernieuwen aandeelhouderstrategie**

De aandeelhouderstrategie moet worden herzien en vernieuwd. Dit kader kan scherper worden geformuleerd en worden voorzien van een prioritering aan de hand van de uitkomsten van het strategische traject/strategische trajecten. Nu zijn alle elementen in de aandeelhouderstrategie nog breed gedefinieerd en gelijkwaardig aan elkaar, waarbij rendement en financiële zelfstandigheid doorgaans lijken te prevaleren boven inhoudelijk keuzes. Het huidige breed te interpreteren kader lijkt op het eerste gezicht de handelingsvrijheid van GSP NV te vergroten, maar zorgt er juist voor dat de behoefte aan grip en controle vanuit de overheden toenemen. Een strak gedefinieerd kader biedt meer duidelijkheid en de mogelijkheid tot een groter mandaat voor GSP NV binnen dat kader.

In lijn met beslispunt 1 wordt een aangescherpte aandeelhouderstrategie te zijner tijd (dat kan voor of na aanpassing van de governance) vastgesteld door de raden en staten.

*Advies: Breng de aandeelhouderstrategie in lijn met (boven)regionale visie(s), en pas prioritering van aangescherpte doelstellingen binnen de aandeelhouderstrategie toe.*

#### **Ad 2. Tactisch kader**

Het meer tactische kader is momenteel in ontwikkeling; De havenvisie is een traject van GSP NV (in opdracht van het AB) dat invulling geeft aan de ambities van GSP NV en stakeholders in het havengebied. Wij hebben geen kennis genomen van de inhoud van de havenvisie, maar deze lijkt breed opgezet. De betrokken overheden, waaronder ook AB-leden, geven aan dat ze zich maar zijdelings en onvoldoende betrokken voelen bij het opstellen van de Havenvisie, terwijl het AB hier binnen de huidige governance wel primair voor aan de lat staat. Nu loopt dit traject nog, dus er is

mogelijk ruimte voor enerzijds de inbreng van de overheden of anderzijds bespreking van de verwachtingen hierover.

In onze optiek zou de havenvisie een tactische invulling moeten zijn van het strategisch kader en aandeelhouderstrategie door GSP NV. In beginsel geldt dat tactische invulling plaats vindt nadat de strategische contouren in samenhang zijn vastgesteld. Van dergelijke volgtijdigheid is nu geen sprake. Dat maakt dat herijking van de havenvisie na het opstellen van een strategisch kader mogelijk nodig is.

*Advies: Maak onderscheid in strategisch kader en tactisch kader en betrek het AB tot een eventuele governance-aanpassing bij het tactisch kader.*

### **Rollen raden/staten en het AB**

Als strategische koersbepaling voor activiteiten in het havengebied (en daarbuiten) door de raden/staten wordt vastgesteld, hetgeen door het bovenregionale en integrale karakter ervan voor de hand ligt, dan zijn vertegenwoordigers vanuit raden en staten in het AB in beginsel niet meer nodig. De tactische kaderstelling is dan feitelijk geen beleidsdocument met keuzes maar een strakke uitvoering van de bovenregionale strategie. Dit sluit aan bij de dualisering van het decentrale overheidsbestuur en zorgt ervoor dat raden/staten op een correcte wijze sturing en controle kunnen uitoefenen richting de colleges van B&W/GS. Overigens heeft de provincie Groningen aangegeven<sup>3</sup> bij voorkeur niet deel te nemen in een gemengde gemeenschappelijke regeling.

**Beslispunt 1:** *Beleg strategische kaderstelling buiten de GR. Te besluiten door raden/staten.*

## **2.2. Beslispunt 2: Herziening zeggenschap**

De huidige financiële verdeling/zeggenschap binnen de GR staat in de verhouding 60 – 40 tussen de Provincie enerzijds en de gemeente Eemsdelta en Het Hogeland anderzijds. Een eventueel batig saldo wordt tussen de gemeenten verdeeld naar evenredigheid van het inwonertal op 1 januari van dat betrokken jaar. De stemverhouding binnen het AB ligt op 50%, 33,3% en 16,67% voor respectievelijk de Provincie, gemeente Eemsdelta en gemeente Het Hogeland. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of deze stem- en zeggenschapsverhouding voldoende recht doen aan de (financiële) belangen en risico's van de deelnemende overheden.

**Beslispunt 2:** *Bepaal de meest passende zeggenschapsverhouding. Breng dit in relatie met de (te lopen) financiële belangen en risico's bij de overheden. Te besluiten door raden/staten*

## **2.3. Beslispunt 3: Grondpolitiek**

### ***Uitgifte van gronden***

Er vinden – naar het oordeel van het AB – te vaak verkopen (onder optie) plaats van gronden. De lijn zou volgens een belangrijk deel van de AB-leden moeten zijn dat gronden (door de NV) altijd in erfpacht

---

<sup>3</sup> PS-besluit 2016/138 en PS-besluit 54/2017

worden uitgegeven met als doel om daarmee (1) regie te kunnen blijven houden op bestemmingen voor de grond, ook op langere termijn en (2) rendement voor de NV te genereren. Vanuit GSP NV wordt aangegeven dat het voornamelijk perceptie betreft en dat er beperkt overheidsgronden worden verkocht (anders dan inkoop van derden en verkoop).

*Advies: Herzie bij de herijking van de aandeelhouderstrategie ook het gronduitgiftebeleid*

### **Eigendom gronden**

Het merendeel van de gronden in het beheersgebied zijn nu in eigendom van de GR. De GR is blooteigenaar en verpacht deze gronden voor onbepaalde tijd en tegen een jaarlijks erfpachtcanon van nihil aan GSP NV. De GR bezit derhalve het juridisch eigendom. Dit heeft een aantal consequenties:

- Sterke regulering op de grondposities door de GR. Instemming GR is vereist bij uitgifte van gronden;
- Veel administratieve handelingen nodig (via de GR) bij onderverpachting, verkoop, financiering, vergunningen en andere juridische aangelegenheden;
- Grondposities komen niet op de balans van de NV. Mede hierdoor is GSP NV afhankelijk van de GR voor hypothecaire leningen; en,

De achterliggende gedachte vanuit de overheden was ten tijde van de verzelfstandiging om met het juridisch eigendom van de grondposities de grip op (strategische) grondposities in de havens te behouden. Een gedachte die door een deel van de AB-leden nog steeds wordt gedeeld. Ook financieel kan deze constructie een voordeel betekenen aangezien de GR volgens betrokkenen een lagere rente kan bedingen dan GSP NV.

Dit is anders dan bijvoorbeeld in Rotterdam waar de gronden tegen een eeuwigdurend erfpacht zijn overgedragen aan Havenbedrijf Rotterdam. Voor Amsterdam geldt (voor een deel van de gronden) hetzelfde. Dit betekent dat het juridisch eigendom van die haventerreinen is overgedragen aan het verzelfstandigde havenbedrijf.

### **Financiering**

Aan de grondpolitiek zit ook een financierings- en borgstellingsconstructie van de GR naar de NV. Naast eigenaar van de gronden is de GR ook hypotheekhouder van de gronden die door de GR aan de NV in erfpacht zijn uitgegeven en borgsteller van de financiering die de NV met een externe financier is aangegaan.

### **Overdracht juridisch eigendom aan GSP NV**

Uiteindelijk is het de vraag of de nadelen voor GSP NV opwegen tegen de (gepercipieerde) voordelen. Immers, door de innige verbondenheid van GSP NV met de overheden én de mogelijkheid om restricties over gronduitgifte (via de aandeelhouderstrategie) mee te geven aan GSP NV, blijft grip op strategische gronden, bij overdracht van het (juridisch) eigendom goed mogelijk. Een groot deel van de administratieve 'rompslomp' kan op deze manier wel worden opgelost.

Het is daarom – in navolging van het rapport van Deloitte zinvol om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de grondpolitiek aan te passen en procedures te vereenvoudigen. Neem

daarmee ook de opties mee van de door Deloitte geïntroduceerde grondbank en de overdracht van (juridisch) eigendom, zoals in Rotterdam. Hierbij dient in ieder geval aandacht te zijn voor staatssteunaspecten en de organisatorische, juridische, financiële en fiscale uitwerking.

***Beslispunt 3: onderzoek de consequenties van overdracht van (juridisch) eigendom van de gronden aan de NV en/of vereenvoudiging van de grondprocessen. Te besluiten door raden/staten***

## 2.4. Beslispunt 4: Havenmeester

### **Publieke taken**

De publieke taken betreffen de bevoegdheden in verband met het nautisch beheer, de scheepvaart, de havens en de vaarwegen, van de twee gemeenten. Deze bevoegdheden zijn via mandaatverlening door de twee burgemeesters overgedragen aan de GR. De GR heeft de uitvoering hiervan opgedragen aan de havenmeester die in dienst is bij GSP NV. Aangezien de provincie 50% van de stemmen heeft in de GR zou de provincie invloed kunnen laten gelden over de publieke bevoegdheden van de gemeenten. Uit de gesprekken blijkt dat men geen problemen ervaart met de uitvoering van de taken, al is dit vanuit rolzuiverheid onwenselijk. Ook de havenmeester geeft aan geen reden te zien de huidige constructie aan te passen. Uiteindelijk betekent enige aanpassing van de governance wel dat bekeken moet worden of de publieke taken op een juiste manier belegd worden.

***Beslispunt 4: neem de publieke taken in ogenschouw bij aanpassing governance. Uitvoering door GSP NV ligt in de rede.***

## 2.5. Spelregels

### **Herziening spelregels is nodig**

Ongeacht de uitkomst op bovenstaande beslispunten zal de set van spelregels binnen de governance van GSP moeten worden herzien. Onder deze set verstaan wij de rollen, verantwoordelijkheden, sturingsfilosofie en professionele ondersteuning.

### **Rolduidelijkheid –en vastheid**

Op het vlak van rolzuiverheid is winst te behalen door het goed benoemen, vastleggen en naleven van de bestuurlijke rollen en verantwoordingslijnen. Het professioneel invullen van rollen houdt ook in dat men ambtelijk (naast de secretaris van GR GSP) ondersteund wordt. Belangrijke rollen zijn die van 'eigenaar' en 'opdrachtgever'. Die zijn in het geval van GSP niet onderscheiden. Het verdient aanbeveling om deze rollen in het toekomstige governancemodel duidelijker te scheiden en te beleggen, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

### **Mandaat directie en RvC**

Wanneer het strategische kader is vertaald naar een herziene aandeelhouderstrategie en er is ook akkoord op het tactisch kader dan kan worden gezien in welke mate het mandaat van directie en RvC kan worden verruimd. Immers, met een goed gedefinieerd kader kan daarbinnen het mandaat ruimer worden gesteld. Het mandaat bij GSP NV ligt nu op €0,45mln (directie) en €5,0mln (RvC).

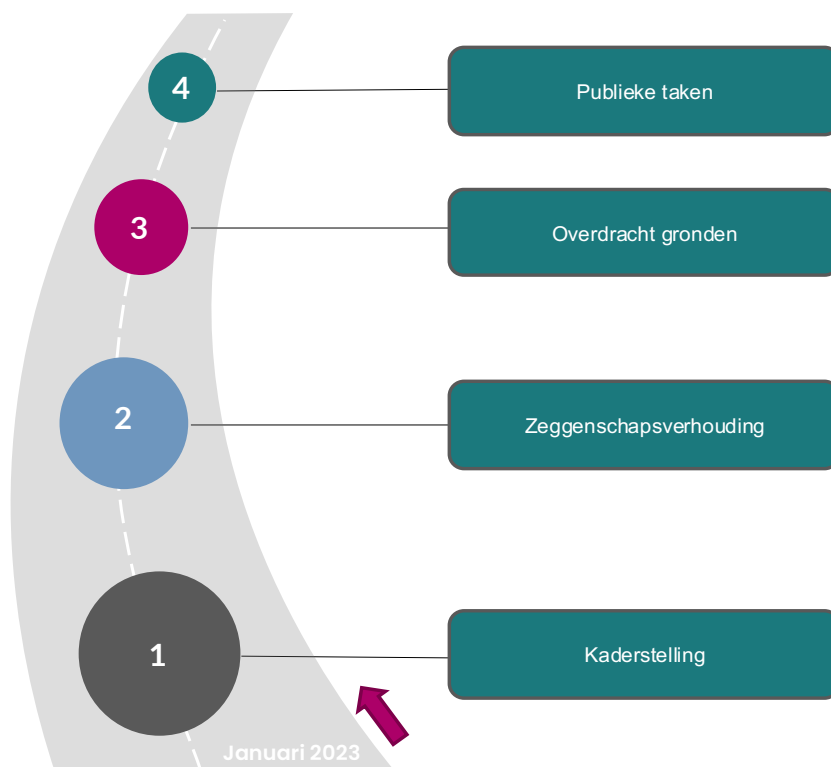
### ***(In)formele afstemming NV - overheden***

Het contact tussen GSP NV en de overheden verloopt via de GR en de bestuurders (Directie GSP NV, DB- en AB-leden). Dat is de formele lijn. Contact tussen GSP NV met ambtenaren van de drie overheden is er maar zeer beperkt. Informeel contact en afstemming met én tussen de overheden over voorgenomen besluiten en uitvoering kan er voor zorgen dat de kenniskloof wordt verkleind en de routing (en goedkeuring) van besluiten eenvoudiger verloopt.

### ***Vertrouwelijkheid en openbaarheid***

Op grond van art. 3.3 lid 2 WOO zijn de stukken van de GR openbaar. Dit betreft de vergaderstukken en verslagen van het AB alsook de agenda's en besluitenlijsten van het DB. Als er sprake is van zwaarwegend belang kan hier in omstandigheden van worden afgeweken. Het is goed om te bezien in hoeverre bepaalde transacties voldoende zwaarwegend zijn om stukken niet (volledig) openbaar te maken.

*Advies: Herstructureer na besluit aanpassing van de governancestructuur de bijbehorende rollen, de sturingsfilosofie en verantwoordelijkheden*



Figuur 2.1 Routekaart



### 3. Potloodschets, beslisboom en tijdspad

In dit hoofdstuk presenteren we een viertal mogelijke governance-structuren en relateren we deze aan de beslispunten uit het vorige hoofdstuk. Ook benoemen we voor- en nadelen. In paragraaf 3.4 schetsen we een mogelijk tijdspad.

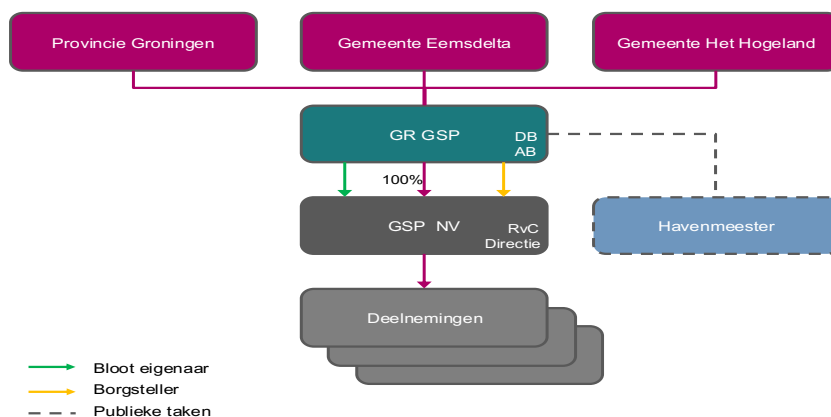
#### 3.1. Potloodschets(en)

In de routemap is een viertal beslispunten gedefinieerd. De uitkomsten van deze beslispunten zijn bepalend voor een toekomstbestendig governance-model. Deze modellen gaan allen uit van GSP NV als overheids NV, dus met de drie overheden als aandeelhouder (rechtstreeks of via de GR). We presenteren en beschrijven de vier modellen op volgorde van de eenvoud tot aanpassing. In paragraaf 4.2 relateren we de vier modellen aan de beslispunten en bespreken we de voor-en nadelen.

##### 1. *GR gemengde regeling met overheids NV*

Dit betreft het huidige model, dus met raads- en statenleden in het AB, zoals weergegeven in onderstaande figuur. De rollen en verantwoordelijkheden worden beter ingevuld en nageleefd (zie ook hoofdstuk 6).

De gronden (bloot-eigendom) blijven bij de GR. Indien mogelijk gaat het juridisch eigendom (in navolging van het economisch eigendom) via eeuwigdurend erfpacht over naar de NV. De GR blijft de opdrachtgever van de publieke taken van de havenmeester. De havenmeester blijft in dienst van de NV en voert de publieke taken uit namens de GR.



Figuur 3.1. GR Gemengde regeling met overheids NV/ GR collegeregeling met overheids NV

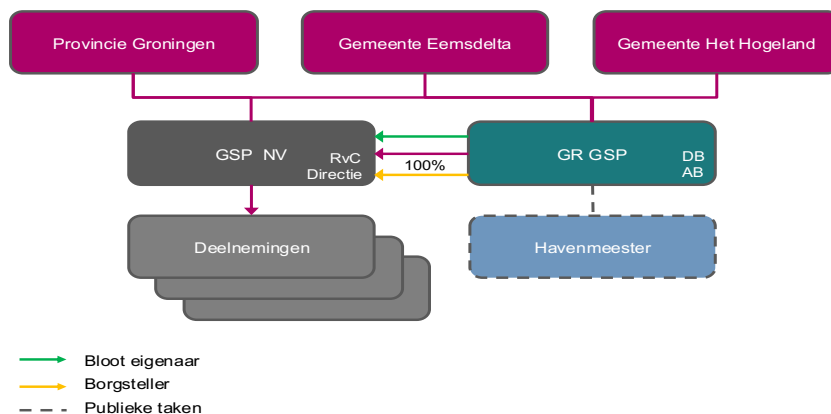
## 2. GR omvormen naar collegeregeling met overheids NV

Ook dit model is weergegeven in figuur 3.1. Kaderstelling (strategisch kader) gebeurt door de raden/PS, uitvoering door DB en AB bestaande uit collegeleden van B&W/GS. Het AB wordt kleiner in omvang, bijvoorbeeld naar 6 (drie keer twee) personen (inclusief DB). Op deze manier kan invulling gegeven worden aan de rollen van 'eigenaar' en 'opdrachtgever'.

De gronden (bloot-eigendom) blijven bij de GR. Indien mogelijk gaat het juridisch eigendom (in navolging van het economisch eigendom) via eeuwigdurend erfpacht over naar de NV. De GR blijft de opdrachtgever van de publieke taken van de havenmeester. De havenmeester blijft in dienst van de NV en voert de publieke taken uit namens de GR.

## 3. Direct aandeelhouderschap en GR voor publieke taken en gronden

Dit is de door Deloitte uitgewerkte voorkeursvariant. In deze schets zijn de provincie en de twee gemeenten rechtstreeks aandeelhouders van de NV. Iedere deelnemer wordt direct (via twee collegeleden) 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.

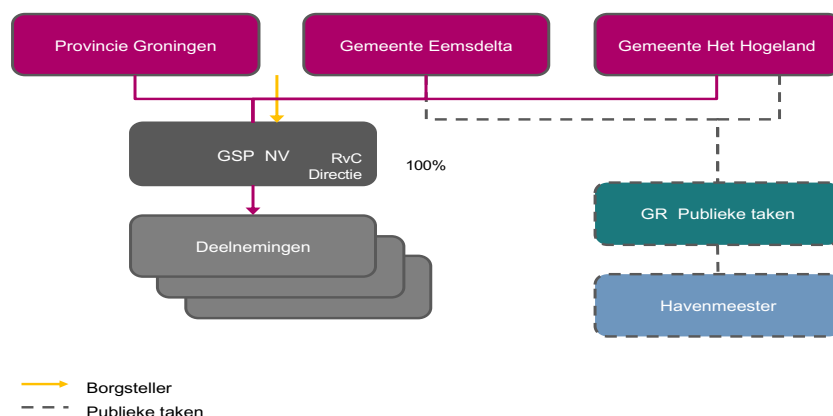


Figuur 3.2. Direct aandeelhouderschap en GR voor publieke taken en gronden

In de door Deloitte uitgewerkte variant blijven de gronden juridisch in eigendom van de GR (Grondbank). Een alternatief op deze variant kan zijn dat de GR het juridische eigendom (via eeuwigdurend erfpacht) van de gronden overdraagt aan GSP NV.

#### 4. Direct aandeelhouderschap en overdracht gronden aan NV

De laatste potloodschets is die van direct aandeelhouderschap met overdracht van de gronden aan de NV. De provincie en de twee gemeenten zijn rechtstreeks aandeelhouders van de NV. Iedere deelnemer wordt direct (via twee collegeleden) 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. Het volledig eigendom van de gronden gaat over naar de NV. Voor de publieke taken wordt of een nieuwe GR tussen de twee gemeenten opgericht, of er volstaat een direct mandaat vanuit de burgemeester aan de Havenmeester die in dienst blijft bij de NV.



Figuur 3.3 Direct aandeelhouderschap en overdracht eigendom gronden

## 3.2. Beslisboom

### Beslispunten en varianten governance

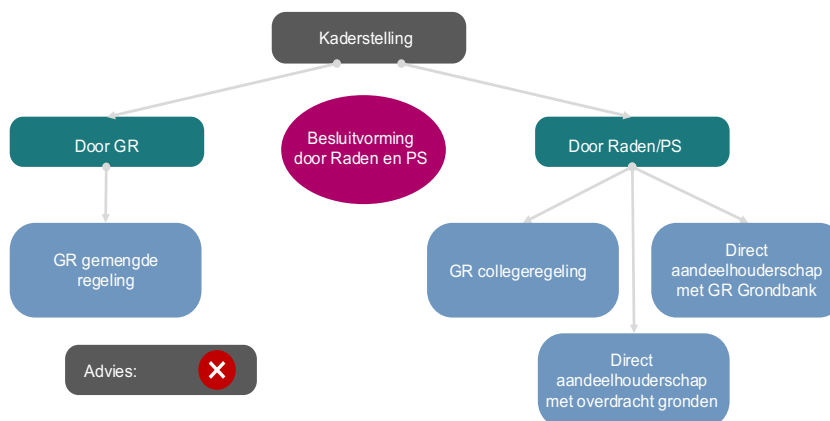
In onderstaand overzicht zijn de vier specifieke beslispunten uit hoofdstuk 2 gerelateerd aan de vier governancemodellen uit paragraaf 3.1. We hanteren hier het adagium ‘structure follows strategy’. Dat betekent dat we niet uitgaan van een bepaald model als vertrekpunt, maar de uitkomsten op de beslispunten leidend laten zijn. Andersom kan de matrix ook gelezen worden; welk uitkomst op een beslispunt is benodigd voor een bepaald model. Besluitvorming (via een beslisboom) verloopt via raden en staten, uiteraard met inachtneming van de mogelijke consequenties voor de slagkracht van GSP NV en de transparantie van het verlengd lokaal bestuur.

Beslispunten		GR gemengde regeling	GR college-regeling	NV met GR grondbank	Direct aandeelhouderschap
Strategisch kaderstelling	GR	✓	✗	✗	✗
	Raden /staten	✗	✓	✓	✓
Zeggenschaps-verhouding	Aanpassen	✓	✓	✓	✓
	Niet aanpassen	✓	✓	✗	✗
(Juridisch) eigendom gronden	GR	✓	✓	✗ ✓	✗
	GSP NV	✗	✗	✗ ✓	✓
Publieke taken	Binnen structuur	✓	✓	✓	✗
	Buiten structuur	✓	✓	✓	✓

Figuur 3.4 Relatie beslispunten - governancemodellen

Van de vier beslispunten zijn er twee daadwerkelijk 'scherprechter' voor de governance: (1) Kaderstelling en (2) Overdracht gronden. Zeggenschap en de publieke taken zijn niet bepalend voor een bepaald governancemodel. Andersom geldt overigens dat direct aandeelhouderschap in GSP NV altijd betekent dat de zeggenschap herzien en dat de publieke taken opnieuw belegd moeten worden.

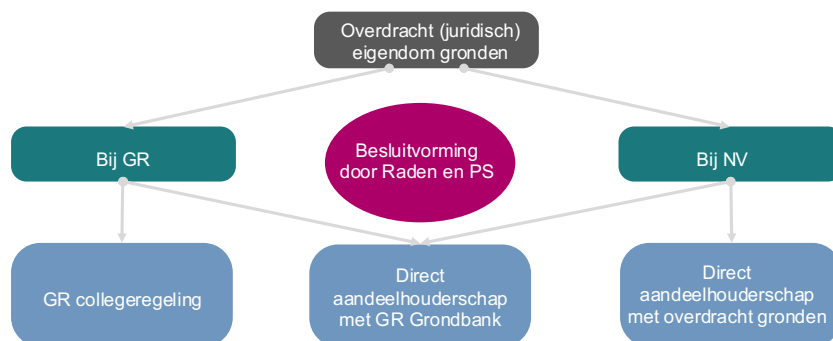
### (1) Beslispunt Kaderstelling



Figuur 3.5 Beslisboom kaderstelling

De (strategische) kaderstelling gebeurt nu bij het AB van GR GSP. We concluderen dat er van kaderstelling door het AB maar beperkt sprake is en dat – met het meer integraal worden van de doelstellingen voor het gebied – kaderstelling bij de raden en staten dient te worden belegd. Dat betekent dat we adviseren het huidige model (gemengde regeling bij kaderstelling door GR) aan te passen.

## (2) Beslispunt Overdracht gronden



Figuur 3.6 Beslisboom overdracht gronden

De gronden in het beheersgebied zijn nu in eigendom van de GR. De gronden zijn voor onbepaalde tijd verpacht aan GSP NV. Zoals we concludeerden levert dit veel administratieve en financiële rompslomp op en een schijnzekerheid bij de GR (en overheden) als het gaat om control of grip op toekomstig gebruik van de gronden. Wij adviseren te onderzoeken of de erfpacht voor onbepaalde tijd om kan worden gezet in een eeuwigdurend erfpacht. Dit betekent dat het juridisch eigendom overgaat naar GSP NV. Beperkende voorwaarden over verkoop van gronden door GSP NV kan worden vastgelegd in de aandeelhouderstrategie. Het onderzoek behelst met name de consequenties op financieel vlak (hypothecaire verzwaring van gronden en borgstelling).

Mochten raden en staten besluiten dat de gronden toch (onder dezelfde voorwaarden) bij de GR blijven dan is het mogelijk om de bestaande GR om te vormen naar een collegeregeling. Ook kan de Deloitte-variant met direct aandeelhouderschap (en een collegeregeling als grondbank) uitkomst bieden.

### 3.3. Voor- en nadelen

Het is verleidelijk om de geconstateerde knelpunten en uitgangspunten bij de verzelfstandiging als vertrekpunt te nemen voor aanpassing van de governance. We zien echter dat een aantal knelpunten en behoeften vanuit de publieke en private kant anders worden beleefd en dat daarmee ook geen sprake is van een gedeeld toetsingskader. Evengoed zijn de door Deloitte geschetste knelpunten een belangrijke reden voor de aanpassing van de governance. In deze paragraaf geven we de voor- en nadelen van de vier 'potloodschetsen' op hoofdlijnen aan.

#### **Gemengde regeling bij kaderstelling door GR**

In theorie zou de huidige governancestructuur kunnen werken als de strategische kaderstelling binnen GR GSP wordt belegd. Dit zet de raden en staten eigenlijk meer op afstand dan gewenst; daar dient immers te worden besloten welke richting men op wil met het gebied en welke rol GSP daarin speelt.

De rollen en verantwoordelijkheden zouden dan strakker moeten worden uitgewerkt en nageleefd. Ook de ondersteuning in de GR dient te worden uitgebreid, zodat de kenniskloof wordt verkleind. Binnen een nieuw vast te stellen kader kan de slagkracht van GSP NV enigszins toenemen omdat het mandaat kan worden verruimd. Het AB/DB ziet enkel nog toe op de uitvoering en alleen zaken die niet in het kader passen worden nog voorgelegd aan het AB.

Dit model lost – naast de strategische kader – zeker niet alle door Deloitte benoemde knelpunten op. De administratieve rompslomp rond de gronden blijft inclusief de financiële afhankelijkheid, de verantwoording van AB leden naar de raden en staten zorgt voor ‘dubbele petten’ en de transparantie verbetert niet. Ten slotte past dit model niet goed voor de provincie Groningen dat graag wil aansluiten bij het dualiseringsprincipe<sup>4</sup> voor het decentrale overheidsbestuur. Alles overwegend adviseren wij de huidige structuur niet te behouden.

### ***Collegeregeling***

Een collegeregeling sluit aan bij de dualisering van het decentrale overheidsbestuur en zorgt ervoor dat de raden/staten sturing en controle kunnen uitoefenen richting de colleges van GS en B&W. De gronden blijven bij de GR en de GR blijft ook de opdrachtgever van de publieke taken van de havenmeester. De havenmeester blijft in dienst van de NV en voert de publieke taken uit namens de GR al is de rolzuiverheid met de provincie als deelnemer ook in de variant in het geding.

Een deel van de geschetste knelpunten wordt met deze variant ondervangen. Naast dat kaderstelling bij de raden en staten is belegd zijn de lijnen tussen NV en GR ingekort. Ook kan het mandaat worden verruimd als de aandeelhouderstrategie is geactualiseerd. Dit zorgt voor korte doorlooptijden al zijn de administratieve rompslomp en financiële afhankelijkheden rond de gronden niet volledig opgelost en blijven deze in de praktijk belemmerend. Mocht besloten worden dat het juridisch eigendom wordt overgedragen aan GSP NV dan kan deze regeling in theorie nog steeds, al ligt direct aandeelhouderschap (al dan niet met een ‘slapende’ GR voor het bloot-eigendom van de gronden) meer voor de hand.

### ***Direct aandeelhouderschap met GR als grondbank***

Deloitte heeft in mei 2022 een voorkeursvariant opgesteld; een variant die op draagvlak kan rekenen van de AB-leden. Draagvlak voor een uitkomst is belangrijk, vandaar dat we deze variant hier presenteren.

Bij de geschetste voorkeursvariant blijft het juridisch eigendom van de gronden bij een GR; die gaat fungeren als grondbank. Er is door Deloitte niet aangegeven of dit een college- of gemengde regeling moet zijn. Beide opties kunnen in theorie. Aangegeven is dat de GR zich uitsluitend richt op de passieve rol van blooteigenaar van de gronden, maar het juridisch eigendom wordt niet overgedragen.

Duidelijk is dat maar slechts een deel van geschetste knelpunten met deze variant wordt opgelost, terwijl de structuur in wezen complexer wordt. Zo neemt de GR Grondbank in deze variant besluiten over de gronden en liggen daar de hypothecaire verzwaringen. De opdrachtgeversrol loopt via de directe aandeelhouder hetgeen inderdaad voor een deel van de besluitvorming een versnelling en vereenvoudiging kan betekenen. Als in de aandeelhouderstrategie (als uitvloeisel van de strategische kaderstelling) bepalingen komen over gronduitgifte door GSP NV dan kan zich de ingewikkelde situatie voordoen dat zowel de GR als de aandeelhouder een tegenstrijdig besluit wensen te nemen. Wij

---

<sup>4</sup> PS-besluit 2016/138 en PS-besluit 54/2017

kunnen ons dan ook voorstellen dat na het afleggen van de routekaart een andere variant als meer geschikt naar boven komt.

### ***Direct aandeelhouderschap met overdracht gronden***

De directie (en RvC) van GSP NV zien in direct aandeelhouderschap met overdracht van gronden het model dat nagenoeg alle geschetste knelpunten wegneemt. Deze variant – in combinatie met een aangescherpt kader – geeft inderdaad een antwoord op de meeste knelpunten. De structuur wordt eenvoudiger, de administratieve handelingen fors minder en de lijntjes met de overheden (via het direct aandeelhouderschap) korter. Met een aangescherpt kader kan ook het mandaat van GSP NV worden verruimd. Het is dan ook goed om te onderzoeken wat de consequenties zijn van overdracht van de gronden. Een variant hierop zou nog kunnen zijn dat de gronden onder eeuwigdurend erfpacht overgaan naar GSP NV. Hoewel de overheden als 100%-aandeelhouder voldoende mogelijkheden hebben om te sturen en indirect over de gronden kunnen beschikken, is eeuwigdurend erfpacht mogelijk verstandiger als er zich in de toekomst nieuwe aandeelhouders aandienen. Toetreding van nieuwe aandeelhouders is (vanwege waardebeoordeling van aandelen) in deze variant ingewikkelder. Ook zal voorkomen moeten worden dat zeggenschap over de gronden door toetreding van nieuwe aandeelhouders niet verwatert. Indien gronden onder eeuwigdurend erfpacht worden uitgegeven kan het ‘Deloitte-model’ mogelijk uitkomst bieden met een GR als ‘slapende’ groundbank.

### ***Richtinggevend advies***

Uiteindelijk is het de vraag of alle knelpunten met een aangepast governance-model volledig kunnen worden ‘opgelost’ en of de consequenties van een aanpassing zowel aan de private als de publieke ‘kant’ aanvaardbaar zijn. Mogelijk is een ‘middenweg’, waar de publieke en private belangen bij elkaar komen, de pragmatische uitkomst.

Wij concluderen dat het huidige governance-model, met een GR (gemengde regeling) als 100% aandeelhouder en juridische eigenaar van de gronden, onvoldoende past bij de huidige tijd en dat ondanks een theoretisch mogelijke verbeterslag, de gesignaleerde knelpunten onvoldoende kunnen worden opgelost. We adviseren ook te onderzoeken of het juridisch eigendom door middel van eeuwigdurend erfpacht kan worden overgedragen aan GSP NV en wat daarvan de juridische en financiële effecten zijn op onder andere de borgstelling, hypothecaire leningen en de financierbaarheid van de activiteiten van GSP NV. Mits de consequenties voor GSP NV en de overheden gemitigeerd kunnen worden en er voldoende draagvlak is voor juridische overdracht vanuit de staten en raden, kan de governance-structuur worden omgevormd tot direct aandeelhouderschap met een aangepaste zeggenschapsverdeling. Het blooteigendom van de gronden kunnen worden ondergebracht in een ‘slapende GR’ of worden geborgd via een overeenkomst.

## **3.4. Tijdspad**

### ***Snelheid gewenst maar onzeker***

De wens tot herziening van de governance leeft breed bij de betrokkenen. Bovendien al lang. Voortvarendheid op de routekaart is dan ook gewenst. Het eerste half jaar van 2023 is een belangrijk half jaar. Een half jaar waarin de vier beslispunten uit de routekaart, ondanks de aanstaande provinciale statenverkiezing, met voldoende snelheid en zorgvuldigheid kunnen worden voorgelegd

aan raden en staten. Wij presenteren hier een strakke planning om in 2024 aan de slag te gaan in de nieuwe governancestructuur.

### ***Procedures aanpassing GR***

Sinds de nieuwe Wgr (1 juli 2022) hebben de raden/PS een uitgebreidere rol vooraf en bij wijzigingen van gemeenschappelijke regelingen. De wetgever vindt dit bij uitstek momenten waarop raden hun opvatting kunnen geven. Dit geldt met name voor college-regelingen, maar ook voor andere samenwerkingsvormen dan GR-en. Het geven van een opvatting moet gebeuren in de vorm van een zienswijze over de ontwerp-regeling. De raden/PS krijgen daar acht weken voor. Daarna is het aan de colleges iets met de zienswijzen te doen en de raden net als voorheen om toestemming te vragen.

Voor de toestemming heeft de raad/PS dertien weken, met de mogelijkheid om nog eens dertien weken te verlengen. Daarbij kan meteen inzichtelijk worden wat er met de zienswijzen is gebeurd. Dat hoeft niet eerst of apart plaats te vinden. Belangrijk hierbij: onvoldoende verwerken van de zienswijzen zou een reden kunnen zijn om de raads- of statentoestemming te onthouden, wegens strijd met het algemeen belang

### ***Mogelijkheden tot versnelling***

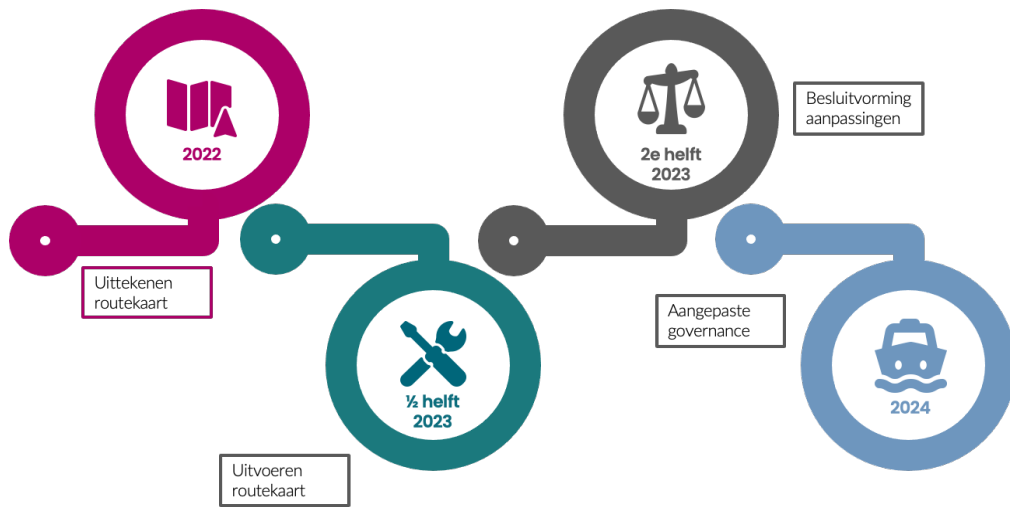
Een snelle wijziging van de gemeenschappelijke regeling lijkt er op papier dus niet in te zitten. Tenzij beide raden en PS akkoord gaan met korte beslistermijnen of afzien van de zienswijzen. De Wgr voorziet in de mogelijkheid hiertoe. Het verdient aanbeveling om kort na het aanbieden van deze routekaart de staten en raden te vragen af te zien van de inbreng van zienswijzen, aangezien raden en staten nauw betrokken worden bij de beslispunten in deze routekaart. Dit maakt de inbreng van zienswijzen 'dubbelop'. Bij behandeling van de geschetste beslispunten kan vervolgens desgewenst een voorstel worden gedaan tot het inkorten van de beslistermijn van 13 weken. Uiteindelijk is dat aan beide raden en staten.

### ***1e helft 2023***

De eerste helft van 2023 staat in het teken van het uitvoeren van de routekaart en het besluiten op de daarin genoemde beslispunten. In beginsel in de volgorde zoals gepresenteerd, al kan een aantal stappen parallel worden gezet. Dit proces begint met het voorleggen van de routekaart aan de raden en staten in februari 2023; zodat er tijdens het vormen van de nieuwe provinciale staten een uitwerking kan worden voorbereid op de voorliggende beslispunten, inclusief benodigde (financieel-technische) verdieping.

### ***2e helft 2023***

Enige uitloop naar de 2e helft van 2023 is mogelijk; dat half jaar staat grotendeels in het teken van de besluitvorming over en (de juridische) voorbereiding van aanpassingen. De concept-governance dient juridisch worden uitgewerkt en ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raden en staten. Dit met inachtneming van de wettelijke termijnen en eventuele afspraken hierover. Per 1 januari 2024 zou de nieuwe situatie in werking kunnen treden en de spelregels verder worden uitgewerkt. Goede uitlijning van dit proces (in samenwerking met GSP NV) is van cruciaal belang om 1 januari 2024 te halen.



Figuur 3.7: Tijdspad op hoofdlijnen



## Verdiepende hoofdstukken

Uit analyse van documenten, rapporten en de gevoerde gesprekken constateren we dat – al jaren – een gevoel van onbehagen bestaat bij de huidige (werking van de) governance van GSP. Dit onbehagen proberen we in deze verdiepende hoofdstukken te duiden, daarmee ook inzicht verschaffend in de daaruit voortkomende wens tot herziening van de governance van GSP.

De achterliggende oorzaken van de wens tot herziening van de governance liggen op drie terreinen:

- (1) Veranderende tijden (hoofdstuk 4)
- (2) Publiek–private verwachtingen (hoofdstuk 5)
- (3) Functioneren governance (hoofdstuk 6)

De groei en professionalisering van GSP NV en de verbreedde blik op de doelstellingen nopen tot het nadenken over twee lopende sporen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (1) visie op en kaders voor de activiteiten in het havengebied en (2) een herziening van de governance GSP.

Er is een discrepantie merkbaar op het eerste spoor, waarbij het formele kader (de aandeelhouderstrategie<sup>5</sup>) onvoldoende in de pas loopt bij de ontwikkelingen in het gebied (en de veranderende gezamenlijke ambities). Dit kent zijn weerslag op het tweede spoor; een governance die onvoldoende sturing mee geeft/kan geven.

---

<sup>5</sup> Aandeelhouderstrategie GSP 2016



## 4. Veranderende tijden

### 4.1. Inleiding: verschillen tussen toen en nu

#### ***Denkmodel ter duiding***

In bijlage 1 presenteren we een denkmodel om te toetsen in welke mate het huidige governance model nog voldoet en wordt beïnvloed door veranderende omstandigheden:

- De ambities, gezamenlijke belangen en de motieven van de betrokkenen
- De doelstellingen en aard van de activiteiten
- Waarden voor samenwerking

### 4.2. Gezamenlijke ambities, belangen en motieven

#### ***Ambitie verschuift***

Groningen Seaports bestaat om op verantwoorde en duurzame wijze de economische activiteiten – waaronder werkgelegenheid – in de havens en aanpalende gebieden te stimuleren. De unieke ligging van het gebied, de leefomgeving en economisch belang ervan voor de regio Noordoost-Groningen, geeft GSP een bijzondere verantwoordelijkheid. Een verantwoordelijkheid waarbij begrippen als leefbaarheid en ‘brede welvaart’ een grotere rol zijn en zullen gaan spelen. De gezamenlijke ambitie verschuift dus.

#### ***Van werkgelegenheid (en rendement) naar maatschappelijk verantwoorde impact***

De motieven voor samenwerking van de drie overheden komen overeen (gezaamenlijk belang) en zijn de afgelopen jaren ook veranderd. Er werd jarenlang sterk en met name ingezet op (groei van) werkgelegenheid; met bijkomende financiële voordelen, zoals OZB-inkomsten en gedeelde ontwikkeling van ondersteunende infrastructuur. Meer en meer komt er oog voor de negatieve consequenties van de sterk ontwikkelde bedrijvigheid (zoals milieudruk, zwaar verkeer en horizonvervuiling) en wordt de inwoner centraal gesteld. Dan gaat het over het aantrekken van de juiste werkgelegenheid en het kunnen huisvesten van de (nieuwe) inwoners in een leefbare, natuurlijke en schone omgeving.

### 4.3. De doelstellingen en de aard van de activiteiten

#### ***Toename (diversificatie) activiteiten en aantrekkingskracht havengebied***

De activiteiten in het havengebied zijn sinds de verzelfstandiging van Groningen Seaports enorm toegenomen. GSP NV is erin geslaagd om veel bedrijvigheid naar het Noorden te halen. In de beginjaren waren economische groei, werkgelegenheid en duurzaamheid de belangrijkste pijlers of doelstellingen. Meer en meer leeft bij GSP NV en de betrokken overheden dat economische ontwikkeling (verbeteren vestigingsklimaat en groei werkgelegenheid) niet langer op 1, 2 en 3 staat, maar dat groei verantwoord moet gebeuren. De rol van GSP NV zoals omschreven in het bedrijfsplan 2022-2026 veranderd mee met de doelstellingen; naast de primaire activiteiten treedt GSP NV ook op als (adviseur op) gebiedsontwikkeling, intermediair, clustercoördinator en lobbyist.

### 4.4. Waarden voor de samenwerking

#### ***Dienen publiek belang en uitvoering publieke taken***

De waarden voor de samenwerking zijn gelegen in het publiek-private karakter. Ook met de zelfstandige GSP NV (via verlengd bestuur) staat het uitoefenen van de publieke taken voorop. Deze zijn leidend. Vanuit GSP NV bezien zijn professionaliteit en slagkracht belangrijke waarden, waarden die onder druk staan van de huidige governancestructuur. Met name de betrachte transparantie binnen GR GSP (informatieplicht) staat soms op gespannen voet met concurrentiële noodzaak tot geheimhouding. Ook de lange aanlevertijd voor en lage frequentie van AB-vergaderingen maakt dat slagkracht onder druk staat.

#### ***Verlengd lokaal bestuur***

Bestuurlijk gezien vindt een debat plaats of staten- en raadsleden afgevaardigd dienen te worden als algemeen bestuurder in GR-en. Enerzijds is de democratische legitimatie (met name de betrokkenheid van raden en staten) vanwege rechtswege beschermd (en recent uitgebreid) in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), anderzijds is vanuit een aangescherpte dualisering-gedachte de wens van verschillende overheden dit bij verlengd lokaal bestuur beter te scheiden. Zo heeft de provincie Groningen in 2018 besloten dat statenleden – in beginsel – geen zitting meer hebben in een AB van een GR.



## 5. Verwachtingen

### 5.1. Inleiding: uiteenlopende verwachtingen

GSP NV is een overheids NV en daarmee een vorm van verlengd lokaal bestuur. Dit is vormgegeven via GR GSP met 100% aandeelhouderschap in de uitvoerder. In verlengd bestuur zit typisch een spanning tussen het algemeen of publiek belang versus het bedrijfsbelang waaronder slagkracht. De verwachtingen over de invulling van het publiek belang en het bedrijfsbelang lopen op onderdelen uiteen.

Het publieke belang loopt op papier via de ‘opdrachtgeverslijn’ via de overheden in GR, het AB en het DB naar de NV (RvC en directie). Daar wordt invulling aan gegeven door de aandeelhouderstrategie en doorvertalingen daarvan naar bijvoorbeeld de havenvisie en de jaarlijkse bedrijfsplannen. Het bedrijfsbelang loopt precies andersom en wordt bestendigd via het ‘eigenaarschap’ met continuïteit als belangrijkste drijfveer.

De verwachtingen vanuit de private en de publieke ‘kant’ lopen langs dezelfde lijnen. Vanuit GSP NV zijn slagkracht en concurrerend kunnen handelen zeer relevant. Vanuit de overheden wordt grip of controle en transparantie belangrijk geacht. Het belang van slagkracht speelt daar minder. In dit verdiepend hoofdstuk gaan we hier verder op in.

### 5.2. Verzelfstandiging

De verzelfstandiging van Groningen Seaports had drie hoofddoelen<sup>6</sup>:

#### **1. Het scheppen van een transparantere en slagvaardiger bestuursstructuur**

De NV-structuur moest de slagkracht en de transparantie van het bestuur van de onderneming vergroten. De dynamiek in het Eemsdelta-gebied vergde en vergt een slagvaardige, marktgerichte en

---

<sup>6</sup> Verzelfstandigingsdocumentatie Havenschap Delfzijl/Eemshaven

professionele organisatie. De transparantie speelde een rol omdat de deelnemers in de GR eraan hechtten om voor zover mogelijk te voldoen aan de Corporate Governance Code (Code Tabaksblat)

## **2. Beperking van financiële en juridische risico's voor de overheden die deelnemen in de GR**

Het argument van beperking van de risico's kwam steeds sterker op de voorgrond richting 2013. De Eemshaven en de haven van Delfzijl ontwikkelden zich snel en er werden grootschalige investeringen gedaan in de verdere ontwikkeling van beide havens en de infrastructuur die nodig is om de bedrijfsvestigingen in het gebied mogelijk te maken. Investerings, voor bijvoorbeeld havenbekkens, kades, wegen en rioleringen, waar veelal vreemd vermogen op de kapitaalmarkt voor werd aangetrokken. Ook de contracten met grote multinationals waar GSP zaken mee doet, bracht een andere risicodimensie met zich mee. Risico's die in de nieuwe structuur bij GSP werden gelegd.

## **3. Verbetering van de toegang tot risicodragend vermogen.**

De nieuwe structuur zou ook de toegang tot het risicodragend vermogen moeten vergroten. Er werd gedacht aan toekomstige nieuwe (overheids)partijen als aandeelhouder en er was sprake van een 'bruidsschat'; een aanzienlijk eigen vermogen, dat zou GSP - naar de verwachting op termijn - in staat stellen passende bancaire financieringen aan te trekken. Borgstelling door de GR voor financiering van projecten bleef evenwel belangrijk; op die wijze konden leenvoorwaarden relatief gunstig blijven.

In de paragrafen hieronder gaan we in op de drie hoofddoelstellingen en maken we – met name op basis van gesprekken – de balans op.

### **5.3. Transparant en slagvaardig**

Dit onderwerp raakt de kern van de analyses uit het Deloitte rapport. De NV (directie en RvC) stellen dat de verzelfstandiging eigenlijk niet ver genoeg is doorgevoerd om echt slagvaardig te worden.

#### **Slagvaardigheid – Mandaat en doorlooptijden**

De omvang van het mandaat van de directie (en de RvC) wordt vanuit de NV als te beperkt ervaren. Dat betekent dat veel besluiten over investeringen, grondtransacties en deelnemingen de 'lange' besluitvormingslijn moeten volgen van: voorstel – directiebesluit – RvC – DB – AB. Als de directie een dergelijk besluit wil nemen, duurt het vervolgens minimaal twee maanden totdat een eindbeslissing door het AB kan worden genomen. Dit komt omdat het AB gemiddeld vier keer per jaar bijeenkomt (vooraf vastgelegd) en een voorbereidingstijd van twee weken in acht wordt genomen. Dit beperkt, zo concludeerde ook Deloitte, de slagvaardigheid van de NV. Bepaalde transacties laten zich niet makkelijk in een vast (en lang) tijdspad persen. Aan de andere kant worden AB-leden soms overvallen door de (hoeveelheid) stukken die men ontvangt en die men (in gevallen zonder ondersteuning of met summiere annotatie) binnen twee weken dient te doorgronden.

Vanuit de publieke kant, en dan met name bij de leden van het AB wordt juist ervaren dat GSP NV zelfstandig en slagvaardig kan opereren en dat ook doet. De betrokkenheid bij voorgelegde besluiten voelt beperkt, waarbij niet zelden het gevoel van 'tekenen bij het kruisje' bestaat. Ook wordt veel ruimte ervaren in de kaders waarbij de veranderde ambities in het gebied (zie hoofdstuk 4) nog niet goed zijn opgenomen. Binnen de ambtelijke ondersteuning van de drie overheden wordt eveneens afstand

gevoeld met GSP NV waardoor voorbereiding van DB- en AB-vergaderingen maar beperkt professioneel gebeurt. Dit versterkt vervolgens weer het gevoel van onmacht bij een aantal AB-leden.

### ***Slagvaardigheid - Gronduitgifte***

De hoofddoelstelling<sup>7</sup> van gronduitgifte is het realiseren van economische ontwikkeling een werkgelegenheid ten behoeve van de vestiging van bedrijven die ook bijdragen aan duurzaamheid. Afgeleide doelstelling is het genereren van middelen vanuit grondexploitatie.

Groningen Seaports NV heeft bij de verzelfstandiging de terreinen in het beheersgebied in erfpacht gekregen van GR GSP. Deze gronden zijn voor onbepaalde tijd in erfpacht uitgegeven aan Groningen Seaports NV, tegen een jaarlijkse erfpachtcanon van nihil. Het economisch eigendom ligt bij GSP NV. GR GSP bezit het juridisch eigendom. Bij verkoop van gronden (door GSP NV aan een derde) levert dit vertraging op, met name doordat het juridische ingewikkelde transacties (en besluitvorming) oplevert. Bijkomend punt is dat de financierbaarheid van investeringen voor GSP NV beperkt is doordat men niet beschikt over het juridisch eigendom van de gronden. Dit maakt dat financiering via (garantstelling) van overheden verloopt.

Deloitte constateerde in hun rapport dat het controlemechanisme zijn doel mist. Door de hoeveelheid aan juridische beperkingen en toetsmomenten moet de NV bij grondtransacties vele administratieve handelingen verrichten om vervolgens hiervoor goedkeuring bij het DB op te halen.

### ***Onderverpachting of verkoop***

GSP NV acht het noodzakelijk om in uitzonderlijke gevallen gronden (al dan niet onder optie) te verkopen, met name vanuit financieel oogpunt of vanuit een nadrukkelijke wens van de klant. Men verwacht dat dit de komende jaren steeds minder vaak gaat voorkomen. Vanuit de overheden wil men graag vasthouden aan het principe van uitgifte onder erfpacht vanwege de structurele inkomsten en om op die manier regie te houden op het (strategisch) grondgebruik in het havengebied. Hoewel hier dus een verschil van visie (of verwachtingen) is zien we dat niet terug in de besluitvorming; de discussie over verkoop of erfpacht wordt nauwelijks in het AB wordt gevoerd. Dit heeft te maken met het door GSP NV uitgewerkte (en door het AB goedgekeurde) gronduitgifte- en vestigingsbeleid<sup>8</sup>, waarin is aangegeven dat vanuit financieel of vestigingsoogpunt kan worden afgeweken van erfpacht. Hoewel de AB-leden de verwachting hebben dat erfpacht de norm is, blijkt de praktijk (goed beargumenteerd) soms dus anders.

### ***Transparantie – Openbaarheid***

Het borgen van openbaarheid van stukken en het vertrouwelijk omgaan met bepaalde (bedrijfsgevoelige) informatie van derden kan conflicteren. Op grond van art. 3.3 lid 2 WOO zijn de stukken van de GR inderdaad openbaar. Dit betreft de vergaderstukken en verslagen van het AB alsook

---

<sup>7</sup> Gronduitgifte en vestigingsbeleid, GSP NV. Maart 2018

<sup>8</sup> Gronduitgifte- en vestigingsbeleid 28-6-2018

de agenda's en besluitenlijsten van het DB. Als er sprake is van zwaarwegend belang kan hier in omstandigheden van worden afgeweken.

In de praktijk lopen de verwachtingen op de openbaarheid uiteen. Vanuit de NV als partner op een concurrentiele markt is openbaarheid uiteraard niet vanzelfsprekend. Informatie over partijen, (financiële) afspraken horen niet automatisch (via het AB) in de openbaarheid te komen. Aan de andere kant is voor de AB-leden specifieke informatie soms onontbeerlijk om een voorliggend besluit over bijvoorbeeld gronduitgifte of investering voor een vestiging te kunnen nemen.

#### ***Transparantie - Informatievoorziening DB/AB***

Daar komt bij dat de informatievoorziening tussen de NV en BV deels loopt via de informele weg. Ieder kwartaal vindt een informeel overleg plaats tussen de directie en RvC, waarbij het DB op uitnodiging aanwezig is. Hiervoor worden geen stukken (in verband met openbaarheid – zie vorig punt) rondgestuurd. Aangezien van een DB-vergadering alleen de agenda's en besluitenlijsten openbaar gemaakt dienen te worden (art. 3.3 lid WOO) is het de vraag of dit nodig is. Besluitvorming vindt vervolgens volledig plaats via de formele route.

### **5.4. Beperking financiële en juridische risico's**

#### ***Risicobeperking blijft dominant***

In de oude situatie waarin de GR de onderneming hield (en dus de haven en de gronden exploiteert), lag de volledige aansprakelijkheid bij de GR; de GR droeg juridische en economische risico's die daaruit voortvloeiden. Bij het niet (kunnen) nakomen van financiële verplichtingen waren de deelnemers in de GR gehouden deze te voldoen.

Sinds de verzelfstandiging is het GSP NV dat nieuwe overeenkomsten aangaat en zijn de risico's 'op afstand geplaatst'. Daarmee was de verwachting dat sturing op GSP NV minder 'risico-avers' zou kunnen worden ten opzichte van de situatie van voor de verzelfstandiging. Dit wordt momenteel niet zo ervaren. In de huidige structuur met een RvC, (DB) en AB kan fors grip gehouden worden, waardoor de risico's voor de aandeelhouder (en achterliggende overheden) tot een minimum beperkt blijven.

#### ***Kennishiaat***

Het vergt specifieke kennis en ervaring om financiële en juridische risico's juist en zorgvuldig in te schatten. Ervaring en kennis die bij de RvC zit. Voor AB-leden, zo blijkt uit gesprekken, is het lastig om deze risico's goed in te schatten. Zij hebben een kennisachterstand; dat kan leiden tot (bovenmatig) risico-avers gedrag of dat zij zich juist – zonder verdieping – conformeren aan de eerdere toets door de RvC.

### **5.5. Toegang tot risicodragend vermogen**

#### ***Aantrekken vermogen***

De verwachting met de verzelfstandiging was dat GSP NV op termijn als NV relatief eenvoudig andere (overheids)partijen als participant aan kon trekken. Evenzo kon de NV toegerust worden met een aanzienlijk eigen vermogen. Nieuwe participanten hebben zich nog niet aangediend. In de huidige structuur met een GR als 100%-aandeelhouder is dat weliswaar in theorie mogelijk, maar in de praktijk



bijna net zo lastig als directe toetreding in een GR. Of er een voldoende grote 'bruidsschat' is meegegeven om passende bancaire financiering aan te trekken is geen onderdeel geweest van ons onderzoek.

***Rendement dominant***

Via de aandeelhouderstrategie is aan GSP NV een rendementseis van 6,5% meegegeven aan projecten. Hier wordt in de praktijk sterk opgestuurd blijkt uit de gesprekken. In welke mate dit rendement wordt beïnvloed door eventuele borgstelling door de GR is niet onderzocht.



## 6. Governance GSP

### 6.1. Inleiding: functioneren governance

#### ***Gedeelde en (gepercipieerde) tegenstrijdige belangen***

Alle deelnemers in de GR onderschrijven het belang van een governancestructuur die de slagvaardige organisatie en transparant bestuur ondersteunt. Uit de vorige twee hoofdstukken werd al duidelijk dat naast dit gedeelde inzicht er verschillende verwachtingen zijn over wat de slagvaardigheid van de organisatie en transparantie inhouden. Wij constateren dat deze belangen als gepercipieerd tegenstrijdig worden ervaren, terwijl gezocht moet worden naar een middenweg. Een overheids NV is simpelweg geen 'normale' NV, publieke belangen (dit is breder dan de publieke taken) dienen op democratische wijze te worden ingevuld.

#### ***Gemankeerde rolinvulling governance***

In het verlengde daarvan constateren wij dat het AB onvoldoende in positie wordt gebracht. De rol van het AB is kaderstellend en controlerend; dit werkt als communicerende vaten. Als de kaders helder, actueel en goed gedefinieerd zijn werkt de controletaak veelal als verantwoording achteraf. Andersom leiden 'open kaders' tot een grotere behoefte tot controle. In het geval van GSP worstelt een deel van de AB-leden met hun rol (ook richting de eigen raad), met een kennisachterstand (ten opzichte van GSP NV én DB) en wordt gewerkt met een verouderd kader. Het AB pakt zelf de kaderstellende rol ook onvoldoende op, er wordt geen gesprek gevoerd over de visie of strategie, terwijl ook de controlerende rol (mede vanwege de kennisachterstand) beperkt lijkt tot het accorderen van stukken. Ambtelijke ondersteuning voor de AB-leden verschilt per deelnemende overheid.

#### ***Verantwoordingsrelaties onduidelijk***

Bij een gemengde regeling, dus waarin raads- en/of statenleden zitting hebben, legt het lid van het algemeen bestuur verantwoording af aan hun raad of provinciale staten. Het lid van het algemeen bestuur kan daarbij overigens alleen ter verantwoording worden geroepen over wat hij zelf in het algemeen bestuur heeft gedaan. Het dagelijks bestuur is een collegiaal bestuursorgaan en legt verantwoording af aan het algemeen bestuur. Er geldt geen verantwoordingsplicht ten aanzien van het eigen college van B&W/GS of de raad/PS. Wel geldt een actieve informatieplicht.

In de praktijk zien we dat verantwoording feitelijk niet via de (afzonderlijke) AB-leden loopt, maar via behandeling van jaarstukken (begroting/jaarrekening) van de NV, ingebracht door college/GS. Onduidelijk is welke afspraken er liggen over de inhoud van de door de raad/PS gewenste informatie.

### ***Havenmeester***

De uitvoering van de publieke taken die via de GR (en mandaatverlening door de twee burgemeesters) zijn belegd bij de havenmeester zijn gemeentelijke bevoegdheden. Aangezien de provincie de grootste stem heeft in de GR zou de provincie in beginsel over deze gemeentelijke bevoegdheden kunnen gaan. Dit is vanuit rolzuiverheid bezwaarlijk. Overigens geven de betrokkenen aan dat de huidige uitvoering van de bij de havenmeester belegde publieke taken in de praktijk wel werkt doordat de Provincie zich niet met deze publieke taken bemoeit. Daarnaast heeft de huidige inbedding een praktisch (want ondergebracht bij de NV) en een financieel (want gedekt door middelen NV) voordeel.

### ***Verskillende rollen en petten***

De verschillende rollen van aandeelhouder, hypotheekhouder, borgsteller, publieke verantwoordelijkheid voor de havenmeester en grondeigendom lopen in de GR door elkaar. Aangevuld met de rollen van vergunningverlener en handhaver buiten de GR. Daar komt bij dat de DB- en AB-leden ook een dubbele pet hebben richting de eigen organisatie in de verantwoordingslijnen. Ten slotte kan het voor de buitenwacht soms onhelder zijn in welke hoedanigheid bijvoorbeeld een DB-lid optreedt; als lobbyist, vertegenwoordiger van GSP of als wethouder/gedeputeerde. Deloitte is in hun rapportage hier uitgebreid op ingegaan.

In de paragrafen hieronder wordt uiteengezet hoe de huidige governance behoort te functioneren.

## **6.2. GR GSP – Openbaar lichaam en gemengde regeling**

### ***Bestuurlijke samenwerking havenactiviteiten***

Binnen GSP-verband is sprake van een bestuurlijke samenwerking. Hierbij werken uitsluitend overheidslichamen met elkaar samen op de behartiging van gemeenschappelijke openbare belangen. De samenwerking is vormgegeven binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr); hetgeen verklaard wordt vanuit het openbare belang van de activiteiten en het 'automatische' formele gegeven van democratische legitimatie. Wettelijk geldt een voorkeur voor publiekrecht voor bestuurlijke samenwerking (art. 158 lid 2 Provinciewet en art. 160 lid 2 Gemeentewet).

Artikel 4.1 van de GR-regeling beschrijft de gemeenschappelijke openbare belangen:

- De publieke taken in verband met het nautisch beheer, de scheepvaart, de havens en de vaarwegen in het beheersgebied; en
- De economische ontwikkeling, de exploitatie van havens, wegen, werken, industrieterreinen en wateren binnen het beheersgebied, mede om daardoor de bedrijvigheid en werkgelegenheid en duurzaamheid in de provincie Groningen te bevorderen.

### ***Democratische legitimatie***

De democratische legitimatie van (het bestuur van) het gemeenschappelijk openbaar lichaam is afkomstig van de deelnemers. Dit wordt verlengd lokaal bestuur genoemd. Verlengd bestuur betekent

in de ogen van de wetgever dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in de:

- Bestuurssamenstelling;
- Verantwoordingsrelaties, en
- Financiële banden.

### ***Gemeenschappelijke regeling – Openbaar lichaam Havenschap Groningen Seaports***

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen. De Wgr onderscheidt vijf mogelijke gemeenschappelijke regelingen, waarvan het gemeenschappelijk openbaar lichaam de meest voorkomende (en zwaarste) vorm is. Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en kan op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten; zoals het (ver)kopen van roerende en onroerende zaken. In artikel 4.2 van de Gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports (hierna regeling GR GSP) de taken van GR GSP opgesomd:

- Het vervullen van de publieke taken in verband met het nautisch beheer, de scheepvaart, de havens en de vaarwegen in het beheersgebied. De GR GSP heeft deze taak opgedragen aan en laat dit uitvoeren door GSP NV; en
- Het voor GSP NV, zolang dit naar het oordeel van GR GSP nodig is, garant staan voor door de NV te stellen zekerheden, alsmede
- Overeenkomsten met haar aan te gaan die bijdragen aan de verwezenlijking van de statutaire doelstelling van de N.V.

Ook is de GR Openbaar lichaam Havenschap Groningen Seaports eigenaar van de erfpacht uitgegeven terreinen in het beheersgebied van GSP.

### ***Geleed bestuur – voorzitter – DB – AB***

Een openbaar lichaam heeft van rechtswege een geleed bestuur. Dit houdt in dat het ten minste een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter heeft (art. 12 lid 1 Wgr). Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en is eindverantwoordelijk voor wat binnen het gemeenschappelijk openbaar lichaam gebeurt (art. 12 lid 2 Wgr). De voorzitter is naast bestuursorgaan lid en voorzitter van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr). Het gemeenschappelijk openbaar lichaam kent een monistisch stelsel: de leden van het dagelijks bestuur zijn in beginsel altijd ook lid van het algemeen bestuur.

De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is, net als de burgemeester, een bestuursorgaan. De voorzitter heeft eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld het in en buiten rechte vertegenwoordigen van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 33d lid 1 Wgr). Daarnaast is de voorzitter altijd voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr) en ook van rechtswege lid van het dagelijks bestuur (art. 14 lid 1 Wgr). In de GR GSP is geregeld dat de voorzitter altijd deel uitmaakt van GS (art 22 regeling GR GSP).

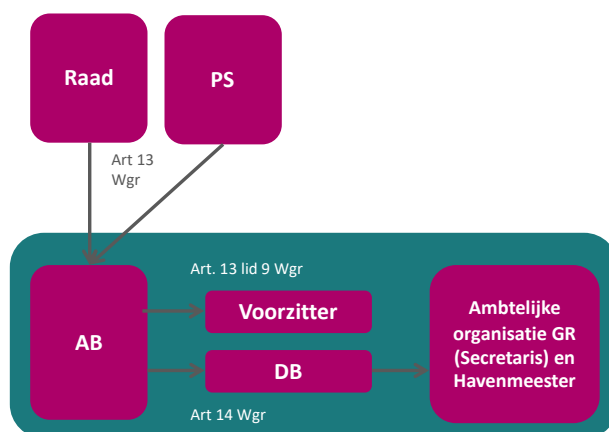
Het dagelijks bestuur is een collegiaal bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 33b lid 1 onder a Wgr). Het bereidt de besluiten van het algemeen bestuur voor en voert de besluiten uit (art. 33b lid 1 onder b Wgr). Het dagelijks bestuur is ook verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam en

om ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan (art. 33b lid 1 onder c en d Wgr). Daaruit blijkt onder meer dat het dagelijks bestuur het organisatiebelang behartigt. In de GR GSP betekent dit dat het dagelijks bestuur bevoegd is om de secretaris van de GR te benoemen alsook de Havenmeester.

Het algemeen bestuur is het vertegenwoordigend orgaan binnen het openbaar lichaam. Dit betekent dat de deelnemers daarin zijn vertegenwoordigd. In de regeling GSP is dit geregeld in de artikelen 7 en 8. Anders dan bij het dagelijks bestuur, is het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan. Het algemeen bestuur is een vertegenwoordigend orgaan. Ieder lid van het algemeen bestuur vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Leden van het algemeen bestuur stemmen dan ook niet verplicht zonder last en ruggespraak. Dat betekent overigens niet dat zij ook automatisch met last en ruggespraak stemmen. Dat is afhankelijk van het type bestuursorgaan dat een lid van het algemeen bestuur aanwijst. In het geval van GR GSP zijn dat de raden en PS.

### Gemengde regeling

Bij een gemengde regeling waaraan de raad/PS deelneemt worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door de raad/PS. Bij GR GSP kiezen de raden/PS uit raadsleden/PS-leden (drie x twee) en wethouders/ge-deputeerden (ook drie x twee). Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 7.1: Benoemingslijnen GR GSP

De leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam hebben stemrecht. Dit orgaan is immers het vertegenwoordigende orgaan.

## 6.3. GSP NV; een overheids NV

### GR GSP is 100% aandeelhouder van GSP NV; een overheids NV

Per 1 januari 2013 is de onderneming die GR GSP dreef verzelfstandigd in GSP NV. Het belangrijkste motief was dat het drijven van de onderneming door een naamloze vennootschap de risico's voor de deelnemende overheden verkleint. Daarnaast diende de NV-structuur de slagkracht en de transparantie van het bestuur van de onderneming te vergroten. De onderneming uit de GR werd door GSP NV voortgezet.

### **Organen GSP NV – AvA – bestuur en RvC**

GR GSP houdt 100% van de aandelen in GSP NV en heeft dus – bij hoofde van de voorzitter – stemrecht in de eigenaarsvergadering; de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). De AvA is dus het gremium waar de overheden (via GR GSP) hun ‘eigen’ belang dienen. De AvA is echter ook het gremium waar alle belangen samenkomen en die de belangen moet wegen.

De AvA controleert ook de andere organen van de NV, of althans: de andere organen moeten de AvA inlichtingen verschaffen (raad van commissarissen) of zelfs verantwoording afleggen (bestuur/directie).

Naast een ‘eigenaarsvergadering’ hebben privaatrechtelijke rechtspersonen een bestuur (of directie). Dit bestuur is belast met het besturen en vertegenwoordigen van de rechtspersoon. De leden van het bestuur/directie hebben zich te richten naar het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming, zo bepalen artikel 2:129 lid 5 en artikel 2:239 lid 5 BW.

Bij de statuten van GSP NV is voorzien in een raad van commissarissen. De commissarissen worden in beginsel door de algemene vergadering van aandeelhouders benoemd; deels op voordracht van de overheden in GR GSP. De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap. Ook is de RvC adviseur van het bestuur/de directie. De raad van commissarissen richt zijn taken uit in het belang van de vennootschap (art. 2:250 lid 2 BW resp. art. 2:140 lid 2 BW).

Bepaalde besluiten van het bestuur/de directie zijn bij de statuten aan goedkeuring van de RvC onderworpen (art. 2:239 lid 3 BW resp. art. 2:129 lid 3 BW). Het bestuur/de directie moet de RvC de gegevens verschaffen die de RvC voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 2:251 lid 1 BW resp. art. 2:141 lid 1 BW). De RvC moet op zijn beurt de algemene vergadering van aandeelhouders alle verlangde inlichtingen verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang der vennootschap zich daartegen verzet (art. 2:217 lid 2 BW resp. art. 2:107 lid 2 BW).

### **Doorwerking rollen AB binnen GSP: kaderstellen en controleren**

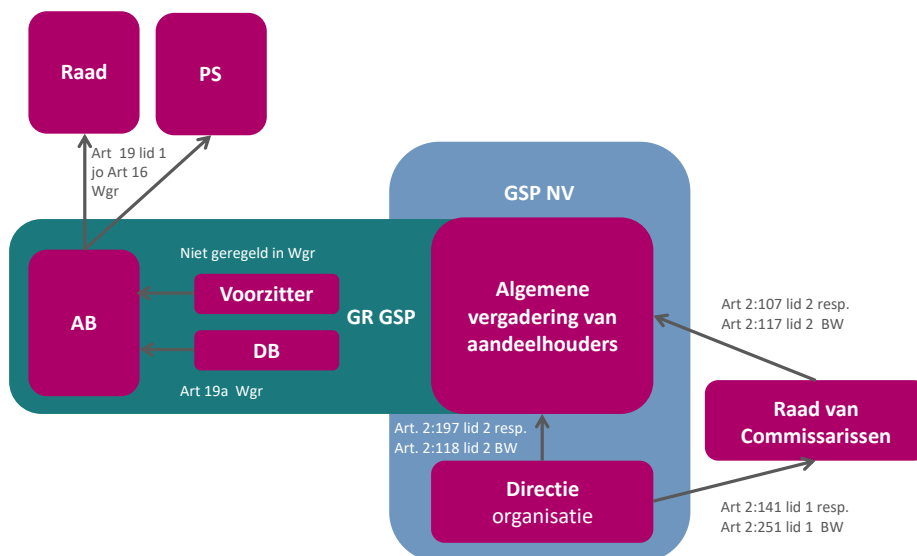
De taken van het AB zijn kaderstellen en controleren. Kaderstellen houdt in dat het AB op hoofdlijnen bepaalt wat er nodig is in het Havengebied. De NV gaat hier (via het DB) vervolgens mee aan de slag. Maar daarmee verdwijnt de verantwoordelijkheid van het AB nog niet; het AB ziet er op toe of de NV alle plannen die in een kader zijn gevat wel uitvoert en of deze naar behoren en binnen budget worden volbracht. De mate van controle hangt af van de rechtsvorm en de inhoud van de statuten. In het geval van GSP NV is een deel van de controlerende taak belegd bij de RvC.

## **6.4. Verantwoordingslijnen**

### **Verantwoordingslijnen in beeld**

Het bestuur/de directie van de vennootschap legt verantwoording voor zijn handelen af aan de AvA. Een deel van de verantwoordingslijnen lopen via de RvC naar de AvA. De verantwoordings- en informatielijnen lopen via de AvA door in GR GSP.

De verantwoordingslijnen zijn hieronder in kaart gebracht.



Figuur 7.2: Verantwoordingslijnen Gemengde Gemeenschappelijke Regeling met Overheids NV

### Verantwoording DB aan AB

Het dagelijks bestuur is een collegiaal bestuursorgaan. Hiermee is het bestuursorgaan als geheel verantwoordelijk voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. Ook de afzonderlijke leden zijn verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur, ook als zij het daarmee in het dagelijks bestuur niet eens waren. Het dagelijks bestuur en zijn leden leggen verantwoording af aan het algemeen bestuur. Er geldt geen verantwoordingsplicht ten aanzien van het college/GS of de gemeenteraad/PS. Een wethouder of gedeputeerde zit niet in het dagelijks bestuur als vertegenwoordiger van het college/GS of de raad/PS, maar als vertegenwoordiger van het algemeen bestuur.

### Verantwoording door AB

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam (art. 12 lid 2 Wgr). Dat betekent dat het algemeen bestuur eindverantwoordelijk is binnen het openbaar lichaam. Het algemeen bestuur legt dan ook aan niemand verantwoording af over wat het heeft gedaan. Dat zou ook niet passen bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Het is natuurlijk mogelijk dat een lid van het algemeen bestuur tegenstemt. Omdat het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan is, kan dit lid dan ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes van het algemeen bestuur, maar uitsluitend 'voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur'. Het lid van het algemeen bestuur kan dus alleen ter verantwoording worden geroepen over wat hij zelf in het algemeen bestuur heeft gedaan aangaande de kaderstellende en controlerende rol (art. 16 lid 1 Wgr).

### Informatieplicht DB-AB, AB-achterban en DB-raad

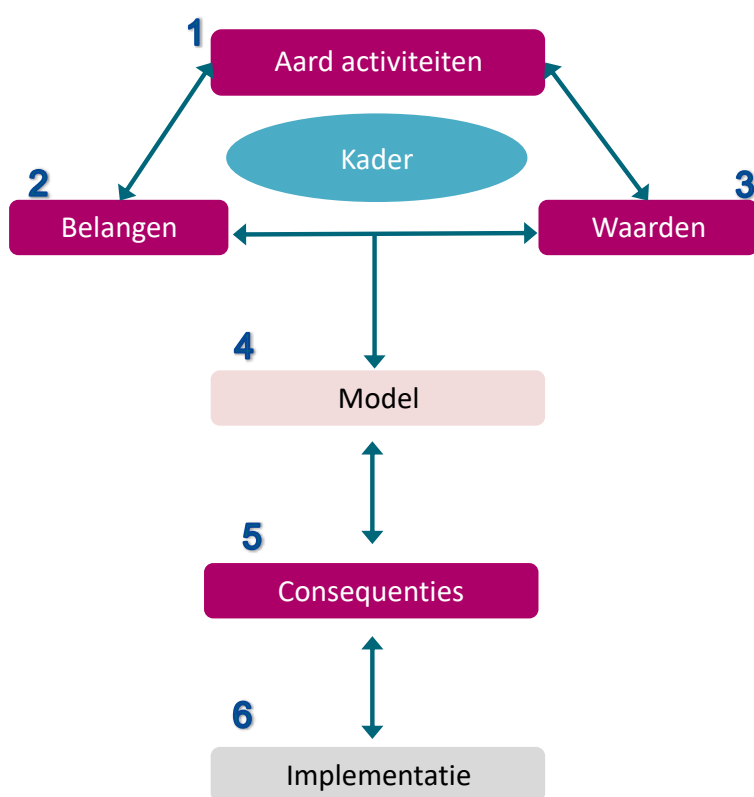
Met de herziening Wgr in 2022 is een actieve informatieplicht van het DB aan het AB ingevoerd. Deze informatie is openbaar en ook voor gemeenteraden opvraagbaar. De raad/PS kan met de

vertegenwoordiger in het AB afspreken dat deze informatie, indien relevant, ook beschikbaar komt voor de raad/PS.

Het algemeen bestuur moet de raad/PS ook inlichtingen verschaffen als een of meer leden van de raad hierom verzoeken (art. 17 lid 1 Wgr). Het college/GS heeft – ondanks het ontbreken van een rechtstreekse verantwoordingslijn - een actieve informatieplicht (art 17 lid 2 en 3) aan de raad. Het verdient aanbeveling af te spreken wat daar in de ogen van de raad onder valt bij GR GSP. De raad wil waarschijnlijk geïnformeerd worden over nieuwe ontwikkelingen, financiële kwesties, belangrijke investeringen; ons onderzoek heeft zich niet specifiek hierop gericht.

## Bijlage 1: Denkmodel governance

In onze aanpak hanteerden we een denkmodel om terug en vooruit te kijken. We zoomden eerst uit naar de context waarbinnen de haven gerelateerde activiteiten worden uitgevoerd om vervolgens voor de 'blokken' 1, 2 en 3 de verschillen tussen 'toen en nu' te duiden.



1. **Aard activiteiten.** Wat zijn de doelstellingen en taken/functies die GSP uitvoert?
2. **Belangen / Motieven.** Op basis van welke ambities, gezamenlijke belangen en motieven wordt gehandeld?
3. **Waarden.** Welke waarden staan centraal?
4. **Governance-model.** Hoe kan de governance van de functies vanuit het kader georganiseerd worden? Welke alternatieve modellen zijn er?
5. **Welke consequenties** heeft het model (organisatie, financiering, juridisch,...)
6. **Implementatie.** Wat betekent het model voor de spelregels en werkwijze?

## Bijlage 2: Geïnterviewde personen, werksessie en stuurgroep

### Geïnterviewde personen

Interviewlijst GSP		
	Naam	[Functie] en organisatie
15 nov 2022	Frans Keurentjes	Voorzitter RvC GSP NV
22 nov 2022	Cas König	CEO GSP NV
	Harold Sanders	CFO GSP NV
	Angela Dikkema	Secretaris GSP NV
24 nov 2022	IJzebrand Rijzebol	Voorzitter DB GR GSP – Gedeputeerde provincie Groningen
	Gea Boerma	Concerndirecteur provincie Groningen
24 nov 2022	Eltjo Dijkhuis	Lid DB GR GSP – Wethouder gemeente Het Hogeland
	Paul van Vilsteren	Gemeentesecretaris gemeente Het Hogeland
	Richard Wiltjer	Concerncontroller gemeente Het Hogeland
29 nov 2022	Hans Ronde	Lid DB GR GSP – Wethouder gemeente Eemsdelta
	Rik Bruggeman	Concerncontroller gemeente Eemsdelta
	Zwanet Mulder - Wilts	Bestuursadviseur gemeente Eemsdelta
30 nov 2022	Arien Swart	Secretaris AB – DB GR GSP
30 nov 2022	Paul Nijland	Provincie Groningen
	Gerwin Wiersma	Provincie Groningen
	Dennis Schuldink	Provincie Groningen
	Marcel Hölterhoff	Provincie Groningen
8 dec 2022	Martijn Dijkema	Gemeente Het Hogeland
	Gerard Kleinsmit	Gemeente Het Hogeland
	Andrew Piso	Gemeente Het Hogeland
	Richard Wiltjer	Gemeente Het Hogeland
8 dec 2022	Lex Geesink	Gemeente Eemsdelta
	Zwanet Mulder – Wilts	Gemeente Eemsdelta
	Rik Bruggeman	Gemeente Eemsdelta
	Jan Loots	Gemeente Eemsdelta
8 dec 2022	Angela Dikkema	Secretaris GSP NV
12 dec 2022	Iwan Poucki	AB-lid en gemeenteraadslid gemeente Eemsdelta
14 dec 2022	Jan Menninga	AB-lid en wethouder gemeente Eemsdelta

	Naam	[Functie] en organisatie
15 dec 2022	Edward Stulp	AB-lid en gemeenteraadslid gemeente Eemsdelta
15 dec 2022	Dries Zwart	AB-lid en statenlid provincie Groningen
15 dec 2022	Bernd de Jong	AB-lid en gemeenteraadslid gemeente Het Hogeland
15 dec 2022	Frans Keurentjes	Voorzitter RvC GSP NV
	Dertje Meijer	Lid RvC GSP NV
16 dec 2022	Charlotte Vierenhalm	GSP NV
	Rob van Essen	GSP NV
	Henri Kats	GSP NV
19 dec 2022	Arjen Nolles	AB-lid en wethouder gemeente het Hogeland
21 dec 2022	Pieter van der Wal	Havenmeester
21 dec 2022	Janny Klei	AB-lid en gemeenteraadslid gemeente het Hogeland
21 dec 2022	Fleur Gräper-van Koolwijk	AB-lid en gedeputeerde provincie Groningen
21 dec 2022	Geert Jan Steenbergen	AB-lid en statenlid provincie Groningen
10 jan 2023	Cas König	CEO GSP NV
	Harold Sanders	CFO GSP NV
	Angela Dikkema	Secretaris GSP NV

## Werkssessie

Werkssessie 13 december 2022 [Groningen]	
Naam	Organisatie
Richard Wiltjer	Gemeente het Hogeland
Gerard Kleinsmit	Gemeente het Hogeland
Martijn Dijkema	Gemeente Het Hogeland
Zwanet Mulder-Wilts	Gemeente Eemsdelta
Rik Bruggeman	Gemeente Eemsdelta
Lex Geesink	Gemeente Eemsdelta
Nikolina Vujasin	Provincie Groningen
Marcel Hölterhoff	Provincie Groningen

## Stuurgroep

Bijeenkomsten op 12 december 2022 en 12 januari 2023	
Naam	Organisatie
Gea Boerma	Concerndirecteur provincie Groningen
Paul van Vilsteren	Gemeentesecretaris het Hogeland
Ronald Koch	Gemeentesecretaris Eemsdelta