

Economische ontwikkeling doorgrond

Grondtransacties en uitbreiding Eemshaven Zuidoost



**Necker
van Naem**

Colofon:

Datum:

Mei 2022

Opdrachtgever:

Gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports
De heer A. Swart, secretaris
gemeenschappelijkeregeling@groningenseaports.com

Onderzoekers:

prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers (Necker van Naem)
prof. dr. J.H. Bossert (Necker van Naem)
drs. ing. E. Verkampen (Urban Reality)
drs. A.L. Bakker (Necker van Naem)
C. Schut LL.M. MA (Necker van Naem)
Ir. M. Bouman (Urban Reality)



Inhoudsopgave

Colofon:.....	2
Onderzoeksverantwoording	5
1. Ontstaansgeschiedenis governance Groningen Seaports	8
1.1. <i>Het ontstaan van Groningen Seaports</i>	8
1.1.1. 2013: Het verzelfstandigingstraject en de oprichting van Groningen Seaports N.V.	9
1.2. <i>Governance Groningen Seaports.....</i>	10
1.2.1. Het governance-regime vóór 2013.....	10
1.2.2. Het governance-regime ná de verzelfstandiging in 2013	11
1.3. <i>Besluitvorming.....</i>	16
1.4. <i>Aandeelhoudersstrategie</i>	16
1.4.1. Belangrijkste doelstellingen van de aandeelhoudersstrategie.....	17
2. Feitenrelaas uitbreiding Eemshaven Zuidoost	19
2.1. <i>Fase 1: Nieuwe ambities voor de Eemshaven (2009-2011).....</i>	19
2.1.1. Orange toont interesse in vestiging (2009-2010)	19
2.1.2. Het bestuurlijk proces begint te lopen (2010).....	20
2.1.3. Eerste stappen uitvoeren visiedocument (2011)	21
2.2. <i>Fase 2: De eerste tranche van grondaankopen (2011-2016)</i>	23
2.2.1. De nodige grondtransacties worden voorbereid (2011-2012)	23
2.2.2. Verzelfstandiging Groningen Seaports (2013)	25
2.2.3. Grondaankopen voor de vestiging van Google (2013-2015).....	27
2.3. <i>Fase 3: Google wil uitbreiden (2016-2020).....</i>	32
2.3.1. De uitbreiding van Google gaat verder (2016)	32
2.3.2. Windturbines beginnen een rol te spelen (2017).....	35
2.3.3. Grondspeculanten zetten Groningen Seaports voor het blok (2017-2018)	35
2.3.4. De uitbreiding gaat voort (2018-2020)	38
2.4. <i>Fase 4: Nieuwsuur-uitzending over de uitbreiding van de Eemshaven (2021 tot juli).....</i>	41
3. Analyse en conclusies.....	43
3.1. <i>Kaderstelling en democratische controle</i>	43
Conclusie 1. Het ontbreken van een helder kader voor de N.V. gaf vooral ruimte aan zakelijk opportunisme.	43
Conclusie 2. Het ontbreekt aan een duidelijke toedeling van de borging van het publieke en private belang .	44
3.2. <i>De gekozen governance was geen weloverwogen antwoord op bestuurlijke opgaven</i>	47
Conclusie 3. De gekozen governance was geen weloverwogen antwoord op bestuurlijke opgaven.....	47
3.3. <i>Proces van verzelfstandiging</i>	48
Conclusie 4. Het samenvallen van de verzelfstandiging en de uitbreiding van de haven zorgde voor onduidelijkheid over taken en bevoegdheden	48
3.4. <i>Grondtransacties</i>	49
Conclusie 5. Uitvoering van grondtransacties hebben te weinig lijn.....	50
Conclusie 6. Er was verwarring rondom eigendomssituatie.....	52



4. Aanbevelingen	55
4.1. <i>Verhelder en versimpel de governancestructuur.....</i>	<i>55</i>
4.2. <i>Versterk de politieke sturing op de havenontwikkeling.....</i>	<i>56</i>
Bijlage 1. Bronnenlijst	57
Bijlage 2. Normenkader	60



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Op dinsdag 11 mei 2021 zijn in een reportage van Nieuwsuur diverse aantijgingen gedaan tegen het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Groningen Seaports en de directie van Groningen Seaports N.V. Deze aantijgingen hadden betrekking op de wijze waarop gronden zijn aangekocht voor de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost. Naar aanleiding hiervan is in de Statencommissie van 12 mei 2021 toegezegd dat in overleg met de partners in de gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports een onafhankelijk onderzoek zal worden ingesteld naar het handelen van de gemeenschappelijke regeling.

Onderzoeksbureau Necker van Naem is gevraagd om dit onderzoek uit te voeren en op basis daarvan tot een analyse te komen en conclusies te trekken over de ontwikkelingen rond de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost. Necker van Naem heeft het onderzoek in samenwerking met Urban Reality uitgevoerd. Het onderzoeksteam voor dit onderzoek bestond uit prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, prof. dr. J.H. Bossert, drs. A.L. Bakker, drs. ing. E. Verkampen, C. Schut LLM MA en Ir. M. Bouman.

Vraagstelling

Op basis van de aan het onderzoeksteam aangeleverde informatie en de vragen uit volksvertegenwoordigende organen van de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende partijen, hebben de onderzoekers de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hebben het Havenschap Groningen Seaports (GSP) en de hierbij betrokken overheden correct gehandeld bij de grondaankopen ten behoeve van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost?

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn de volgende deelonderwerpen en deelvragen geformuleerd:

Formele regeling governance:

1. Hoe was de governance voor 2013 geregeld en op welke punten is deze met de oprichting van Groningen Seaports N.V. veranderd?

Feitenrelaas:

2. Hoe is de besluitvorming ten aanzien van de uitbreiding van de Eemshaven verlopen?

2.1 Welke overheidsorganen, bedrijven en organisaties waren hierbij betrokken en op welke



manier?

2.2 Op welke informatie was de besluitvorming gebaseerd?

2.3 Welke besluiten zijn op welk moment door welk overheidsorgaan genomen? Welk deel van de besluitvorming heeft voor en na de oprichting van Groningen Seaports N.V. plaatsgevonden?

3. Welke grondaankopen zijn gedaan ten behoeve van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost?

3.1 Welke overheidsorganen, bedrijven en organisaties waren hierbij betrokken en op welke manier?

3.2 Met welke andere grondaankopen en andere transacties (grondruil, windmolenrechten) hangen de grondaankopen samen? Welke overheidsorganen, bedrijven en organisaties waren hierbij betrokken en op welke manier?

Beoordeling governance:

4. Zijn de besluiten genomen met inachtneming van de vigerende afspraken ten aanzien van sturing, controle, verantwoording en andere zorgvuldigheidsvereisten?

5. Heeft de governance-structuur rond Groningen Seaports de betrokken overheden in staat gesteld om op een adequate manier invulling te geven aan hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden?

6. Zijn de grondaankopen op een correcte manier verlopen en hebben overheidsorganen hierbij gehandeld conform zorgvuldigheidseisen? Was er sprake van voorkennis van een of meerdere publieke partijen en is daarmee oneigenlijk voordeel behaald? Is er genoeg ondernomen om belangenverstrengeling of de schijn ervan te voorkomen?

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksmethoden en onderzoeksperiode

Tussen juli 2021 en maart 2022 heeft het onderzoeksteam in verschillende fasen uitvoering gegeven aan het onderzoek. De eerste fase richtte zich door middel van een startgesprek op het maken van werkafspraken tussen het onderzoeksteam en de opdrachtgever over de communicatie, de benodigde documentatie en de uitwisseling van gegevens. Daarbij wordt vermeld dat er een geheimhoudingsovereenkomst geldt, waarbij de onderzoekers wel volledige inzage in de documentatie hebben gehad, maar niet alles hebben mogen openbaren. De twee daaropvolgende fasen van het onderzoek stonden in het teken van een uitgebreide dossierstudie en documentenanalyse. In deze fasen is de ontwikkeling van de governance rond Groningen Seaports in kaart gebracht en is er een feitenrelaas gemaakt van de ontwikkeling vanaf de start van de uitbreiding van de Eemshaven tot en met de eerdergenoemde Nieuwsuur reportage. Deze dossierstudie en documentenanalyse vonden plaats in de maanden september 2021 tot en met januari 2022.

In de volgende fase van het onderzoek zijn verdiepende interviews gehouden om de nodige bevindingen uit de dossierstudie te verifiëren, het perspectief van de respondenten naar voren te brengen en verdiepende vragen te stellen. De bronnenlijst is te vinden in bijlage 1.



Wederhoorprocedure

Om te zorgen voor een correcte en zorgvuldige weergave van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost in de rapportage, is de fase van het ambtelijk wederhoor van belang. Op maandag 7 februari hebben de onderzoekers de eerste twee hoofdstukken van dit rapport gedeeld met Groningen Seaports N.V. en de Gemeenschappelijke Regelgeving Havenschap Groningen Seaports. Daarmee is ten aanzien van de eerste twee hoofdstukken de mogelijkheid geboden om de rapportage te controleren op eventuele feitelijke onjuistheden. Op dinsdag 22 februari 2022 hebben de onderzoekers het wederhoor ontvangen en mogelijke feitelijke onjuistheden gecorrigeerd. Op vrijdag 11 maart heeft er een wederhoorgesprek plaatsgevonden tussen de onderzoekers, de directie van Groningen Seaport N.V. en de secretaris van de Gemeenschappelijke Regelgeving Havenschap Groningen Seaports. Op 6 april vond een slotgesprek plaats met de secretaris van de GR en de directie van de N.V..

Rapportage en presentatie

Op 17 mei 2022 heeft het onderzoeksteam de rapportage opgeleverd aan de opdrachtgever.

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit vier hoofdstukken. De eerste twee hoofdstukken vormen een feitelijke beschrijving van hetgeen de onderzoekers met hun onderzoek hebben kunnen vaststellen. In de laatste twee hoofdstukken geven de onderzoekers duiding aan hetgeen is vastgesteld, door middel van een analyse en het formuleren van conclusies.

Het eerste hoofdstuk (1. Kaders, context en betrokken actoren) richt zich op het introduceren van de verschillende partijen die een rol hadden in het proces van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost, het schetsen van de context waarbinnen de uitbreiding zich voltrok en het in kaart brengen van de relevante kaders. Aandacht is daarbij ook voor het governance-regime en de ontwikkelingen daarin rond de verzelfstandiging van Groningen Seaports. Het tweede hoofdstuk (2. Feitenrelaas) brengt op chronologische wijze de feitelijke ontwikkeling van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost in kaart. Het uitgangspunt voor het feitenrelaas vormden de dossierstudie en documentenanalyse. Daarbij is het feitenrelaas aangevuld met de in de interviews opgehaalde informatie. In het derde hoofdstuk (3. Analyse en conclusies) worden de conclusies gepresenteerd, onderbouwd door een analyse van de bevindingen. Tot slot doet het onderzoeksteam in het vierde en laatste hoofdstuk (4. Aanbevelingen) een aantal korte aanbevelingen ten aanzien van hetgeen het heeft vastgesteld. In de bijlagen zijn een bronnenlijst en het normenkader opgenomen. Naast dit rapport is een samenvatting beschikbaar.



1. Ontstaansgeschiedenis governance Groningen Seaports

In dit hoofdstuk wordt kort de geschiedenis van Groningen Seaports geschetst en wordt de governance vóór en na de verzelfstandiging in 2013 beschreven. Daarmee wordt de volgende deelvraag beantwoord:

1. Hoe was de governance vóór 2013 geregeld en op welke punten is deze met de oprichting van Groningen Seaports N.V. veranderd?

1.1. Het ontstaan van Groningen Seaports

Het gebied rond de rivier de Eems kent een lange geschiedenis van interbestuurlijke samenwerking tussen het rijk, de provincie en gemeenten. Tussen 1800 en 1900 was het beheer van de haven afwisselend in handen van de gemeente en de rijksoverheid. In 1911 werd de haven overgedragen aan de provincie Groningen, en werd het Provinciaal Havenbedrijf opgericht. Toen met de industriële groei van de regio – mede als gevolg van zoutwinning – behoefte ontstond aan een nieuwe, slagvaardiger organisatie, werd in 1957 de Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Delfzijl opgericht, een organisatie die voor 50% in handen van het rijk, voor 30% in handen van de provincie en voor 20% in handen van de gemeente Delfzijl was.¹

Om meer ruimte te geven aan de economische groei in Nederland werd in jaren '60 van de vorige eeuw besloten tot de aanleg van een diepzeehaven in het noorden van Nederland, de Eemshaven. Het plan was om met deze zeehaven op grote schaal ruimte te bieden aan de ontwikkeling van de petrochemische industrie. Meteen na de opening van de Eemshaven in 1973, gooide de oliecrisis echter roet in het eten en bleef de ontwikkeling van een bloeiende petrochemische industrie uit. Door gebrek aan economische activiteit bleef de haven lange tijd grotendeels leegstaan en ging het grondbedrijf van het havenschap in 1980 failliet met een schuld van meer dan 220 miljoen gulden (omgerekend ongeveer € 100 miljoen).² De rijksoverheid nam twee derde van de schulden voor haar rekening en stapte in 1988 uit het Havenschap Delfzijl. De toenmalige gemeente Hefshuizen – thans gemeente Het Hogeland – trad daarop toe als samenwerkingspartner, waarna in 1990 de Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Delfzijl/Eemshaven werd opgericht. Het Rijk bezat na uit het Havenschap gestapt te zijn nog steeds een aanzienlijke hoeveelheid gronden in het Havenschap, de zogenaamde domeingronden. Deze domeingronden zijn op een later moment afgekocht.

Na enkele jaren voort te zijn gegaan als de Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Delfzijl/Eemshaven ontstond de naam Groningen Seaports. In 1997 kwam er een reorganisatie van het Havenschap Delfzijl/Eemshaven en heeft de gemeenschappelijke regeling de commerciële naam Groningen Seaports aangenomen. Door deze reorganisatie en een tweede reorganisatie in 2003, kende Groningen Seaports

¹ Groninger archieven: ontstaan van het Havenschap Delfzijl.

² Groninger archieven: ontstaan van het Havenschap Delfzijl.



een geleidelijke uitbreiding van de organisatie door de introductie van verschillende afdelingen en secties.³

De ontwikkeling van de Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Groningen Seaports zette door totdat door de betrokken overheden werd besloten tot een verzelfstandiging van het havenbedrijf. In 2013 werd daartoe de overheids-NV Groningen Seaports N.V. opgericht waarin de commerciële activiteiten van de gemeenschappelijke regeling werden ondergebracht. Het havenbedrijf kwam daarmee op afstand te staan van de overheid.

1.1.1. 2013: Het verzelfstandigingstraject en de oprichting van Groningen Seaports N.V.

Na jaren van overleg en het zoeken naar een meerderheid in de raden en Staten van de aan de gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports deelnemende partijen, is in 2013 het besluit genomen om het havenbedrijf Groningen Seaports te verzelfstandigen. Met de verzelfstandiging ontstond naast de Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Groningen Seaports (hierna: de GR) een overheids-NV onder de naam Groningen Seaports N.V. (hierna: de N.V.) In deze periode waren er meer havenbedrijven in Nederland die verzelfstandigden, Groningen Seaports was een van de laatste havenbedrijven. Op deze manier kon worden voldaan aan de groeiende vraag van het bedrijfsleven en de energiesector naar vestigingsmogelijkheden in het havengebied. Om aan deze vraag tegemoet te kunnen komen, wilde de GR grote uitbreidingsprojecten realiseren. In 2010 had de GR in een visiedocument reeds ambities op dit terrein uiteengezet.⁴ Met deze ambities waren grote investeringen gemoeid, waarvoor vreemd vermogen moest worden aangetrokken op een schaal die voor de GR nieuw was.⁵ Met de oprichting van een overheids-NV wilde de GR de financiële risico's voor provincie en gemeenten beperken.⁶ Verder zou de verzelfstandiging van het havenbedrijf volgens provincie en gemeenten beter aansluiten bij de in gang gezette transitie van Groningen Seaports van een 'van origine primair beheergerichte organisatie tot een meer marktgericht en regisserend bedrijf'.⁷ Ten slotte hoopten de deelnemers in de GR met een verzelfstandiging een meer transparante, professionele en slagvaardiger bestuursstructuur te creëren. In gesprekken is aangegeven dat de organisatie van de GR vóór de verzelfstandiging onvoldoende werkbaar was, omdat er drie overheden met verschillende politieke samenstellingen aan het roer stonden. Daarnaast hebben provincie en gemeenten onderling soms wel, maar vaak ook niet dezelfde belangen, zo wordt aangegeven. Dat maakt sturing en controle vanuit één lijn complex. De *corporate governance* van Groningen Seaports zou met een verzelfstandiging worden versterkt. De centrale doelstellingen van de wijziging van de bestuursstructuur van Groningen Seaports waren daarmee de volgende:

- / Verkleining van de financiële risico's voor provincie en gemeenten;
- / Vergroting van de transparantie en slagvaardigheid van de organisatie;
- / Professionalisering van de bestuursorganen van de organisatie; en

³ Selectielijst voor archiefbescheiden van de overheids-NV Groningen Seaports en taakvoorgangers: 1997 - heden.

⁴ Voorstel aan DB, Visiedocument uitbreiding Eemshaven, 10 maart 2010.

⁵ Voordracht van GS aan PS betreffende het wijzigen van de bestuursstructuur van Groningen Seaports, 26 maart 2013.

⁶ Voordracht van GS aan PS betreffende het wijzigen van de bestuursstructuur van Groningen Seaports, 26 maart 2013; Verzelfstandigingsdocumentatie Groningen Seaports.

⁷ Voordracht van GS aan PS betreffende het wijzigen van de bestuursstructuur van Groningen Seaports, 26 maart 2013.



/ Scheiding van verantwoordelijkheden over de bestuursorganen van de organisatie.

Naast bovenstaande centrale doelstellingen, kent de verzelfstandiging van Groningen Seaports nog enkele nevendoelestellingen, zoals een verbetering van de toegang tot risicodragend vermogen en een verruiming van de mogelijkheden tot een eventueel toekomstige samenwerking met andere logistieke partijen.⁸

In de verzelfstandigingsovereenkomst is aangegeven dat de oprichting van een overheids-NV naast de GR de volgende zekerheden en perspectieven biedt:

1. De N.V. kan een commerciële samenwerking met andere (ook buitenlandse) havens aangaan om robuuster de toenemende concurrentiedruk te weerstaan;
2. De N.V. zet politiek bestuur op afstand en scheidt daarmee de juiste condities voor continuïteit van de havens en;
3. De N.V. organiseert daarbij professioneel toezicht op de havens en hun bedrijfsvoering.⁹

De verzelfstandiging van het havenbedrijf Groningen Seaports door de oprichting van de N.V. behelsde in de praktijk de ontvlechting van taken, rollen en bevoegdheden. Het proces om tot de juiste verdeling van taken, rollen en bevoegdheden te komen en deze uitwerking te geven in alle procedures én in de praktijk, heeft volgens gesprekspartners tijd gekost. Bijvoorbeeld ten aanzien van de inrichting van de juiste besluitvormingsprocessen en het wettelijk aan de scheiding van rollen, zoals het sturen op afstand door de betrokken overheden en het leiden van een bedrijf met een publieke taak door de directie van de N.V.. Precies in deze periode vonden ook de grondtransacties plaats, die centraal staan in dit onderzoek. In gesprekken is aangegeven dat de GR en de N.V. in deze periode hebben gezocht naar de juiste vorm van samenwerking. Een complicerende factor daarbij, zo gaf de N.V. aan, was de wisseling van de leden van de GR, wisselingen die het opbouwproces geen goed deden. Met de komst van de aandeelhoudersstrategie in 2016 (zie paragraaf 1.4) hebben deze samenwerking en de onderlinge verhoudingen volgens gesprekspartners een duidelijk kader gekregen.

1.2. Governance Groningen Seaports

Als het gaat om de governance van Groningen Seaports – de manier waarop sturing, controle en verantwoording zijn georganiseerd – moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee governance-regimes: het regime vóór de verzelfstandiging in juni 2013 en het governance-regime daarna.

1.2.1. Het governance-regime vóór 2013

Vóór de verzelfstandiging en de oprichting van de N.V. in 2013, werden alle activiteiten van het haven- en grondbedrijf uitgevoerd onder de eindverantwoordelijkheid van het bestuur van de GR. Het algemeen bestuur (AB) als hoogste orgaan in de GR, had de eindverantwoordelijkheid. Het AB bestond uit 12 leden en was samengesteld uit vertegenwoordigers uit de colleges van de deelnemende partijen en vertegenwoordigers van de betreffende raden en Staten. De Provinciale Staten en de gemeenteraden

⁸ Voordracht van GS aan PS betreffende het wijzigen van de bestuursstructuur van Groningen Seaports, 26 maart 2013.

⁹ 130614_08_A_Verzelfstandigingsovereenkomst, p. 2.



wezen ieder uit hun midden vier leden aan om zitting te nemen in het AB, waarvan ten minste twee leden deel uitmaken van respectievelijk het college van Gedeputeerde Staten of burgemeester en wethouders. Het dagelijks bestuur (DB) bestond uit drie leden die door en uit de leden van het AB werden gekozen. Het DB voerde het beleid en de besluiten van het AB uit en was verantwoordelijk voor de directie en de medewerkers van het havenbedrijf Groningen Seaports. Het DB was tevens belast met de voorbereiding van de vergaderingen van het AB. Het DB beheerde ten slotte de financiën en eigendommen van het havenschap en was bevoegd die eigendommen te verhuren, te verpachten of op andere wijze in gebruik te geven.

Een secretaris ondersteunde het AB en DB in hun werk. De voorzitter was belast met de leiding van de vergaderingen van het AB en van het DB. De voorzitter droeg zorg voor een spoedige afdoening van zaken en ondertekende alle stukken die van het AB en het DB uitgaan en vertegenwoordigde de GR in en buiten rechte. Voor de verzelfstandiging – toen Groningen Seaports alleen werd bestuurd door de GR – waren de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten en Provinciale Staten van Groningen maar in beperkte mate betrokken bij de besluitvorming rond Groningen Seaports. De inbreng van raads- en Statenleden bleef goeddeels beperkt tot het vaststellen van de begroting en de jaarrekening van Groningen Seaports. Voor het kleine aantal raads- en Statenleden dat in het AB van de GR zitting had, gold een directere betrokkenheid en invloed op de besluitvorming ten aanzien van Groningen Seaports. Zij hadden inzage in de vergaderstukken en toegang tot ambtelijke advisering indien gewenst.

Het voornemen om Groningen Seaports met de oprichting van een N.V. te verzelfstandigen, was een onderwerp waarover lang en uitgebreid is gedebatteerd in de raden van de aangesloten gemeenten en de Staten van de provincie Groningen. Provinciale Staten wensten het havenbedrijf Groningen Seaports zoveel mogelijk op afstand te plaatsen, terwijl de gemeenten juist een sterkere betrokkenheid van de gemeenteraden wensten. Het compromis werd gevonden in de huidige governance-constructie. In deze governance is de inbreng van gemeenteraden en Provinciale Staten verder ingeperkt.

1.2.2. Het governance-regime ná de verzelfstandiging in 2013

Met de verzelfstandiging van het havenbedrijf Groningen Seaports werd de N.V. opgericht, een nieuwe entiteit. De N.V. kwam daarmee onder de GR te staan, met de GR als enig aandeelhouder. De samenstelling van het bestuur van de GR bleef ongewijzigd: de GR wordt gevormd door de raden, Staten en colleges van de provincie Groningen, de gemeente Eemsdelta en de gemeente Het Hogeland. De provincie Groningen heeft 50% zeggenschap, de gemeente Eemsdelta heeft 33,33% zeggenschap en de gemeente Het Hogeland heeft 16,66% zeggenschap. Vertegenwoordigers van de provincie en de twee gemeenten zitten in het DB en AB van de GR. De bedrijfsmatige activiteiten inclusief het economisch eigendom van de haventerreinen werden bij de verzelfstandiging overgeheveld van de GR naar de N.V.. Het juridische eigendom van de haventerreinen bleef bij de GR.

Hieronder worden de verschillende rollen en bevoegdheden binnen de GR en de N.V. na verzelfstandiging verder toegelicht, evenals de ervaring hiermee en, waar relevant, het verschil met het governance-regime van vóór 2013.



De Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Groningen Seaports

De GR - Algemeen bestuur

Het AB bestaat uit 12 leden; 4 Gedeputeerden of Statenleden namens provincie Groningen, 4 wethouders of raadsleden uit gemeente Eemsdelta (tot 2021: Delfzijl) en 4 wethouders of raadsleden uit gemeente Het Hogeland (tot 2019: Eemsmond). De leden van het AB zijn verantwoording verschuldigd aan (de leden van) de gemeenteraden waaruit zij afkomstig zijn, respectievelijk de Staten wanneer het gaat om een lid van het college van Gedeputeerde Staten, dan wel een Statenlid. Er bestaat dus een directe informatie- en verantwoordingsplicht van leden van het AB aan de raden en Staten. Het AB beslist over de wijze waarop de voorzitter het stemrecht op de aandelen in de N.V. uitoefent. De Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) benoemt en ontslaat de directie van de N.V.. Als grond wordt aangekocht of verkocht voor meer dan € 5 miljoen is er goedkeuring van het AB nodig vanuit zijn aandeelhoudersrol. Daarnaast is bij dergelijke transacties ook goedkeuring van de GR noodzakelijk vanuit zijn rol als toekomstig grondeigenaar. Ook investeringsbeslissingen boven € 5 miljoen moeten ter goedkeuring aan het AB worden voorgelegd.

Het AB vergadert vier tot zes keer per jaar. Indien besluitvorming door het AB dringend nodig is, kan ook tussentijds worden vergaderd. Ter voorbereiding op de AB-vergaderingen krijgen de AB-leden ambtelijke adviezen van hun gemeente of provincie. In deze ambtelijke adviezen worden de te nemen beslissingen getoetst aan de aandeelhoudersstrategie van de GR. AB-leden geven aan die ambtelijke adviezen van groot belang te vinden: zeker omdat ze niet altijd de kennis en kunde in huis hebben om de te beoordelen plannen goed te kunnen doorgronden. Naast de toetsing door de ambtelijke organisaties van de overheden, toetst ook de secretaris van de GR de stukken die door de N.V. worden toegestuurd. Bijvoorbeeld ten aanzien van de volledigheid en tijdigheid van de informatie en de correctheid van het besluitvormingsproces. AB-leden geven aan dat de besluitvorming ten aanzien van specifiek de grondtransacties meestal een formaliteit is. Als context moet daarbij opgemerkt worden, dat de grondtransacties onderdeel waren van de opdracht aan de N.V. tot de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost. Vanwege de vertrouwelijkheid van het proces en het voorkomen van grondspeculaties, wordt het AB hier niet vanaf het begin in meegenomen. Dat betekent in de praktijk dat het moment van informeren over voorgenomen grondtransacties en de besluitvorming hierover, vaak samenvallen. De ervaring van de AB-leden is dat het dan nog enkel gaat om het spreekwoordelijke 'tekenen bij het kruisje'. Hoewel alle gesprekspartners het erover eens zijn dat de verzelfstandiging en de komst van de aandeelhoudersstrategie voor meer duidelijkheid hebben gezorgd, zijn er wisselende ervaringen met de huidige structuur. Er is bijvoorbeeld verschil van inzicht over de mate waarin sturing kan en moet worden gegeven aan de N.V. vanuit de GR. Daarnaast is het feit dat AB-leden niet zonder last en ruggenspraak kunnen opereren, een complicerende factor bij het op afstand plaatsen van het havenbedrijf. In gesprekken wordt aangegeven dat de constructie waarvoor is gekozen met de verzelfstandiging, de uitkomst is van een compromis. Dit compromis doet wellicht optimaal recht aan de verschillende politiek-bestuurlijke wensen ten aanzien van het op afstand plaatsen, maar heeft niet per se geleid tot de meest werkbare constructie.

De GR – Dagelijks bestuur

Het DB is belast met de voorbereiding van de vergadering van het AB. Ook is het DB belast met de uitvoering van de door het AB genomen besluiten en de verantwoording daarover aan het AB. Het DB



wordt door en uit de leden van het AB gekozen, en bestaat uit drie leden, één namens iedere overheid (de provincie en de gemeenten Eemsdelta en Het Hogeland). DB-leden zijn tevens lid van het AB. Het DB vergadert voorafgaand aan de AB-vergaderingen. Daarnaast vindt er één keer per kwartaal een informeel overleg plaats tussen de Raad van Commissarissen van de N.V. en de directie van de N.V., waarvoor ook het DB wordt uitgenodigd. In die bijeenkomsten worden procesafspraken gemaakt over eventuele tussentijdse AB-vergaderingen of het agenderen van transacties waarvoor besluitvorming/statutaire goedkeuring door het AB vereist is.

De GR - Voorzitter van het Algemeen en Dagelijks bestuur

De voorzitter van het AB en DB wordt gekozen door het AB uit de leden van Gedeputeerde Staten (GS) die zitting hebben in het AB. De voorzitter is verantwoordelijk voor de leiding van de vergaderingen van het AB en DB. Hij draagt zorg voor een spoedige afdoening van zaken, ondertekent alle stukken die van het AB en DB uitgaan en vertegenwoordigt de GR in en buiten rechte. Dat betekent ook dat de voorzitter namens de GR het stemrecht uitoefent op de aandelen in de N.V.. Voor investeringsbeslissingen boven de € 5 miljoen is zijn instemming als vertegenwoordiger van de enig aandeelhouder nodig. Omdat het AB de exclusieve bevoegdheid heeft om te besluiten op welke wijze de voorzitter zijn stem uitbrengt in de aandeelhoudersvergadering, wordt deze vergadering altijd voorafgegaan door een vergadering van het AB, die door het DB inhoudelijk en procedureel wordt voorbereid.¹⁰ De aandeelhoudersvergadering vindt vervolgens schriftelijk plaats.

Voor de besluiten die gemandateerd zijn aan de voorzitter van het DB, geldt dat de betreffende stukken vanuit de juridische afdeling van de N.V. worden toegestuurd. In deze stukken wordt verwezen naar de relevante regelgeving en wordt duidelijk gemaakt wat er precies van de voorzitter wordt gevraagd. De secretaris van de GR voert een toetsing uit op deze stukken, met name of ze voldoende helder zijn of extra toelichting behoeven. Bij de complexe technische of politiek gevoelige stukken voor goedkeuring, kan er externe advisering worden gevraagd. De voorzitter van het AB heeft als aandeelhouder contact met de voorzitter van de raad van commissarissen (RvC) en de directeur van de N.V., die op hun beurt ook onderling contact hebben.

De GR - Secretaris

Net als vóór de verzelfstandiging, worden het AB, DB en de voorzitter ondersteund door een secretaris. Meteen na de verzelfstandiging ondersteunde de secretaris niet alleen de GR, maar ook de directie van de N.V. en de RvC. In de praktijk zou dit tot een dilemma kunnen leiden, omdat de GR en de N.V. verschillende belangen dienen en in theorie tegenover elkaar kunnen staan. Om verantwoordelijkheden beter te scheiden, heeft de GR sinds 2015 daarom een eigen onafhankelijke secretaris. Voor de N.V. kwam er een eigen directiesecretaris, die tevens de RvC ondersteunt. De secretaris voor de GR trad aan in een periode waarin de verzelfstandiging een feit was, maar de ontvlechting nog op allerlei terreinen doorgevoerd diende te worden. Daarin heeft de secretaris een rol vervuld, onder andere op het terrein van besluitvormingsprocessen, de P&C-cyclus, de toetsing van de stukken van de N.V. alvorens deze naar het AB en DB worden verstuurd en de externe profilering van de GR ten opzichte van de N.V..

De secretaris van de GR ziet toe op de documentenstroom van de N.V. naar de GR, zowel wat betreft het proces als de kwaliteit van de stukken. Daarbij verzorgt de secretaris ook een toelichting op de stukken,

¹⁰ Bijlage bij bericht aan het AB GR GSP 18 mei 2021.



als dat nodig is. Om de week vindt er een informeel overleg plaats tussen de secretaris van de GR en secretaris van de N.V.. Dit moment heeft geen formele status en is vooral bedoeld om verwachtingen naar elkaar uit te spreken en elkaar te informeren over zaken die op de agenda komen te staan. Daarnaast spreekt de secretaris van de GR de directie van de N.V. ad hoc, ongeveer eens per maand. Ook is de secretaris van de GR, evenals de secretaris van de N.V., aanwezig bij het overleg tussen de directie, de RvC en het DB van de GR. Formeel gezien is dit een overleg tussen de RvC en de directie van de N.V. waar het DB voor wordt uitgenodigd.

Groningen Seaports - Directie

De directeur van Groningen Seaports draagt zorg voor de dagelijkse leiding, samen met een managementteam.

De naamloze vennootschap Groningen Seaports

De N.V. - Directie

Na de verzelfstandiging berust het bestuur van de onderneming bij de statutair directeur en dus niet meer bij het AB en DB van de GR. De directie wordt benoemd en ontslagen door de AvA en is verantwoordelijk voor het opstellen en realiseren van de doelstellingen van de N.V., de strategie en het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling. De directie stelt jaarlijks voor een door de aandeelhoudersvergadering te bepalen tijdstip een vijfjarig bedrijfsplan op waarin het strategische beleid inzake de onderneming, investeringen, dividenden en het deelnemenbeleid wordt uiteengezet. In het jaarverslag wordt er vervolgens verantwoording afgelegd. Het jaarverslag bestaat uit een bestuursverslag, de jaarrekening en overige gegevens. Ook de jaarlijkse controleverklaring van de accountant maakt deel uit van het jaarverslag. Uit de jaarverslagen die op de website van Groningen Seaports staan gepubliceerd, blijkt dat er elk jaar goedkeurende verklaringen worden afgegeven. Aanvankelijk kende de N.V. een eenhoofdige directie, maar sinds 2018 bestaat de directie uit een algemeen directeur (CEO) en een financieel directeur (CFO). De directie is aanwezig bij de AB-vergaderingen om zo nodig toelichting op de stukken te kunnen geven. Vervolgens vindt conform art. 20.5 van de statuten van de N.V. besluitvorming door de AvA plaats.

De directie van de N.V. heeft een mandaat om transacties uit te voeren voor de onderneming Groningen Seaports tot een bedrag van € 450.000. Wanneer het bedrag van een transactie hoger is dan € 450.000 heeft de directie goedkeuring nodig van de RvC. Boven de 5 miljoen euro is er naast goedkeuring van de RvC ook goedkeuring van de aandeelhoudersvergadering nodig. Het mandaat van de directie tot 5 ha is na de verzelfstandiging komen te vervallen en is hiermee kleiner geworden.

Doordat de verzelfstandiging niet volledig is doorgevoerd, heeft de GR verschillende mogelijkheden om in te grijpen op de besluitvorming van de N.V., of die besluitvorming te beïnvloeden. Zo zijn verschillende directiebesluiten onderworpen aan de goedkeuring van de GR in de hoedanigheid van aandeelhouder van de N.V. en vindt besluitvorming ten behoeve van grondtransacties plaats door de GR in de hoedanigheid van grondeigenaar. Ook benoeming en ontslag van de directie en het vaststellen van het bedrijfsplan zijn voorbehouden aan de GR in diens hoedanigheid van aandeelhouder van de N.V..

De N.V. - Raad van Commissarissen

De eerste Raad van Commissarissen is benoemd op 3 oktober 2013. De RvC bestaat uit vijf leden die onafhankelijk zijn van de aandeelhouder en worden benoemd door de aandeelhoudersvergadering.



Op grond van de instellingsakte gold voor drie van de vijf RvC-leden een kwaliteitseis: zij dienden burgemeester, wethouder of Gedeputeerde te zijn en werden voorgedragen door de deelnemende gemeenten en de provincie. Omdat deze 'politieke commissarissen' ook een belang als aandeelhouder en als bestuurders van de direct betrokken gemeente en provincie hadden, moest extra aandacht worden besteed aan het scheiden van belangen en verantwoordelijkheden. Zo onthielden de politieke commissarissen zich van stemming als een besluit betrekking had op hun provincie of gemeente. Volgens de oprichtingsakte zou deze kwaliteitseis na vier jaar komen te vervallen, hetgeen ook is gebeurd. Vanaf dat moment zijn er formeel geen 'politieke commissarissen' meer. De zittende RvC wordt gevraagd om op basis van een door de GR vastgesteld profiel met voorstellen voor kandidaten te komen. Zij worden op basis van een officiële voordracht door de betreffende overheid voor benoeming voorgedragen. De provincie en twee gemeenten dragen elk één commissaris voor, de ondernemingsraad heeft een aanbevelingsrecht voor één commissaris. Tot slot geldt voor één commissaris geen voordrachts- of aanbevelingsrecht. Samen moeten de commissarissen aan de verschillende aandachtsgebieden binnen de RvC invulling geven. Binnen de RvC wordt door twee commissarissen een auditcommissie gevormd, die ten aanzien van financiële en ICT-onderwerpen belast is met de toetsing en advisering hierover aan de volledige RvC.

De RvC vervult een werkgeversrol richting de directie van de N.V. en voert in die hoedanigheid jaargesprekken met de CEO en CFO. De directie van de N.V. legt dan ook verantwoording af aan de RvC. De RvC staat de directie daarnaast met raad ter zijde.¹¹ Een groot aantal directiebesluiten is onderworpen aan goedkeuring van de RvC. Hiertoe behoren onder andere het doen van investeringen en het aangaan van financieringsarrangementen, wanneer met die besluiten een bedrag van meer dan € 450.000 gemoeid is.¹² De RvC toetst hierbij aan de aandeelhoudersstrategie én aan maatschappelijke belangen. Verder let de RvC er bij besluiten die ter goedkeuring voorliggen op, of de mandaatregels op de juiste manier zijn toegepast. Omdat de RvC – zeker als het gaat om deze investeringsbeslissingen – een gedeelde verantwoordelijkheid heeft met het AB, is er altijd een vertegenwoordiging van de RvC aanwezig bij AB-vergaderingen. De belangrijkste taak van de RvC is echter het toezien op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de N.V.. Waar de GR vooral let op de mate waarin beleidsdoelstellingen door de N.V. worden gerealiseerd en daarmee een externe toezichthouder is, richt de RvC zich zowel op het toezicht op de bedrijfsvoering als op de realisatie van de beleidsdoelstellingen zoals omschreven in de aandeelhoudersstrategie. Daarbij geeft de RvC gevraagd en ongevraagd advies aan de directie.

De RvC vergadert gemiddeld zes keer per jaar. Daarnaast is er vier keer per jaar een afstemmingsoverleg met het DB van de GR om voeling te houden met wat er speelt bij de aandeelhouder en de N.V.. De voorzitters van het AB en de RvC onderhouden contact en daarnaast houden de individuele commissarissen contact met de deelnemer in de GR op wiens voordracht deze is benoemd.

De N.V. - Secretaris van de N.V.

De secretaris van de N.V. ondersteunt zowel de directie als de RvC. Ook heeft de secretaris van de N.V. een rol in de toetsing op de naleving van de mandaatregels bij directiebesluiten die ter goedkeuring aan de AvA en RvC moeten worden voorgelegd. Voorheen had de secretaris van de N.V. daarnaast nog een

¹¹ Akte van oprichting van Groningen Seaports N.V., artikel 19; Reglement Raad van Commissarissen, februari 2013.

¹² Voordracht van GS aan PS betreffende het wijzigen van de bestuursstructuur van Groningen Seaports, 26 maart 2013. Feitelijk betekent dit dus dat investeringen boven de 5 miljoen euro door zowel de RvC als de aandeelhoudersvergadering moeten worden goedgekeurd.



functie binnen één van de units, bijvoorbeeld op beleidsniveau. Om de rol van secretaris van de N.V. zuiver te houden, wordt die inmiddels niet meer gecombineerd.

De N.V. - Managementteam

De N.V. kent twee businessunits met elk een manager. Samen met de twee directieleden, vormen zij het Managementteam (MT). De eerste businessunit is Sales, Shipping en Technology. Onder deze businessunit vallen de subunits 1. Shipping, 2. Technology en Facility Management en 3. Sales & Sales support, Dim en Office Support. De tweede businessunit is Industrial Business, Innovation & Sustainability. Het MT is - naast de dagelijkse zakelijke aspecten - verantwoordelijk voor het voorbereiden van de stukken die ter goedkeuring naar de GR gaan. Vóór de verzelfstandiging waren de managers van de businessunits geregeld aanwezig bij vergaderingen van het AB. Met de verzelfstandiging is ervoor gekozen om enkel de directie af te vaardigen naar de AB-vergaderingen. De ervaring met deze keuze is wisselend. Enerzijds onderstreept het de keuze om de GR meer op afstand van de dagelijkse gang van zaken te zetten. Anderzijds is de ervaring dat de managers hiermee ook op afstand komen te staan en minder gevoel hebben bij het politieke aspect van het werk. Daarnaast zijn de managers goed in staat om snel antwoord te geven op vragen van AB- en RvC-leden, omdat zij dicht op de dagelijkse gang van zaken zitten. De managers worden waar relevant uitgenodigd voor een RvC-vergadering, maar nemen daar niet standaard aan deel.

1.3. Besluitvorming

De inrichting van de besluitvormingsstructuur is hierboven reeds geschetst, maar kan goed worden geïllustreerd aan de hand van de vergadersystematiek. Iedere AB-vergadering wordt voorafgegaan door een vergadering van het DB, soms op dezelfde dag en soms enkele weken eerder. Wanneer uit efficiency overwegingen een AB en DB-vergadering op één dag zijn, dan is de DB-vergadering een voorbereiding voor de AB-vergadering uit de volgende cyclus. Bij de AB-vergaderingen zijn de leden van het AB, de secretaris van de GR, de directie, de secretaris van de N.V. en een afvaardiging van de RvC van de N.V. aanwezig. Iedereen blijft in principe in dezelfde ruimte zitten en vergadert steeds in een andere hoedanigheid. Vanuit de behoefte om efficiënt om te gaan met de tijd, vinden er op die manier binnen een paar uur meerdere vergaderingen plaats met voor een belangrijk deel dezelfde mensen in de verschillende gremia: het DB, het AB en de schriftelijke aandeelhoudersvergadering.

Het komt niet vaak voor dat de GR kiest om haar goedkeuring van besluitvorming vanuit de N.V. te onthouden. Dit komt gedeeltelijk door het uitgebreide proces dat voorafgaat aan de bespreking van een besluit in de AB-vergadering. Door dit voortraject wordt in de AB-vergadering zelf weinig discussie gevoerd. Voorafgaand aan de vergadering is er immers al verduidelijkt, aangescherpt en aangepast maar ook getoetst aan de aandeelhoudersstrategie. Indien nodig kan de directie voorstellen toelichten voor het AB, maar in de praktijk wordt hier weinig om verzocht.

1.4. Aandeelhoudersstrategie

In de jaren die op de verzelfstandiging volgden, ontstond vanuit de RvC en participanten in de GR behoefte aan een aandeelhoudersstrategie om meer sturing te kunnen geven aan de N.V. en het publieke belang beter te borgen. In 2016 heeft de aandeelhouder – de participanten in de GR – er, op



aandringen van de RvC, daarom voor gekozen om een aandeelhoudersstrategie op te stellen. Vóór het opstellen van de aandeelhoudersstrategie vormden de havenvisie en het bedrijfsplan de belangrijkste kaders voor besluitvorming. De beide documenten gaven echter te weinig houvast om als beleidskader te kunnen fungeren. Na het op- en vaststellen van de aandeelhoudersstrategie in 2016, heeft deze een centrale rol gekregen in de verantwoording en is als leidraad gaan functioneren voor het opstellen van strategisch beleid.

De aandeelhoudersstrategie speelt op verschillende manieren een rol in het besluitvormingsproces van de GR en de NV. Primair is de aandeelhoudersstrategie een instrument van de aandeelhouder, de GR. Zowel binnen de N.V., als door de RvC, de secretaris van de GR en in de ambtelijke annotaties voor AB- en DB-leden worden alle voorstellen die goedkeuring van het AB behoeven getoetst aan de aandeelhoudersstrategie. Het voldoen aan de aandeelhoudersstrategie is namelijk een belangrijke voorwaarde voor het verlenen van goedkeuring aan een directiebesluit, voor zover goedkeuring daarvan op grond van de statuten vereist is. Met het volgen van de aandeelhoudersstrategie worden de publieke belangen gewaarborgd.

Een tweede manier waarop de aandeelhoudersstrategie invloed heeft op de besluitvorming is, dat de strategie de participerende partijen in de GR een gezamenlijke richting geeft. De duidelijke kaders voor besluitvorming en de geformuleerde doelstellingen geven de aandeelhouder een vastgestelde visie voor de koers van Groningen Seaports. Met name op dit aspect heeft de aandeelhoudersstrategie volgens gesprekspartners veel gebracht. Omdat de verschillende overheden, de GR en de N.V. deels dezelfde, maar zeker ook verschillende belangen hebben, zorgt het dwingende karakter van de aandeelhoudersstrategie ervoor dat de neuzen dezelfde kant op blijven staan. In gesprekken is aangegeven dat de inhoud van de aandeelhoudersstrategie dan ook niet ter discussie staat bij de colleges, raden en Staten van de participerende overheden. Er gaat een disciplinerende werking uit van de strategie, waardoor er geen ruimte is voor politieke inkleuring bij besluiten en er meer zekerheid ontstaat voor de langere termijn.

1.4.1. Belangrijkste doelstellingen van de aandeelhoudersstrategie

In de aandeelhouderstrategie staan de volgende hoofddoelen centraal:

1. Een gemiddelde groei van de werkgelegenheid met 2% per jaar;
2. 40% reductie van CO₂-uitstoot tussen 2015 en 2030;
3. Het realiseren van een marktconform financieel rendement op het eigen vermogen (waarbij een rendement van 6% haalbaar wordt geacht);
4. Rendement inzetten voor het realiseren van publieke doelstellingen (voor zover dit niet binnen marktconforme financiële voorwaarden haalbaar zou zijn en mits de financiële continuïteit van Groningen Seaports niet in gevaar komt met het oog op rente- en aflossingsverplichtingen en investeringen).

In het belang van het realiseren van de doelstellingen geeft de GR aanvullend twee taken mee aan de N.V.:

1. Afleggen van verantwoording over de geboekte resultaten en expliciete onderbouwing van jaarplannen en investeringsvoorstellen;



2. Het opstellen van een gronduitgiftebeleid dat expliciet rekening houdt met realisatie van de aandeelhoudersstrategie. Als voorbeeld kunnen bepaalde aantrekkelijke terreinen gereserveerd worden voor arbeidsintensieve ondernemingen en kan de N.V. hier bij acquisitie de nadruk op leggen. In 2018 is dit beleid opgesteld en op 28 juni 2018 door het AB besproken.

De aandeelhoudersstrategie spreekt zich niet uit over de manier waarop de verschillende doelstellingen zich tot elkaar moeten verhouden. In gesprekken is aangegeven dat de hoofddoelen van de aandeelhoudersstrategie in de praktijk op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Zo hechten de overheden die deelnemen aan de GR meer belang aan werkgelegenheid en duurzaamheid dan aan rendementsontwikkeling, maar wordt de N.V. uiteindelijk wel op dat laatste afgerekend. Om die reden hebben medewerkers van de N.V. een doelenboom opgesteld, die de prioriteit en de onderlinge verbanden tussen de doelen uit de aandeelhoudersstrategie beschrijft. Doelen van buitenaf die invloed hebben op Groningen Seaports, zoals het klimaatakkoord, worden ook meegenomen in de doelenboom. Deze doelenboom is onderdeel van het bedrijfsplan dat de N.V. jaarlijks voor een periode van vijf jaar opstelt en dat (eveneens jaarlijks) door de AvA dient te worden vastgesteld.



2. Feitenrelaas uitbreiding Eemshaven Zuidoost

In dit feitenrelaas wordt in vier fasen de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost toegelicht en wordt ingegaan op de besluitvorming over de uitbreiding en de daarmee gepaard gaande grondaankopen. De volgende deelvragen worden daarmee beantwoord:

2. Hoe is de besluitvorming ten aanzien van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost verlopen?
 - a. Welke overheidsorganen, bedrijven en organisaties waren hierbij betrokken en op welke manier?
 - b. Op welke informatie was de besluitvorming gebaseerd?
 - c. Welke besluiten zijn op welk moment door welk overheidsorgaan genomen? Welk deel van de besluitvorming heeft voor en na de oprichting van Groningen Seaports N.V. plaatsgevonden?

3. Welke grondaankopen zijn gedaan ten behoeve van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost?
 - a. Welke overheidsorganen en bedrijven waren hierbij betrokken en op welke manier?
 - b. Met welke andere grondaankopen en andere transacties (grondruil, windmolenrechten) hangen de grondaankopen samen? Welke overheidsorganen en bedrijven waren hierbij betrokken en op welke manier?

2.1. Fase 1: Nieuwe ambities voor de Eemshaven (2009-2011)

2.1.1. Orange toont interesse in vestiging (2009-2010)

Tech bedrijven tonen interesse

Vanaf 2006 richt Groningen Seaports zich in de zoektocht naar een nieuw profiel en nieuwe kansen op de energie- en datasector. Op 22 december 2009 stuurt de Investerings- en ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (hierna: NOM) een brief aan het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen en het college van burgemeester en wethouders van de voormalige gemeente Eemshaven (thans gemeente Het Hogeland) met de mededeling dat zich drie partijen hebben gemeld met interesse in het vestigen van datacenters in de Eemshaven.¹³ Met één van deze drie partijen heeft de NOM intensief contact over de realisatie van een nieuw datacenter met een investering ter grootte van minimaal 150 miljoen euro.

Opstellen visiedocument: wens tot uitbreiding in zuidoostelijke richting

Deze partij blijkt Microsoft te zijn, op dat moment opererend onder de codenaam *Orange*.¹⁴ Het kunnen bieden van een geschikte locatie aan deze partij is van cruciaal belang, zo stelt de NOM. Na overleg met Groningen Seaports vraagt de NOM de provincie en de gemeente daarom om het starten van de

¹³ 20091222 Afschrift brief NOM inz. nieuw terrein datacenters EH - Corsa 2010.00185.

¹⁴ Tijdens contact over mogelijke vestiging en vroege fasen van onderhandeling is het gebruikelijk dat een partij zich anoniem houdt. Het contact vindt dan ook vaak via een tussenpersoon - die de geïnteresseerde partij vertegenwoordigt - plaats.



procedures ter realisatie van een nieuw bedrijventerrein ten zuidoosten van de bestaande Electrabel locatie.¹⁵

Op 1 februari 2010, ongeveer vijf weken na de brief van de NOM, organiseert Groningen Seaports een bijeenkomst met de vijf grondeigenaren in de zuidoosthoek van de Eemshaven om te spreken over het voornemen tot de aankoop van hun grond. Vanwege de tijdsdruk die ontstond - door de steeds concreter wordende belangstelling van *Orange* voor de grond in de Eemshaven - ronden de directie en het managementteam van de GR GSP een maand later, op 10 maart 2010, het visiedocument af. In het 'Visiedocument Eemshaven Zuidoost' wordt de wens geformuleerd om de Eemshaven in zuidoostelijke richting uit te breiden.¹⁶

2.1.2. Het bestuurlijk proces begint te lopen (2010)

Het visiedocument wordt gepresenteerd

Het visiedocument wordt op 24 maart 2010 ter bespreking voorgelegd aan het DB van de GR. Hierin stelt de GR dat er bedrijven zijn die interesse hebben in het realiseren van datahotels in de zuidoosthoek van de Eemshaven, een gebied dat dan nog een agrarische bestemming heeft. De gemeente Eemshaven heeft de planologische procedures voor de bestemmingswijziging uitgewerkt in een planning waarin de verwachting is dat de bestemmingswijziging midden 2011 doorgevoerd kan zijn.¹⁷ Ter ontwikkeling van dit gebied is de aankoop van verschillende landbouwpercelen nodig ter grootte van circa 181 hectare, zodat de gronden na bouwrijp maken verkocht kunnen worden aan de geïnteresseerde partijen. De gronden die niet verkocht worden aan geïnteresseerde partijen worden ingericht met openbare ruimte (groen, water en verharding) en onderhouden door Groningen Seaports. Het project zal daarmee moeten voldoen aan de door de GR gestelde rendementseisen.

Na de bespreking van het visiedocument, zo stelt het verslag van de DB-vergadering, zal het document naar Provinciale Staten en de twee gemeenteraden gaan om vervolgens ter goedkeuring aangeboden te worden aan het AB van de GR.

De directeur krijgt een mandaat om grondaankopen voor te bereiden

Voor de uitvoering van het traject vraagt Groningen Seaports het algemeen bestuur om een mandaat voor de directeur van Groningen Seaports voor het sluiten van voorlopige koopcontracten of optiecontracten met de vijf grondeigenaren in de zuidoosthoek. Deze voorlopige koopcontracten zullen gesloten worden onder voorbehoud van goedkeuring door het AB. Het sluiten van deze contracten is belangrijk, omdat daarmee voorkomen kan worden dat andere ontwikkelaars of grondspeculanten contracten sluiten met de grondeigenaars.¹⁸ In verschillende gesprekken is aangegeven dat de GR sterk behoefte had om grip te kunnen houden op de ontwikkeling van het gebied, door het buiten de deur houden van grondspeculanten. In de verdere ontwikkeling, zo benadrukt het dagelijks bestuur, is de vertrouwelijkheid van voorgenomen dan wel gedane aankopen dan ook van belang.¹⁹

¹⁵ 20091222 Afschrift brief NOM inz. nieuw terrein datacenters EH - Corsa 2010.00185.

¹⁶ 20100310 prod. 1 - Visiedocument EH ZO10-3-2010, pag.'s 1, 5, 13 en 14. 20191022 memorie van antwoord in de principaal appel, 22 oktober 2019, p. 5.

¹⁷ 20100310 prod. 1 - Visiedocument EH ZO10-3-2010, pag.'s 1, 5, 13 en 14.

¹⁸ 20100324 DB voorstel visiedocument uitbreiding EH Zuid - Corsanr. 2010.01561.

¹⁹ 20100324 DB voorstel visiedocument uitbreiding EH Zuid - Corsanr. 2010.01561.



De onderhandelingen met grondeigenaren worden voortgezet

Het dagelijks bestuur spreekt over de voortgang van de gesprekken met de grondeigenaren in de zuidoosthoek en gaat ermee akkoord dat de onderhandelingen worden voortgezet, mits daarin het voorbehoud van de goedkeuring van het algemeen bestuur is opgenomen.²⁰

2.1.3. Eerste stappen uitvoeren visiedocument (2011)

De eerste taxatie vindt plaats

Op 7 januari 2011 ontvangt Groningen Seaports een taxatierapport van de firma Noordelijke Rentmeesters B.V. met een taxatie van het akkerbouwbedrijf van de heer J.G. Dijkhuizen. De in het rapport opgegeven reden van taxatie is de mogelijke verwerving door Groningen Seaports met het oog op uitbreiding van de Eemshaven voor industriële doeleinden.²¹ De totale taxatiewaarde van het akkerbouwbedrijf van de heer J.G. Dijkhuizen is 11.400.000 euro. In deze waarde is een verwachtingswaarde opgenomen voor het opstalrecht voor windturbines van 608.000 euro. Dit is opgenomen aangezien het gebied in een eerder stadium door de provincie aangewezen is als zoekgebied voor windenergie.²²

De grond wordt aangewezen als zoekgebied bedrijventerrein

Op 3 februari 2011 voeren de Provinciale Staten van de provincie Groningen een partiële herziening door van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009. Door deze wijziging wordt een gebied van 45 hectare in de Eemshaven Zuidoost aangewezen als bedrijventerrein (zoeklocatie).²³ Daarmee moet de bestemming van het gebied in lijn gebracht worden met de gewenste ontwikkeling en uitbreiding van de Eemshaven. In 2014 is de bestemmingsplanwijziging vastgesteld en onherroepelijk geworden.

Eerste overeenstemming over grondverkoop

Om *Orange* te kunnen vestigen in de Eemshaven Zuidoost, heeft Groningen Seaports onder andere grond van de heer Wiertsema nodig. Na een taxatie van zijn grond en een onderhandelingsproces, ondertekent de heer Wiertsema op 24 maart 2011 eenzijdig een (namens Groningen Seaports opgestelde) koopovereenkomst met Groningen Seaports. De taxatiewaarde van de grond - inclusief hoeve - van de heer Wiertsema is door de Noordelijke Rentmeesters B.V. vastgesteld op 8 miljoen euro.²⁴ In de conceptovereenkomst is bepaald dat Groningen Seaports de gehele hoeve van de heer Wiertsema koopt voor de koopsom van 8 miljoen euro.²⁵

Omdat het AB dergelijke koopovereenkomsten moet goedkeuren, is deze goedkeuring als totstandkomingsvoorwaarde opgenomen in de overeenkomsten met de heer Wiertsema.²⁶ Gezien de eenzijdige ondertekening van de kant van de heer Wiertsema op 24 maart 2011, is er een bepaling in de considerans opgenomen die de handtekening van de heer Wiertsema voor beperkte tijd - tot 1 juni 2011

²⁰ 20100324 DB voorstel visiedocument uitbreiding EH Zuid - Corsanr. 2010.01561. (ook verkregen via GR)

²¹ 20110107 Taxatierapport Dijkhuizen Spijk EH Noordelijke Rentmeesters - Corsa 2011.00146.

²² 20110107 Taxatierapport Dijkhuizen Spijk EH Noordelijke Rentmeesters - Corsa 2011.00146.

²³ Raad van State, 7-11-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3623.

²⁴ 20110313_prod. XXXXIII Wiertsema - taxatierapport Panman13-3-2011.

²⁵ 20110324_prod. II Wiertsema - eenzijdig getekende 'KoopOVK' d.d. 24-3-2011.

²⁶ Gerechtshof Arnhem-Nijmegen, 13-07-2021, ECLI:NL:GHARL:2021:6721; Rechtbank Noord Nederland, 28-11-2018), ECLI:NL:RBNNE:2018:4912; 20110324_prod. II Wiertsema - eenzijdig getekende 'KoopOVK' d.d. 24-3-2011.



- gestand doet blijven. De overeenkomst stelt daarbij dat de besluitvorming in het AB zo snel mogelijk zal plaatsvinden, maar uiterlijk op 15 oktober 2011.

Groningen Seaports ziet af van het aangaan van de koopovereenkomst met de heer Wiertsema

Op 20 oktober 2011 laat de Noordelijke Rentmeesters B.V. aan de heer Wiertsema weten dat het AB heeft besloten geen goedkeuring te verlenen voor de koop. En dat Groningen Seaports daarom afziet van de koop van de hoeve van de heer Wiertsema. In de uitspraak in eerste aanleg in de zaak tussen Wiertsema en de N.V., stelt de rechtbank vast dat de koopovereenkomst nooit is voorgelegd aan het AB en dat deze informatie daarom onjuist is.²⁷ De voor dit onderzoek geïnterviewde AB-leden geven in gesprekken ook aan dat deze overeenkomst of een notitie hieromtrent niet aan hen is voorgelegd. In gesprek met de N.V. is aangegeven dat de mededeling van de Noordelijke Rentmeesters B.V. aan de heer Wiertsema over het besluit van het AB abusievelijk was, maar dat de Noordelijke Rentmeesters B.V. dit na contact met een medewerker van Groningen Seaports heeft hersteld. Hierover is geen documentatie beschikbaar.

Op 1 december 2011 ontvangt de heer Wiertsema een brief met daarin het formele bericht dat Groningen Seaports afziet van de koop van zijn percelen. De opgegeven reden is het niet voldoen aan de rendementseisen van het bestuur van Groningen Seaports die op de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost van toepassing zijn.²⁸ Daarbij, zo stelt de brief aan de heer Wiertsema, werd er bij de onderhandelingen nog vanuit gegaan dat het mogelijk was om de koopovereenkomst snel te sluiten door een extra vergadering van het AB te organiseren. Door allerlei vertragende factoren is de aankoop van de grond van de heer Wiertsema echter niet tot stand gekomen, schrijft Groningen Seaports.²⁹

Microsoft trekt zich terug

De reden om niet tot koop over te gaan van de grond van de heer Wiertsema, is de onverwachte terugtrekking van Microsoft. In oktober 2011 laat Microsoft weten te kiezen voor een tijdelijke huurlocatie in het westen van Nederland. De komst van Microsoft kwam daarmee op de lange baan.³⁰ Hierdoor verliest de aankoop van de hoeve van de heer Wiertsema, die specifiek gericht was op de vestiging van Microsoft, aan relevantie voor Groningen Seaports.³¹

De heer Wiertsema maakt op een later moment het niet tot stand komen van de koop aanhangig bij de Rechtbank Noord-Nederland en gaat vervolgens in beroep tegen de daaruit voortkomende gerechtelijke uitspraak. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden wijst in hoger beroep de vorderingen van de heer Wiertsema af. Groningen Seaports geeft aan dat het ten tijde van het mislukken van de koop van de grond van de heer Wiertsema redelijkerwijs niet te voorspellen was dat de gronden later aan Google verkocht zouden worden.³²

Alternatieve modellen voor uitbreiding blijken op basis van onderhandeling met BB niet nodig

Op 29 december 2011 is er een bestuurlijk overleg tussen de directeur van Groningen Seaports, een managementteam-lid, een medewerker van de gemeente Eemshaven en twee Gedeputeerden van de provincie. Het gaat hier om een periodiek afstemmingsoverleg op bestuurlijk niveau over de

²⁷ Rechtbank Noord Nederland, 28-11-2018), ECLI:NL:RBNNE:2018:4912.

²⁸ 20111201_prod. VIII Wiertsema - brf GSP 1-12-201.

²⁹ 20111201_prod. VIII Wiertsema - brf GSP 1-12-201.

³⁰ Gerechtshof Arnhem-Nijmegen, 13-07-2021, ECLI:NL:GHARL:2021:6721.

³¹ Overzicht van besluitvorming inz. aankoop gronden Eemshaven Zuidoost.

³² 20191022 memorie v antw (incl. producties), p. 12.



planologische ontwikkelingen in en rond de Eemshaven. Uit de verslaglegging van dit overleg blijkt dat de vraagprijs van grondeigenaar Bakker Bierum voor zijn grond aanvankelijk problematisch hoog is. Om die reden is er naar alternatieve modellen voor uitbreiding gekeken. Omdat de onderhandelingen met grondeigenaar Bakker Bierum goed verlopen, is dit alternatief uiteindelijk niet nodig gebleken.³³ Tevens blijkt uit de verslaglegging van dit overleg dat het nog onduidelijk is wat Groningen Seaports precies met de grond van de heer Wiertsema zou willen.

2.2. Fase 2: De eerste tranche van grondaankopen (2011-2016)

2.2.1. De nodige grondtransacties worden voorbereid (2011-2012)

Plannen voor uitbreiding worden verder uitgewerkt

Hoewel Microsoft de plannen om naar de Eemshaven te komen voorlopig 'on hold' gezet heeft, is er wel concreter wordende interesse vanuit Google voor het vestigen van datacenters in de Eemshaven. Groningen Seaports werkt daarom verder aan de plannen voor de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost. Om uitvoering te geven aan die uitbreiding, heeft Seaports het beslissingsdocument Uitbreiding Eemshaven Zuidoost opgesteld. Hierin is de totale investering van 54,3 miljoen met een omvang van 181 hectare uiteengezet in twee scenario's, een scenario waarin Microsoft (alsnog) besluit te investeren en een scenario waarin Google besluit te investeren in de Eemshaven.³⁴

Google toont serieuze interesse

Op 10 september 2011 krijgt het havenbedrijf Groningen Seaports een melding via het advocatenkantoor Stibbe en de NOM, over de interesse in de vestiging van datacenters door een partij met de codenaam *Saturn*.³⁵ Onduidelijk was op dat moment nog dat Google achter de naam *Saturn* zit. Op 16 april 2012 ontvangt een medewerker van het havenbedrijf een mail over een voorgenomen bezoek van *Saturn*. Aan deze melding is een non-disclosure agreement gekoppeld.³⁶ Op 13 augustus 2012 ondertekent Groningen Seaports een geheimhoudingsverklaring inzake de interesse van *Saturn* in de Eemshaven.³⁷

De heer Wiertsema verkoopt zijn gronden aan Bakker Bierum

Op 15 maart 2012 verkoopt de heer Wiertsema via een openbare advertentie zijn aan de percelen van de heer Bakker aansluitende gronden in de Eemshaven Zuidoost aan Bakker Bierum (BB registergoed B.V.) voor de prijs van 1,2 miljoen. Dat levert de heer Wiertsema een grondprijs op van 6,23 euro/m².³⁸ Het zoekgebied kent nu nog vier boeren waarmee Groningen Seaports onderhandelt voor de grondaankopen.

Aan - en verkoopprijzen voor grond worden getaxeerd

Op 28 september 2012 ontvangt Groningen Seaports twee taxatierapporten van de v.o.f. DTZ Zadelhoff

³³ 20111129 productie VII verslag afstemmingsoverleg ontwikkelingen EH.

³⁴ 20120614 Voorstel DB beslissingsdocument uitbreiding EH ZO - Corsa 2012.03897.

³⁵ 20110910_prod. 15 - Mail NOM over information request Saturn d.d. 10 september 2011.

³⁶ 20120416_prod. 25 - e-mail d.d. 16 april 2012 van GSP inzake komend bezoek van onbekende partij Saturn.

³⁷ Overzicht van besluitvorming inz. aankoop grond Eemshaven Zuidoost.

³⁸ 20120402 leveringsakte Wiertsema_BB Hyp4 dl 61318 nr. 65.



ter voorkoming van de mogelijkheid van het al dan niet indirect geven van staatssteun aan private partijen. Het eerste rapport heeft de titel 'Gronduitgifteprijs nieuw bedrijventerrein Eemshaven Zuidoost'. Deze taxatie is gemaakt voor het bepalen van de uitgifteprijs. Het bedrijventerrein is getaxeerd op basis van de comparatieve methode en de residuele methode. Bij de comparatieve methode wordt de grondprijs bepaald door het vergelijken van de grondprijzen van vergelijkbare locaties en zo tot een prijs te komen. De residuele methode gaat verder, door te bepalen wat de opbrengstpotentie van de opstal is en deze te corrigeren met de kosten om de opstal te realiseren. Op basis van deze methodes zijn drie prijzen bepaald:³⁹

- / Marktwaarde op basis van residuele grondwaardemethode gedeelte datacenter: 76,24 euro/m²
- / Marktwaarde op basis van residuele grondwaardemethode gedeelte overig terrein: 26,10 euro/m²
- / Marktwaarde op basis van comparatieve methode gedeelte overig terrein: 40 euro/m².

In het tweede rapport van DTZ Zadelhoff 'Aankoopprijs toekomstig bedrijventerrein Eemshaven Zuidoost', is op basis van de uitkomst uit het eerste rapport de grondwaarde voor aankoop bepaald. Aan de hand van een grondexploitatieberekening is bepaald dat de 148,5 hectare grond uit de Eemshaven Zuidoost een marktwaarde kent van 16,91 euro/m².⁴⁰ In de grondexploitatieberekening worden de opbrengsten door uitgifte gecorrigeerd met de kosten die gemaakt moeten worden om de gronden bouwrijp te maken en woonrijp te maken (inrichten met verharding, groen, water, et cetera).

Het algemeen bestuur keurt de aankoopplannen goed

Op 9 november 2012 stelt het algemeen bestuur het 'besluit Eemshaven Zuidoost 2012' vast.⁴¹ Het algemeen bestuur geeft daarmee goedkeuring aan de plannen van Groningen Seaports om te investeren in de uitbreiding van de Eemshaven in zuidoostelijke richting. Het algemeen bestuur keurt daarmee de beschikbaarstelling van een werkbudget voor het project van € 54,3 miljoen goed. Het dagelijks bestuur krijgt het mandaat tot het verkopen, in erfpacht uitgeven, verhuren of op andere wijze in gebruik geven van onroerende zaken tot een totale terreingrootte van 41 ha per transactie. En daarmee wordt tevens de directeur een mandaat verleend tot het aangaan van verplichtingen tot € 15 miljoen binnen het vastgestelde werkbudget.

Het AB GR stelt voorwaarden aan de investering in de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost

Het besluit van het algemeen bestuur tot goedkeuring van het voornemen tot investering in de uitbreiding Eemshaven Zuidoost gaat niet zonder voorwaarden. Het algemeen bestuur stelt als voorwaarden dat het gaat om gefaseerde aankoop, dat er bankgaranties worden afgegeven, dat de overheden in positie worden gebracht en dat het project alleen voor data en energie/logistiek gerelateerde activiteiten wordt ingezet. Daarbij dient de directie per kwartaal inhoudelijk aan het dagelijks bestuur te rapporteren over de voortgang van het investeringsproject uitbreiding Eemshaven Zuidoost en per halfjaar in hoofdlijnen aan het algemeen bestuur te rapporteren over de voortgang van het investeringsproject uitbreiding Eemshaven Zuidoost.⁴²

³⁹ Adviesrapport Gronduitgifte nieuw bedrijventerrein Eemshaven Zuidoost.

⁴⁰ Adviesrapport Aankoopprijs toekomstig bedrijventerrein Eemshaven Zuidoost.

⁴¹ 2a2 2021GR0153a AB besluit Investeringsvoorstel Eemshaven ZO.

⁴² 2a2 2021GR0153a AB besluit Investeringsvoorstel Eemshaven ZO.



2.2.2. Verzelfstandiging Groningen Seaports (2013)

Op 14 juni 2013 is de verzelfstandiging een feit

Na meer dan een decennium van overleg tussen de gemeenten Delfzijl en Eemsmond – thans onderdeel van respectievelijk de gemeenten Eemsdelta en Het Hogeland – en de provincie Groningen, vond op 14 juni 2013 de verzelfstandiging plaats. Ná 14 juni 2013 bestaat er naast de GR ook een overheids-NV getiteld: Groningen Seaports N.V..

Er ontstaat een nieuwe juridische situatie

Door de verzelfstandiging van Groningen Seaports verandert de juridische situatie en komt er een nieuwe governance-structuur (zie hoofdstuk 1). De GR blijft bestaan en blijft (juridisch) eigenaar van de grond. Naast grondeigenaar krijgt de GR de rol van aandeelhouder van de N.V.. De GR gaat als enig aandeelhouder van de N.V. via de voorzitter van het dagelijks bestuur, haar stemrecht als aandeelhouder uitoefenen. Om de nieuwe situatie te bekrachtigen, sluiten de provincie Groningen, de gemeente Eemsmond, de gemeente Delfzijl, de GR en de N.V. een verzelfstandigingsovereenkomst.

De verzelfstandigingsovereenkomst over de functie van de N.V. en de mogelijkheden tot grondverwerving:

Bepaling 6.1: "Groningen Seaports NV zal de Onderneming van de GR voortzetten en uitbouwen met inachtneming van de Statuten."⁴³

Bepaling 8.3: "Voor zover Groningen Seaports NV met inachtneming van de desbetreffende statutaire goedkeuringsregeling voor haar bedrijfsvoering in de toekomst gronden wenst te verwerven, zullen deze gronden door de GR in eigendom worden verworven onder gelijktijdige vestiging van een recht van erfpacht ten gunste van Groningen Seaports NV, een en ander zoveel mogelijk onder de voorwaarden en bedingen als omschreven in de Inbrenngakte. De door de GR - voor de gronden die worden verworven - aan derden verschuldigde tegenprestaties, zullen in de interne verhouding tussen de GR en Groningen Seaports NV volledig voor rekening van Groningen Seaports NV komen inclusief de daarbij eventueel verschuldigde lasten zoals overdrachtsbelasting en dergelijke."⁴⁴

Bepaling 9.1: "De verzelfstandiging zal op geen enkele wijze de bevoegdheden van de organen van de GR, de Provincie en Gemeenten met betrekking tot enige publieke taak (kunnen) beïnvloeden. Voor zover de organen van de GR, de Gemeenten of de Provincie bij de uitvoering van enige aan hen toebedeelde publieke taak zouden handelen of nalaten in strijd met de Overeenkomst of daaruit voortvloeiende overeenkomsten, leidt zulks niet tot een toerekenbare tekortkoming."⁴⁵

Naast de verzelfstandigingsovereenkomst is er een aantal besluiten van de GR van belang:

⁴³ 130614_08_A_Verzelfstandigingsovereenkomst.

⁴⁴ 130614_08_A_Verzelfstandigingsovereenkomst.

⁴⁵ 130614_08_A_Verzelfstandigingsovereenkomst.



- / Op 14 juni 2013 neemt het algemeen bestuur het besluit om het stemrecht als aandeelhouder zodanig te gebruiken, dat de uitvoering van de ontwikkeling van Groningen Seaports in overeenstemming met het besluit Eemshaven Zuidoost doorgang kan vinden.⁴⁶
- / Op 14 juni 2013 neemt het algemeen bestuur het besluit met de titel 'mandaatbesluit (AB) aan Voorzitter inzake vastgoedtransacties 2013'.⁴⁷ Daarin besluit het algemeen bestuur tot het verlenen van mandaat aan de voorzitter van de GR om te besluiten tot het aankopen, verkopen, ruilen, bezwaren, verhuren, verpachten en/of in gebruik geven van registergoederen tot een maximumbedrag van vijf miljoen euro per handeling.⁴⁸

De GR staat financieel borg voor de N.V.

Tijdens het proces van de verzelfstandiging sluiten de GR en de N.V. een borgstellingsovereenkomst. Voor de periode waarin de N.V. nog niet financieel onafhankelijk is, zal de GR financieel borg staan. Met deze overeenkomst gaat de GR een financiële borgstelling aan voor de verplichtingen van de N.V..⁴⁹ Groningen Seaports N.V. zal, zo stelt de overeenkomst, haar bedrijfsvoering zo inrichten en uitvoeren dat zij op zo kort mogelijke termijn financieel onafhankelijk van de GR kan functioneren.⁵⁰

Omschakeling naar een nieuwe constellatie binnen de opgave tot uitbreiding Eemshaven

Na de verzelfstandig is het nog zoeken naar de nieuwe verdeling van bevoegdheden wanneer de N.V. een koopovereenkomst wil sluiten met een kopende partij voor een stuk grond van 42,7 ha. Op 1 juli 2013 ontvangt de N.V. een advies van TRIP Advocaten over deze kwestie waarin TRIP advies geeft over de reikwijdte van het mandaat van de directeur van de N.V. en de verhouding van dat mandaat tot de besluiten van de GR op 9 november 2012 en 14 juni 2013.⁵¹ In het besluit van de GR van 9 november 2012 geeft de GR goedkeuring aan het investeringsvoorstel voor Eemshaven Zuidoost. Daarin geeft de GR het DB van de GR een mandaat voor de verkoop van gronden tot 41 ha per transactie. In een besluit van 14 juni 2013 beslist het AB GR om zijn stem als aandeelhouder zo uit te oefenen dat de ontwikkeling van de N.V. doorgang kan vinden en dat het stemrecht daarom zo uitgeoefend dient te worden dat dit in overeenstemming is met het besluit van 9 november 2012. Tussen 9 november 2012 en 1 juli 2013 heeft zich echter de verzelfstandiging van het havenbedrijf Groningen Seaports voltrokken. De verzelfstandiging vraagt om een herinterpretatie van de voornoemde besluiten. Over deze interpretatie vraagt de N.V. advies aan TRIP Advocaten. Volgens TRIP is de mandaatverlening aan het DB voor transacties tot 41 ha door de verzelfstandiging komen te vervallen. Op de vraag of de directeur de koopovereenkomst mag ondertekenen en of daar goedkeuring voor nodig is, stelt TRIP dat er goedkeuring nodig is van de RvC en de AvA. Gezien het bovengenoemde besluit van de GR als aandeelhouder op 14 juni 2013, heeft de aandeelhouder daarbij de plicht om vóór de verkoop van de gronden te stemmen. Op 5 juli 2013 ontvangen de leden van het AB een mail van de secretaris van de GR namens de voorzitter van de GR over de interpretatie van het besluit van 9 november 2012.⁵² Hierin legt

⁴⁶ 20130614 Besluit AB inz. uitoefening stemrecht - goedkeuring lopende projecten; 20130701 Brief TRIP inz. Groningen Seaports vs advies herstructurering.

⁴⁷ 13064_23_Mandaatbesluit (AB) aan Voorzitter inzake vastgoedtransacties 2013.

⁴⁸ 13064_23_Mandaatbesluit (AB) aan Voorzitter inzake vastgoedtransacties 2013.

⁴⁹ 130614_16_A_Borgstellingsovereenkomst.

⁵⁰ 130614_16_A_Borgstellingsovereenkomst.

⁵¹ 20130701 Brief TRIP inz. Groningen Seaports vs advies herstructurering.

⁵² 20130705 E-mail RG aan AB inz. besluit Eemshaven Zuidoost - Corsa 2013.10169.



de voorzitter van de GR de nieuwe situatie uit en geeft aan de koopovereenkomst te zullen tekenen overeenkomstig het besluit van 9 november 2012.

De N.V. wordt in positie gebracht

Op 10 juli 2013 besluit de aandeelhouder, conform het bepaalde in artikel 15.3 van de statuten van de Vennootschap, goedkeuring te verlenen aan de directie van de N.V. voor het nemen van de bestuursbesluiten die betrekking hebben op het aangaan van overeenkomsten met *Saturn* zoals bedoeld en omschreven in het advies met de datum van 5 juli 2013. In dit advies vraagt de statutair directeur aan de aandeelhouder om goedkeuring te verlenen aan het besluit van de directie tot het aangaan en ondertekenen van een LOI en de concept *Site Purchase Agreement* met *Saturn* (koopovereenkomst).⁵³ De directie schrijft in haar advies aan de aandeelhouder dat de N.V. aan de vooravond staat van de ondertekening van een overeenkomst met *Saturn*.

Reeks van besluitvorming:

Het besluit van 10 juli 2013 tot het verlenen van goedkeuring aan de directie tot het nemen van bestuursbesluiten die betrekking hebben op het aangaan van overeenkomsten met *Saturn*, staat in een lijn van besluitvorming van de GR. De volgende eerder genomen besluiten vormen een belangrijke voorafgaande voorwaarde:

- 9 november 2012: de GR besluit tot goedkeuring van het investeringsmodel Eemshaven Zuidoost.
- 14 juni 2013: de GR besluit tot het uitoefenen van het stemrecht als aandeelhouder in lijn met het besluit van 9 november 2012.

2.2.3. Grondaankopen voor de vestiging van Google (2013-2015)

Na de verzelfstandiging komen de transacties op stoom

Na de verzelfstandiging van het havenbedrijf Groningen Seaports volgen de overeenkomsten en aankopen elkaar snel op. Hoewel het proces van verzelfstandiging dan voltooid is, is de ontvlechting van de GR en N.V. dat nog geenszins. Het proces van grondaankopen en de uitbreiding van de Eemshaven komen na de verzelfstandiging op stoom. De GR koopt gronden en de N.V. verkoopt die gronden vervolgens, op basis van een ABC-levering. Op 29 april 2013 vindt er een vergadering van het managementteam van het havenbedrijf Groningen Seaports plaats. In de MT-vergadering komt aan de orde dat er op hoofdlijnen overeenstemming is bereikt met Bakker Bierum over de aankoop van grond en dat daarbij binnen de door het AB gegeven prijsmarges is gebleven.⁵⁴

De eerste grondaankopen zijn een feit (Aankoop 1 en 2)

Op 25 augustus 2013 sluit de GR de koopovereenkomst voor de eerste grondaankoop. Op deze datum sluit Gedeputeerde M. Boumans als voorzitter van het dagelijks bestuur namens de GR een koopovereenkomst met Stichting Jufvrouw Pietronella's en Vrouwe Ludewé Vinkshuis voor 432.000

⁵³ 20130710 Aandeelhoudersbesluit investeringsvoorstel uitbreiding EH ZO - Corsa 2013.05515; 20130705 Advies statutair directeur aan Aandeelhouder inzake investvoorstel Saturn - Corsa 2013.05514.

⁵⁴ 20130429 MT notulen - 2013.03675 - Besluitenlijst MT 2013.04.29.



euro.⁵⁵ Deze grond is deels belast met het recht van beklemming toebehorend aan de heer J.G. Dijkhuizen.⁵⁶ Op 8 oktober 2013 sluit de GR een overeenkomst met de heer J.G. Dijkhuizen waarin de GR dit beklemrecht voor 7,4 hectare grond van J.G. Dijkhuizen verwerft voor de prijs van 1.251.340 euro.⁵⁷

De eerste verkoopovereenkomst met Google wordt gesloten

Op 2 oktober 2013 sluiten Green Box Computing B.V. - een dochteronderneming van Google - en de N.V. een koopovereenkomst, met daarin verschillende opschortende voorwaarden zoals de wijziging van het bestemmingsplan en het verkrijgen van een WABO-vergunning, voor gronden in de gemeente Uithuizermeeden (thans gemeente Het Hogeland). In deze overeenkomst maken Green Box en de N.V. afspraken over de aankoop en verkoop van de gronden in de Eemshaven. De N.V. stelt voornemens te zijn ongeveer 80 hectare aan grond te kopen in de Eemshaven. Het gaat daarbij om zeven percelen van sectie A, door de partijen de *Greenfields* genoemd. Green Box wenst een deel van de Greenfields te kopen, ongeveer 43 hectare. De verkoop van deze gronden aan Green Box is tegen de prijs van 48 euro/m². De partijen spreken daarbij af dat de N.V. de inspanningsverplichting op zich neemt om te zorgen dat de Greenfields voor 15 oktober 2013 aan de GR worden verkocht. De GR zal vervolgens de Greenfields onmiddellijk na aankoop verkopen aan de N.V.. De overeenkomst voor deze overdracht van de GR aan de N.V. is dan al gesloten.⁵⁸

Aankoop 3 komt tot stand

Op 8 oktober 2013 sluiten de GR en J.J. Bakker, die handelt namens BB Beheer B.V., een koopovereenkomst voor percelen uit sectie M. De koop heeft betrekking op totaal 77.28.54 hectare voor de prijs van 13.068.961 euro.⁵⁹

Vaststellingsovereenkomst tussen N.V. en BB registergoed B.V.

Op 21 oktober 2013 ondertekenen J.J. Bakker, J.W. Bakker en F.J. Bakker (namens BB registergoed B.V.) en de N.V. een vaststellingsovereenkomst die een nadere invulling vormt op de koopovereenkomst van 8 oktober 2013.⁶⁰ Aangezien het gaat over een overeenkomst tussen twee private partijen, is deze niet openbaar beschikbaar. De onderzoekers hebben inzage gehad in de overeenkomst en kunnen hieruit wel conclusies trekken (zie hoofdstuk 3), maar hebben geen toestemming gekregen om de inhoud te delen. Gesprekspartners hebben toegelicht dat de inhoud van deze overeenkomst enkel bekend is tussen de partijen die de overeenkomst hebben gesloten. Aangezien deze vaststellingsovereenkomst niet is aangeboden aan de GR, is zij niet bekend met de inhoud en is de inhoud van de overeenkomst ook niet middels een WOB-verzoek te openbaren.

Het algemeen bestuur besluit tot uitgifte en overdracht

Omdat er aan opschortende voorwaarden uit de overeenkomst tussen Green Box Computing B.V. en de N.V. is voldaan, is de overeenkomst onvoorwaardelijk geworden. Op 4 juli 2014 besluit het AB daarom

⁵⁵ 20130822 Koopovk Stichting Jufvrouw Pietr Vr Lud Dijkh get - Corsa 2013.08992. Dit gaat om grond in de gemeente Uithuizermeeden bekend als sectie M nummer 98, met een omvang van 38.60.05 hectare.

⁵⁶ 20130822 Koopovk Stichting Jufvrouw Pietr Vr Lud Dijkh get - Corsa 2013.08992.

⁵⁷ 20131008 Koopovk GR - JG Dijkhuizen - Corsa 2017.00275.

⁵⁸ Dit gebeurde onder dezelfde opschortende en ontbindende voorwaarden als die zijn opgenomen in de overeenkomsten met de grondeigenaren en Google. 20131002 - Koopovereenkomst Saturn def (incl. gewijzigde artikelen) corsanr. 2013.08783. Het betreft sectie A nummer 89 (deels), 91, 92, 93, 94 (deels), 98 (deels) en 173 (deels).

⁵⁹ 20131108 - koopovk (getekend) Hoeve Morgenster BB - GSP-GR Corsanr. 2013.08993. Het betreft de nummers 86, 173, 89, 91, 92, 93, 94, 106, 114, 116, 160, 162 en 90.

⁶⁰ 20131021_Vaststellingsovk GSP-Bakker_getekend.



tot het aangaan van een overeenkomst voor de overdracht van het bloot eigendom van gronden ter grootte van circa 43,9 hectare van de GR aan de N.V. ten behoeve van de doorverkoop aan Google.⁶¹ Op dezelfde datum besluit het algemeen bestuur tot de terreinuitgifte van die 43,9 hectare grond in de Eemshaven Zuidoost.⁶² Tevens besluit het AB daarbij voor zover nodig of vereist mee te werken aan:

- / Het afstand doen van de Erfpachten A die (eventueel) zijn gevestigd;
- / Het afstand doen dan wel het opzeggen van de zekerheidsrechten;
- / Verticale splitsing van de desbetreffende erfpachten.

⁶¹ 20140704 aandeelhoudersbesluit overdracht eigendom tbv doorverkoop Green Box (GR-NV).

⁶² 20140704 - AB besluit terreinuitgifte Eemshaven ZO - 2014.06136.



Het AB geeft volmachten

Met het besluit van 4 juli 2014 tot de overdracht van de gronden van de GR aan de N.V., verleent het AB een volmacht aan de directeur van de N.V. en de secretaris van de GR gezamenlijk, voor het ondertekenen van alle nodige overeenkomsten, akten en stukken en om in verband hiermee alles te doen, wat de gevolmachtigde nuttig, nodig of gewenst mocht achten. Tevens besluit het algemeen bestuur een volmacht te verlenen aan de directeur van de N.V. en de secretaris van de GR gezamenlijk, voor het eventueel wijzigen, ondertekenen van alle nodige akten en stukken, in verband met de aan- en verkoop van de gronden in Eemshaven Zuidoost van Bakker Bierum B.V., J.G. Dijkhuizen en de Stichting Jufvrouw Pietronella's Vrouw Ludewé Vinkshuis, en hiermee alles te doen, wat de gevolmachtigde nuttig, nodig of gewenst mocht achten.⁶³

De verkoopovereenkomst wordt getekend

Op 4 juli 2014 tekenen de GR en de N.V. een overeenkomst voor de verkoop van de gronden: sectie M, nummers 86, 89, 91, 92, 93, 94, 98 en 173 (gedeeltelijk). Ten behoeve van de doorverkoop aan Green Box koopt de N.V. daarmee de gronden van de GR voor 16,91 euro/m² voor een prijs van 7.423.490 euro.⁶⁴ Op dit moment was 42,7 ha verkocht aan Green Box. Op 27 augustus 2014 sluiten de N.V. en Green Box een addendum bij de overeenkomst van 2 oktober 2013.⁶⁵ Door een effectieve verkaveling is hierin de verkoop van 1,2 ha extra geregeld.

Google maakt finale investeringsbesluit kenbaar

Op 1 september 2014 maakt Google haar finale investeringsbesluit kenbaar aan Groningen Seaports.⁶⁶ Op de dag daarna, 2 september 2014, passeren de leveringsakten van St. Pietronella's, J.G. Dijkhuizen en J.J. Bakker en zijn de gronden eigendom van de GR. De N.V. heeft hierbij de betalingen aan de notaris voldaan. Op 12 september passeert de leveringsakte van de aan Google verkochte gronden, en is de N.V. juridisch eigenaar van die gronden. Aangezien de N.V. de gronden reeds heeft betaald, is hiervoor geen betaling door N.V. aan GR gedaan. Wel is BTW betaald door N.V. aan GR over 43,9 ha à € 16,91/m² in het kader van de transactie tussen GR en N.V..

Vervolgens, op 9 oktober 2014, passeert de leveringsakte van de koopovereenkomst tussen de N.V. en Google voor 42,32 hectare grond.⁶⁷ Daarmee draagt de N.V. de volgende gronden over aan Google: Sectie M, nummers 86 (gedeeltelijk), 89 (gedeeltelijk), 91 (gedeeltelijk), 92 (gedeeltelijk), 93 (gedeeltelijk), 94 (gedeeltelijk), 98 (gedeeltelijk) en 173 (gedeeltelijk).⁶⁸ De resterende gronden, die in eigendom zijn van de GR, worden niet economisch overgedragen middels een erfpachtovereenkomst. Het sluitstuk van deze serie aan koop- en verkooptransacties vindt plaats op 29 januari 2016 en betreft de levering van 1,6 ha waar nog een boerderij op stond waarover separate afspraken waren gemaakt.

De windmolenrechten zijn verbonden aan de grondtransactie

Op 3 september 2014 ontvangen de provincie, de gemeente Eemshaven en de N.V. een QuickScan van Ecofys om duidelijkheid te geven over welke locaties er volgens wet- en regelgeving geschikt zijn voor

⁶³ 20140704 - getekend besluit ovk overdracht terrein door GR aan NV - 2014.06352.

⁶⁴ 20140704 ovk GR_NV eigendomsoverdracht tbv doorverkoop Green Box - Corsar 2014.06244.

⁶⁵ 20140827 - door Green Box getekende addendum - corsanr. 2014.07282.

⁶⁶ Geen documenten maar obv overzichtsdokument.

⁶⁷ 20141009 - akte van levering - Stibbe - corsanr. 2014.08330.

⁶⁸ 20141009 - akte van levering - Stibbe - corsanr. 2014.08330.



windmolens.⁶⁹ Op 19 juni 2015 tekenen de N.V., J.J. Bakker en F.J. Bakker - die laatste twee namens Delta Noord B.V. - een akte inzake de uitgifte van het recht van onderopstal.⁷⁰

Enkele jaren later, in 2019, worden de rechten voor nog vier windmolens uitgegeven aan J.J. Bakker en F.J. Bakker. Er zijn verschillen in de overeenkomsten ten aanzien van de vergoedingen van de windmolenrechten:

- / Windmolen B4: € 10.000/jaar voor 20 jaar (niet geïndexeerd) (vastgelegd in de eerder genoemde overeenkomst van 19 juni 2015)
- / WT2: € 30.000/jaar voor 25 jaar (niet geïndexeerd)
- / WT3: € 30.000/jaar voor 25 jaar (niet geïndexeerd)
- / WT4: € 52.500/jaar voor 25 jaar (geïndexeerd met 2% per jaar)
- / WT5: € 52.500/jaar voor 25 jaar (geïndexeerd met 2% per jaar)

Twee van deze locaties (WT4 en WT5) maken onderdeel uit van eerdere koopovereenkomsten. Door de uitgifte van de windmolenrechten wordt ook invulling gegeven aan het artikel in de koopovereenkomsten met de heer Dijkhuizen en de heer Ubbens rondom de vergoeding van de windmolenrechten. In praktijk betekent dit dat de vergoeding die de N.V. ontvangt, voor een gedeelte gebruikt wordt om de vergoedingen van de heer Dijkhuizen en de heer Ubbens te voldoen.

Aankoop 4 wordt gesloten

Op 31 augustus 2015 sluiten de GR en/of de N.V. en mevrouw Ploeger-Bracht Waker een koopovereenkomst voor sectie M nummer 101. Dit is een terrein van 14.44.40 hectare dat is belast met het recht van beklemming toebehorend aan de heer J.G. Dijkhuizen. De koop is tegen de prijs van 161.651 euro.⁷¹ Vervolgens, op 8 december 2016, koopt de GR het recht van beklemming van ditzelfde kavel bouwland, alsmede het eigendom van een hoeve totaal groot circa 41.94.50 hectare.⁷²

De heer Wiertsema stuurt een dagvaarding

Na op 12 juni 2013 een ingebrekestelling te hebben gestuurd aan de N.V., stuurt de heer Wiertsema op 15 juli 2016 een dagvaarding.⁷³ Dit is het begin van verschillende ontmoetingen tussen de N.V. en de heer Wiertsema in de rechtszaal, waarbij op 28 november 2018 de uitspraak in eerste aanleg volgde, op 13 juli 2021 de uitspraak in hoger beroep en de zaak voor 2022 dient voor cassatie. Zowel in eerste aanleg als in hoger beroep zijn de vorderingen van de heer Wiertsema afgewezen. Cassatie dient in 2022.

Tabel 1. Overzicht grondaankopen eerste tranche

Grondaankopen door GR eerste tranche 2012-2014

Aankoop:	Omvang:	Tegenpartij:	Datum koopovereenkomst:	Datum leveringsakte/ notariële akte:
Aankoop 1		Stichting Jufvrouw Pietronella's en Vrouwe Ludewé	22-08-2013	02-09-2014

⁶⁹ 20140903_MEM_BuHa_Eemshaven Zuidoost Quick Scan_V1_PRo.

⁷⁰ 20150619 akte uitgifte onderopstal windturbine Synergieweg (Delta Noord).

⁷¹ 20150831 Koopovereenkomst Ploeger-Bracht Waker - Corsa 2015.04490.

⁷² 20161208 - Koopovk Dijkhuizen aan GSP - 2017.001.

⁷³ 20160715 - Dagvaarding Wiertsema aan GSP NV - corsanr 2016.02229.



		Vinkshuis		
Aankoop 2	7,4 ha	J.G. Dijkhuizen	08-10-2013	02-09-2014
Aankoop 3	77,3 ha	BB Beheer B.V. (Bakker Bierum)	15-10-2013	02-09-2014
		BB Beheer B.V. (Bakker Bierum)	Vaststellingsovereenkomst 21-10-2013	

Grondverkopen/-uitgiften door GR eerste tranche 2012-2014

Aankoop:	Omvang:	Tegenpartij:	Datum koopovereenkomst:	Datum leveringsakte/ notariële akte:
Verkoop 1	43,9 ha	GSP N.V.	04-07-2014	12-09-2014

Grondverkopen/-uitgiften door N.V. eerste tranche 2012-2014

Aankoop:	Omvang:	Tegenpartij:	Datum koopovereenkomst:	Datum leveringsakte/ notariële akte:
Verkoop 1	42,3 ha	Google	02-10-2013	09-10-2014
Verkoop 2	1,6 ha	Google	02-10-2013	29-01-2016

In deze tabellen wordt enkel een overzicht geboden van de transacties uitgesplitst naar de partijen en de momenten waarop de transacties plaatsvonden. De inhoud van de transacties en de opgenomen voorwaarden hebben geen plek in deze tabel gekregen maar zijn in de voorgaande paragrafen verder toegelicht.

2.3. Fase 3: Google wil uitbreiden (2016-2020)

2.3.1. De uitbreiding van Google gaat verder (2016)

Intrede van de aandeelhoudersstrategie als toetsingskader

Uit de gesprekken blijkt dat in de periode 2013 tot 2016 het de RvC en de GR ontbrak aan een toetsingskader. Tot dan toe was de havenvisie/het bedrijfsplan het belangrijkste kader. In 2016 is er een aandeelhoudersstrategie gekomen, mede op voorspraak van de RvC en de participerende overheden. Dit document is vervolgens het belangrijkste toetsingskader voor de RvC en de GR geworden. Alle besluiten en voorstellen die de RvC en de GR vanuit de directie ter goedkeuring krijgen aangeboden, toetsen zij onder andere aan de aandeelhoudersstrategie.

In de periode 2015-heden zijn er vier tot zes AB-vergaderingen per jaar. In de periode na 2015 worden de stukken die de GR ontvangt die niet onder geheimhouding vallen, binnen de gestelde termijnen ontvangen. Voor wat betreft de vertrouwelijke stukken was dat niet het geval, zo wordt in gesprekken aangegeven.

De directie en RvC besluiten tot verdere uitbreiding van de Eemshaven

Op 24 oktober 2016 ontvangt het managementteam van de N.V. een voorstel voor besluitvorming vanuit de organisatie van de N.V. betreffende de verdere uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost/Datapoort.



Het voorstel bevat het volgende:⁷⁴

- / De aankoop van grond van twee grondeigenaren voor ca. € 9,9 miljoen
- / De verkoop van grond aan Google voor ca. € 17,2 miljoen
- / Budget ten behoeve van de aanleg van de infrastructuur (incl. bijkomende kosten zoals aankoop woningen) in betreffende ontwikkelfase voor ca. € 3,4 miljoen

Directie en management stemmen in met het voorstel in ongewijzigde vorm en leggen het op 9 november 2016 voor aan de RvC. Ook de RvC stemt in met het voorstel.⁷⁵

De GR geeft goedkeuring voor uitbreiding

Op 8 december 2016 neemt het algemeen bestuur van de GR het volgende besluit:⁷⁶

- / Tot het aangaan van de koopovereenkomst met de heer W.R. Dijkhuizen inzake de aankoop van 41.94.50 hectare gronde en het recht van beklemming van 14.44.40 hectare grond. Van de percelen in de gemeente Uithuizermeeden, sectie M nummers 95, 97, 101, 196 alle gedeeltelijk en nummer 198 geheel. Het algemeen bestuur formuleert daarbij vijf opschortende voorwaarden.
- / Tot de levering van het eigendom in de gemeente Uithuizermeeden (sectie M nummers: 95, 97, 101, 196 alle gedeeltelijk en 198 geheel) van de GR aan de N.V. ten behoeve van de levering van deze gronden aan Green Box Computing.
- / Tot het vestigen van het recht van erfpacht op het resterende terrein (21.52.19 hectare) ten behoeve van de N.V. onder de voorwaarden zoals opgenomen in de akte van inbreng en het vestigen van recht van erfpacht van 14 juni 2013.
- / Tot de machtiging van de directeur van de N.V. ter ondertekening van de benodigde stukken, alsmede alles te doen wat de gevolmachtigde nodig acht of een ander in zijn plaats te stellen.⁷⁷

De GR besluit 'buiten vergadering' tot machtiging van de directeur N.V.

Op 8 december 2016 verleent de GR als aandeelhouder in een besluit 'buiten vergadering'⁷⁸ goedkeuring aan het besluit van de directeur van de N.V. om de Eemshaven Zuidoost/Datapoort uit te breiden middels aankoop van gronden en verkoop van gronden aan Google/Green Box Computing B.V.. In het verlengde daarvan machtigt de GR in haar hoedanigheid van grondeigenaar de directeur van de N.V. tot ondertekening van de benodigde stukken en akten.⁷⁹

Aankoop 5 vindt plaats

Op 8 december 2016 sluit de GR een koopovereenkomst met de heer W.R. Dijkhuizen. Deze koopovereenkomst heeft betrekking op het recht van beklemming van een kavel bouwland (14.44.40 hectare) alsmede het eigendom van een hoeve totaal 41.94.50 hectare. Het gaat daarbij om de percelen in Uithuizermeeden sectie M nummers 198, 95, 97, 99 en 131.⁸⁰

⁷⁴ 2016.03323 Uitbreiding Eemshaven Zuidoost.

⁷⁵ 2016.11.09 -05a - Conc. RvC-not.EHZO Google.

⁷⁶ 20161208 AB besluit aank Dijkh, verkooptr GR-NV GreenB en vestiging erfp - Corsa 2016.03762.

⁷⁷ 20161208 AB besluit aank Dijkh, verkooptr GR-NV GreenB en vestiging erfp - Corsa 2016.03762.

⁷⁸ Bij een besluit buiten vergaderingen dienen alle vergaderechtigden ingestemd te hebben met deze manier van besluitvorming. De stemmen moeten dan schriftelijk worden uitgebracht.

⁷⁹ 20161208 Aandeelhoudersbesluit uitbreiding EH ZO Dataport - Corsa 2016.03765.

⁸⁰ 20161208 - Koopvk Dijkhuizen aan GSP - 2017.00154.



De GR draagt over aan de N.V.

Op 8 december 2016 sluiten de GR en de N.V. een overeenkomst voor de overdracht van het volle eigendom van terrein A (33.43.10 hectare) kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummers 95, 97, 101, 196 en 198 (alle gedeeltelijk) en terrein B (boerderij) (1.43.61 hectare), kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden, sectie M, nummer 198 gedeeltelijk. Deze overdracht vindt plaats tegen een prijs van € 11.919.225 voor de grondprijs van € 16,91/m².⁸¹ Daarnaast zal de N.V. erfpacht vestigen op een perceel 21.53.20 hectare onder de voorwaarde zoals opgenomen in de akte van inbreng van 14 juni 2013.⁸²

De verwijzing naar een erfpachtovereenkomst voor een perceel van 21.53.20 hectare blijkt onjuist te zijn en op 8 december 2016 sluiten de GR en de N.V. een overeenkomst tot vestiging erfpacht voor 26.90.10 hectare grond kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummers 95 (gedeeltelijk), 97 (gedeeltelijk), 99, 131 en 198 (gedeeltelijk). De overdracht van deze gronden is tegen de prijs van 0 euro.⁸³ Deze overeenkomst is overigens nog niet geformaliseerd door middel van een notariële akte.

De N.V. verkoopt aan Google

Op 21 december 2016 sluiten Green Box Computing B.V. en de N.V. een overeenkomst voor de verwerving van gronden door Green Box via de N.V. en de GR. De N.V. spreekt in de overeenkomst af de intentie te hebben om de gronden in gemeente Uithuizermeeden sectie M nummers 220, 222, 224, 227, 230, 233, 234 en 235 te kopen van de GR. Ook spreekt de N.V. af dat de GR de intentie heeft om voor de verkoop aan de N.V. het volle eigendom van deze gronden te verwerven.⁸⁴ Met deze overeenkomst verkoopt de N.V. de terreinen A (31.43.1 hectare) en B (1.43.61 hectare) voor de prijs van € 49,45/m² voor totaal € 17,2 miljoen.⁸⁵

Aankopen 4 en 5 worden geëffectueerd

Op 22 december 2016 passeert de notariële akte van de aankoop van de gronden van mevrouw Ploeger-Bracht Waker van de overeenkomst van 8 december 2016. Gronden Uithuizermeeden sectie M 231, 232 en 233.⁸⁶

Op 22 december 2016 passeert ook de akte van levering van de gronden van W.R. Dijkhuizen. Daarmee verworft de GR de gronden in Uithuizermeeden sectie M nummers 99, 216, 218, 221, 222, 223, 224, 225, 234 en 235 voor de prijs van totaal € 9.652.286.⁸⁷ Ook bij deze aankoop heeft de GR de afrekening aan de notaris voldaan. De N.V. heeft hiervoor kasgeld aangetrokken en daarmee de GR van geld voorzien.

De levering aan Google vindt plaats

Op 22 december 2016 passeert ook de akte van levering tussen de GR en de N.V. ten behoeve van de verkoop aan Green Box. De GR verkoopt daarmee percelen Uithuizermeeden sectie M nummers 220, 222, 224, 227, 230, 233, 234 en 235 voor de prijs van € 9.813.937.⁸⁸

⁸¹ 20161208 Ovk GR-NV tbv Green Box - Corsa 2016.03784.

⁸² 20161208 Ovk GR-NV tbv Green Box - Corsa 2016.03784.

⁸³ 20161208 Ovk GR-NV tbv Green Box - Corsa 2016.03784.

⁸⁴ 20161221 - koopovk Green Box (niet getekend door GSP) - 2016.03947.

⁸⁵ 20161221 - koopovk Green Box (niet getekend door GSP) - 2016.03947.

⁸⁶ 20161222 - Afschriften diverse akten mbt Oostpolder - 2016.03968.

⁸⁷ 20161222 - Afschriften diverse akten mbt Oostpolder - 2016.03968.

⁸⁸ 20161222 - Afschriften diverse akten mbt Oostpolder - 2016.03968.



Op 29 december 2016 passeert de notariële akte naar aanleiding van de koopovereenkomst tussen de N.V. en Green Box van 21 december. Deze overeenkomst heeft betrekking op terrein A (33.43.10 hectare) voor de prijs van € 16.531.629.⁸⁹

2.3.2. Windturbines beginnen een rol te spelen (2017)

De N.V. krijgt de opstalrechten

Op 25 april 2017 sluiten P.D. Ubbens en de N.V. een optieovereenkomst. P.D. Ubbens verleent daarmee aan de N.V. de optie op een terrein ter grootte van circa 19.91.16 hectare, kadastraal bekend gemeente Uithuizermeeden, sectie M, nummers 211 en 212. Deze optie houdt in dat de N.V. in de periode vanaf 1 mei 2016 tot één maand na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan Eemshaven Zuidoost fase II op dit terrein één of meer zelfstandige opstalrechten krijgt ten behoeve van windturbine(s).⁹⁰ Het opstalrecht wordt gevestigd voor een tijdvak van 20 jaar en de retributie bedraagt € 32.500 exclusief BTW per jaar en wordt jaarlijks op 1 januari met 2,0% geïndexeerd. Ook bij koop van de grond waarop de windturbine gerealiseerd is, blijft de N.V. betaling van retributie verschuldigd tot en met 20 jaar na vestigingsdatum.⁹¹

Bertholet Holding B.V. verwerft de gronden

Op 8 augustus 2017 passeert de leveringsakte die betrekking heeft op de levering van grond van P.D. Ubbens aan S. Jellema als vertegenwoordigingsbevoegd voor: Zonneperceel XIII B.V. en Zonneperceel IX B.V.. Deze akte werkt de koopovereenkomst van 22 mei 2017 uit. Er staan andere namen op de leveringsakte dan op de koopovereenkomst. Hier is toestemming voor van de betrokken partijen, waaronder de besloten vennootschap Grond & Vastgoed Participatiemaatschappij B.V..⁹² Deze laatste B.V. is mede eigendom van Bertholet Holding B.V.

Ventimola B.V. krijgt toestemming tot exploitatie

Op 29 september 2017 richt de - sinds augustus van dat jaar - nieuwe directeur van de N.V. zich in een brief tot J.W. Bakker. In deze brief verleent de directeur namens de GR toestemming voor de exploitatie van windturbines door Ventimola BV. (WT1, WT2 en WT3), Delta Delfzijl BV. (WT4), SEPAR BV. (WT5). Voor WT5 is al bij een derde een recht gevestigd.⁹³

2.3.3. Grondspeculanten zetten Groningen Seaports voor het blok (2017–2018)

Bertholet Holding B.V. verwerft grondposities

Met datum 17 november 2017, is er een registerverklaring inschrijving koopovereenkomst en koopakte. De stukken hebben betrekking op de koop door de heer Bertholet namens de Grond & Vastgoed Participatiemaatschappij B.V. van grond van A.L. Smit. Bertholet koopt met deze overeenkomst de percelen kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummers 113 en 239 voor totaal 3.457.021 euro.⁹⁴

⁸⁹ 20170105 - Verkoop grond aan Greenbox door GSP - 2017.00062.

⁹⁰ 20170425_Ovk Ubbens - GSP - Corsa 2017.01123.

⁹¹ 20170425_Ovk Ubbens - GSP - Corsa 2017.01123.

⁹² 20170808 akte Ubbens-Zonneperceel VIII en IX.

⁹³ 20170929 - Verklaring GSP ten behoeve van SDE aanvraag - 2017.02803.

⁹⁴ 20171117 Afschrift openbaar register Hyp4 dl 71939 nr 145_Smit.



Op 18 december 2017 passeert de leveringsakte voor de levering van percelen door Ubbens (en familie) aan S. Jellema als vertegenwoordigingsbevoegd voor Zonneperceel X B.V. Deze akte geeft aan dat de namen op de leveringsakte anders zijn dan die op de koopovereenkomst. Toestemming daarvoor heeft de B.V. Grond & Vastgoed Participatiemaatschappij B.V. gegeven. Deze laatste B.V. is in eigendom van Bertholet Holding B.V.⁹⁵

De GR laat de eis van getekende contracten vallen

Op 18 oktober 2018 valt het aandeelhoudersbesluit buiten vergadering inzake doorontwikkeling Eemshaven Zuidoost. De aandeelhouder besluit daarmee om - in het verlengde van het besluit over het investeringsvoorstel van 9 november 2012 betreffende project Eemshaven Zuidoost - de eis te schrappen dat voor grondaankopen in dit gebied een contract met een vestigende partij moet zijn getekend.⁹⁶

De N.V. krijgt daarmee ruimere mogelijkheden om grond te verwerven. Op 18 oktober 2018 schrijft het AB: "In de AB-vergadering van 18 oktober 2018 van de GR heeft het Algemeen Bestuur besloten om in algemene zin de N.V. de mogelijkheid te gaan bieden om via de GR strategische gronden te verwerven en heeft zij de N.V. verzocht om een kader op te stellen op basis waarvan beoordeeld kan worden of er sprake is van strategische gronden en of werkelijk tot aankoop moet worden overgegaan."⁹⁷

De N.V. doet nieuwe aankopen

Op 7 november 2018 is het bestemmingsplan Eemshaven Zuidoost fase 2 onherroepelijk geworden. Op 29 november 2018 besluit het algemeen bestuur tot de aankoop van de gronden in de Eemshaven Zuidoost kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummers 110, 112, 113, 239, 274, 275, 276 en 277 met een totaal oppervlak van 45,4 hectare. Het algemeen bestuur besluit ook tot het vestigen van een recht van erfpacht ten gunste van de N.V.. Daarnaast verleent het algemeen bestuur een machtiging aan de directie van de N.V. in de personen van de CEO en de CFO voor het ondertekenen van de nodige stukken.⁹⁸

Mondelinge overeenkomsten worden notarieel vastgelegd

Op 3 december 2018 passeren vier notariële akten die een uitwerking vormen van mondeling gesloten koopovereenkomsten tussen de heer Bertholet en de N.V.. Tijdens de interviews is toegelicht dat er is afgesproken dat de koop onder dezelfde voorwaarden zou plaatsvinden als bij de koop tussen Ubbens/Smit en Powerfield. (m.u.v. de prijs).

De eerste akte is een uitwerking van de mondeling gesloten koopovereenkomst tussen de heer Bertholet handelend namens Grond & Vastgoed Participatiemaatschappij B.V. en de CEO van de N.V., handelend als gevolmachtigde namens het algemeen bestuur.⁹⁹ Deze volmachtiging heeft zijn basis in het besluit van het algemeen bestuur van 29 november 2018. Met het sluiten van deze overeenkomst verwerft de GR gronden die de heer Bertholet op 17 november 2017 kocht van A.L. Smit (kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummers 239 en 113).¹⁰⁰ In 2017 betaalde de heer Bertholet 3.457.021 euro (17,00 euro/m²) voor deze grond. Op 3 december 2018 - iets meer dan een jaar later -

⁹⁵ 20171218 akte Meima en fam Ubbens - Zonneperceel.

⁹⁶ 20181005 - Aandeelhoudersbesluit doorontwikkeling Eemshaven ZO - 2018.02963.

⁹⁷ 2c2 2019.00627 Notitie aankoopbeleid tbv GR.

⁹⁸ 20181129 Besluit AB Aankooptransactie GR percelen EH ZO - 2018GR0289a.

⁹⁹ 20181203 Not akte G&V Part.mij_GR - Corsa 2018.03679.

¹⁰⁰ 20171117 Afschrift openbaar register Hyp4 dl 71939 nr 145_Smit.



koopt de GR deze grond voor 5.416.944,50 euro (26,50/m²).¹⁰¹

De tweede notariële akte vormt een uitwerking van een mondeling gesloten koopovereenkomst tussen de heer Bertholet handelend namens Zonneperceel X B.V. en Zonneperceelbeheer B.V. en de CEO van de N.V. handelend als gevolmachtigde namens het algemeen bestuur.¹⁰² Met het sluiten van deze overeenkomst verwerft de GR gronden die Zonneperceel X B.V. op 18 december 2017 kocht van Ubbens (kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummers 110 en 112).¹⁰³ In 2017 betaalde deze aan de heer Bertholet gelieerde B.V. 861.560 euro (17,00 euro/m²) voor deze grond. Op 3 december 2018 - iets minder dan een jaar later - koopt de GR deze grond voor 1.343.020 euro (26,50 euro/m²).¹⁰⁴

De derde notariële akte vormt een uitwerking van een mondeling gesloten koopovereenkomst tussen de heer Bertholet handelend namens Zonneperceel VIII B.V. en Zonneperceelbeheer B.V. en de CEO van de N.V. handelend als gevolmachtigde namens het algemeen bestuur.¹⁰⁵ Op 3 december 2018 koopt de GR deze grond voor 2.649.788 euro (26,50 euro/m²).¹⁰⁶

Tot slot, de vierde notariële akte vormt een uitwerking van een mondeling gesloten koopovereenkomst tussen de heer Bertholet handelend namens Zonneperceel IX B.V. en Zonneperceelbeheer B.V. en de CEO van de N.V. handelend als gevolmachtigde namens het algemeen bestuur.¹⁰⁷ Op 3 december 2018 koopt de GR deze grond voor 2.573.786 euro (26,50 euro/m²).¹⁰⁸

Van alle leveringen heeft de N.V. de betalingen aan de notaris voldaan.

Bertholet c.s. raken in opspraak

Voorafgaand aan het kopen van de gronden van de heer Bertholet door de GR, raken de heer Bertholet en zijn compagnon de heer Jellema in opspraak in de media en krijgen zij beide een boete van de autoriteit financiële markten.¹⁰⁹ De boetes zijn opgelegd omdat het bedrijf obligaties had aangeboden aan het publiek, zonder een door de AFM goedgekeurde prospectus. Vanuit de RvC van de N.V. was er daardoor enige terughoudendheid ten aanzien van het zakendoen met deze partij. Voorafgaand aan de aankopen van de gronden van de heer Bertholet is er binnen de N.V. en de GR discussie geweest over de vraag of er wel zaken gedaan moesten worden met deze wederpartij. De RvC heeft naar aanleiding van dit dilemma door HS26 Advocaten laten uitzoeken of er juridisch gezien problemen verbonden waren aan het sluiten van een koopovereenkomst met het bedrijf van de heer Bertholet.¹¹⁰ Over deze aankoop is er op verschillende momenten contact geweest tussen de RvC en de voorzitter van de GR.

Achteraf bleek dat de voormalig directeur van de N.V. - die formeel per 1 oktober 2017 uit dienst trad van de N.V. - vanaf 1 september 2017 ook actief was als lid van de raad van advies van het bedrijf achter de heer Bertholet, Powerfield. De toenmalig directeur bevond zich in de laatste maand van zijn werkzaamheden en was deze laatste maand van zijn dienstverband niet meer in functie als directeur.

¹⁰¹ 20181203 Notariële akte G&V Participatiemij en GR - Corsa 2018.03679.

¹⁰² 20181203 Not akte Zp X_GR - Corsa 2018.03805.

¹⁰³ 20171218 akte Meima en fam Ubbens - Zonneperceel.

¹⁰⁴ 20181203 Notariële akte Zonneperceel X en GR - Corsa 2018.03805.

¹⁰⁵ 20181203 Not akte Zp X_GR - Corsa 2018.03805.

¹⁰⁶ 2018.12.03 - Zonneperceel VIII_Afschrift openbaar register - Hyp4 dl 74514 nr 29.

¹⁰⁷ 20181203 Not akte Zp X_GR - Corsa 2018.03805.

¹⁰⁸ 2018.12.03 - Zonneperceel IX_Afschrift openbaar register - Hyp4 dl 74514 nr 30.

¹⁰⁹ <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/206135/bestuurders-powerfield-krijgen-75000-euro-boete-van-afm>.

¹¹⁰ Uit de interviews.



De RvC was het niet eens met deze situatie, mede doordat dit een schending was van de afspraak tussen de commissarissen en de directie. Afgesproken was namelijk dat er melding gemaakt moest worden van nevenfuncties bij de voorzitter van de RvC en dit was niet gebeurd. Ondanks dat de RvC de handelwijze van de voormalig directeur afkeurde, zijn er geen verdere juridische of bestuurlijke stappen ondernomen. Uit het in opdracht van de directie en de RvC uitgevoerde onderzoek door HS26 Advocaten, bleek dat het handelen van de voormalig directeur juridisch niet laakbaar is.

2.3.4. De uitbreiding gaat voort (2018–2020)

Verkoop en levering aan Green Box (Google)

Op 17 december 2018 besluit de door het algemeen bestuur gemandateerde voorzitter van het dagelijks bestuur tot de verkoop van gronden van de GR aan de N.V. ten behoeve van doorverkoop aan Green Box. Daarmee besluit het algemeen bestuur tot de verkoop van de terreinen C, D en E kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummer 229 (gedeeltelijk). De directeuren van de N.V., C. König en H. Sanders worden gemachtigd tot ondertekening van de benodigde stukken.¹¹¹ In de overeenkomst tussen de GR en de N.V. spreken de partijen af dat de GR de grond verkoopt aan de N.V. maar zal leveren aan Green Box. De koopprijs bedraagt 1 euro.¹¹²

Op 19 december 2018 passeert de leveringsakte van de koopovereenkomst tussen de N.V. en Green Box van 21 december 2016. Met deze akte levert de N.V. terrein B, kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummer 235.¹¹³ Hiermee komt uitgifte 2 tot stand.

Gronen in erfpacht voor windturbines

Op 22 februari 2019¹¹⁴ geeft de GR een volmacht aan PlasBossinade advocaten en notarissen om:

- / Drie grondpercelen (windturbinelocaties WT2, WT3 en WT4) in erfpacht uit te geven aan de N.V.. Reden: Op een restant van de terreinen die het havenschap heeft aangekocht van Bakker Bierum ten behoeve van Google, is nog geen erfpachtrecht gevestigd voor de N.V.. De N.V. heeft 'destijds' wel een overeenkomst met Bakker Bierum gesloten voor de uitgifte van een aantal winturbinelocaties, maar het was nog onduidelijk waar deze precies zouden zijn. Om de locaties WT2-4 in erfpacht uit te kunnen geven aan de vennootschappen van de familie Bakker, moet eerst het erfpachtrecht voor de N.V. op de locaties worden gevestigd.
- / Het opstalrecht van de heer P.D. Ubbens van perceel windturbinelocatie WT5 aan te nemen. N.V. geeft WT5 in onderopstal uit aan een vennootschap van de familie Bakker; de ondergrond van het terrein blijft eigendom van Ubbens.
- / Uitgifte van het recht van onderopstal aan de N.V. en om de erfdienstbaarheid van overzwaai (wiekoverslag) met betrekking tot Ventimola B.V., Windcom B.V. en Separ B.V. te realiseren, en te exploiteren windpark langs de N33 in de Oostpolder te Eemsmond te vestigen.¹¹⁵

In de toelichting wordt aangegeven: "Op een restant van de terreinen die het havenschap destijds heeft aangekocht van Bakker Bierum ten behoeve van Google is nog geen erfpachtrecht gevestigd voor GSP N.V.. Om de locaties WT2 t/m 4 in ondererfpacht te kunnen geven aan vennootschappen van de familie

¹¹¹ 20181217 verkooptransactie GR NV tbv Green Box Computing - Corsa 2018GR0314.

¹¹² 20181217 verkooptransactie GR NV tbv Green Box Computing - Corsa 2018GR0314.

¹¹³ 20181219 Afschrift openbaar register - Hyp4 dl 74653 nr 123.

¹¹⁴ 20190226 Akte vestiging ondererfpacht WT 2 3 4 Windcom Ventimola - Corsa 2021.00775.

¹¹⁵ 20190222 GR volmacht erfpacht en opstal windturbine locaties WT2 3 4 en 5 - Corsa 2019GR0011.



Bakker, moet eerst nog het erfpachtrecht voor GSP N.V. op de locaties worden gevestigd.¹¹⁶

Windrechten worden overgedragen aan de familie Bakker

Op 26 februari 2019 vindt de uitgifte windrechten WT2-WT5 aan de familie Bakker plaats via een notariële akte waarin de N.V. ondererfpachtrecht vestigt met Windcom B.V. en Ventimola B.V. (familie Bakker) voor WT2, WT3 en WT4 voor 25 jaar. Voor WT2 en WT3 is de retributie 30.000 euro per jaar per WT (geen index) en voor WT4 is de vergoeding 52.500 euro per jaar (wordt geïndexeerd, maar de wijze waarop moet nog uitgewerkt worden).¹¹⁷ Tevens worden een drietal opstalrechten gevestigd:

- / Aankoop 8: Notariële akte vestiging opstalrecht tussen P.D. Ubbens en GR (opstalrecht) voor een windturbine voor 25 jaar. Jaarlijkse vergoeding aan Ubbens is 32.500 euro - óf 8000 per MW indien de WT een opgesteld vermogen heeft van meer dan 4 MW.
- / Aankoop 8: Notariële akte voor vestiging onderopstalrecht met Groningen Seaports voor een windturbine voor 25 jaar. Jaarlijkse vergoeding aan Ubbens is 32.500 euro - óf 8000 per MW indien de WT een opgesteld vermogen heeft van meer dan 4 MW.
- / Notariële akte voor vestiging onderopstal met Separ B.V. (familie Bakker) voor WT5 voor 25 jaar. De vergoeding is 52.500 euro per jaar (Locatie Ubbens),¹¹⁸ zodat familie Bakker een windturbine kan realiseren. De GR is (hoofd)opstaller, Ubbens is blooteigenaar en de N.V. is (onder)opstaller. De retributie wordt jaarlijks geïndexeerd met CPI, maar kan nooit lager zijn dan voorgaande retributie.

De N.V.-directie krijgt een volmacht voor nieuwe aankopen

Op 15 maart 2019 vraagt de N.V. de GR als zijnde aandeelhouder en grondeigenaar om een algemene volmacht te verlenen aan de CEO en CFO van de N.V. voor het aankopen van gronden ten behoeve van de bedrijfsvoering van de N.V. en voor het ondertekenen van alle benodigde stukken.¹¹⁹

Verkoop en levering aan Green Box (Google)

Op 20 augustus 2019 sluiten de N.V. en Green Box een koopovereenkomst voor de koop van terreinen C (1.18.22 hectare), D (1.26.62 hectare) en E (1.17.19 hectare) voor € 1.844.180,82 ex. (€ 50,94/m²), kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummers 285, 284 en 283. De partijen spreken daarbij af dat de N.V. zal zorgen dat de GR de betreffende gronden rechtstreeks levert aan Green Box.¹²⁰ Op 21 augustus 2019 passeert de notariële akte voor de levering van de terreinen C, D en E. In voorbereiding op deze levering heeft de GR de gronden verkocht aan de N.V. voor € 1.

Bevestiging windmolenrechten familie Bakker

Op 4 februari 2020 sturen de N.V. en de GR een brief aan de heer Bakker van Ventimola B.V. In deze brief, die dient als stuk in de juridische procedure met Waddenwind B.V., bevestigen de N.V. en de GR het recht van Bakker voor het vestigen en exploiteren van windturbine WT1. Gezien de betreffende grond nog niet in erfpacht is uitgegeven, is er bevestiging nodig van de GR als grondeigenaar.¹²¹

¹¹⁶ 20190222 GR volmacht erfpacht en opstal windturbine locaties WT2 3 4 en 5 - Corsa 2019GR0011.

¹¹⁷ 2021.00775 Akte vestiging Ondererfpacht.

¹¹⁸ 20190226 Vestiging (onder) opstalrecht GSP-SEPAR - Corsa 2021.00777.

¹¹⁹ 2c2 2019. 00627 Notitie aankoopbeleid tbv GR.

¹²⁰ 20190820 Koopovereenkomst Green Box.

¹²¹ 20200131 AB - GSP Ventimola bevestiging bestaande vestigen zakelijk recht - Corsa 2020GR0008.



Overdracht gronden van GR naar N.V.

Op 25 juni 2020 sluiten de GR en de N.V. een koopovereenkomst voor de koop en levering van terrein F, kadastraal bekend als gemeente Uithuizermeeden sectie M nummer 110 geheel en nummers 112, 290, 291, 292, 293, 334, 336, 338, 340, 342 en 343. Afgesproken in de overeenkomst is dat de N.V. deze gronden voor 1 euro van de GR koopt en dat de GR de gronden levert aan Green Box.¹²²

De laatste aankoop vindt plaats

Op 8 oktober 2020 sluiten de heer Ubbens, de GR en de N.V. een concept-koopovereenkomst. Met deze overeenkomst verwerft de GR het perceel van de heer Ubbens van 2.000 m² (sectie M nummers 290 en 291) voor de prijs van 54.600 euro (27,30 euro/m²). Deze grond is belast met het zakelijk recht van opstal ten behoeve van windturbine WT5. De heer Ubbens behoudt zijn recht op opstalvergoeding van 32.500 euro per jaar. De notariële akte van levering van deze koopovereenkomst passeert op 12 oktober 2020.¹²³

Verkoop en levering aan Green Box (Google)

Op 4 november 2020 sluiten de N.V. en Green Box een koopovereenkomst voor de verkoop van terreinen F1 en F2 voor de prijs van respectievelijk 35.666.650,50 euro en 80.582 euro.¹²⁴ Op dezelfde dag passeert de notariële akte van deze koopovereenkomst.¹²⁵

Tabel 2. Overzicht grondaankopen tweede tranche

Grondaankopen door GR eerste tranche 2015-2020

Aankoop:	Omvang:	Tegenpartij:	Datum koopovereenkomst:	Datum leveringsakte/ notariële akte:
Aankoop 4		Ploeger-Bracht Waker	8-12-2016	22-12-2016
Aankoop 5	56,4 ha	W.R. Dijkhuizen	8-12-2016	22-12-2016
Aankoop 6	20,4 ha	Dhr. Bertholet namens Bertholet Holding B.V. en Grond & Vastgoed Participatiemaatschappij B.V. (Zonneperceel)	Mondeling	03-12-2018
Aankoop 7	5,1 ha	Dhr. Bertholet namens Zonneperceel Beheer B.V. en Zonneperceel X	Mondeling	03-12-2018
Aankoop 9	10,0 ha	Dhr. Bertholet namens Zonneperceel Beheer B.V. en Zonneperceel VIII	Mondeling	03-12-2018
Aankoop 10	9,7 ha	Dhr. Bertholet namens Zonneperceel Beheer B.V. en Zonneperceel IX	Mondeling	03-12-2018

¹²² 20200625 Koopovk GR NV tbv Green Box Computing - 20211117NV01.

¹²³ 20200929 Brief aan Emmius met getekende koopovk Ubbens P3MH - GR - GSP NV - Corsa 2020.01863.

¹²⁴ 20201104 EXECUTED SPA Site F GSP _ Green Box_v41 incl Annexes.

¹²⁵ 20201104 Afschrift openbaar register - Hyp4 dl 79562 nr 136_GreenBoxF.



Aankoop 8	0,2 ha	P.D. Ubbens	29-09-2020	12-10-2020
-----------	--------	-------------	------------	------------

Grondverkopen/-uitgiften door GR tweede tranche 2015-2020

Aankoop:	Omvang:	Tegenpartij:	Datum koopovereenkomst:	Datum leveringsakte/ notariële akte:
Erfpacht 1	26,9 ha	GSP N.V.	8-12-2016	
Verkoop 2	33,4 ha	GSP N.V.	8-12-2016	22-12-2016
	1,4 ha	GSP N.V.	8-12-2016	22-12-2016
Erfpacht 2	45,2 ha	GSP N.V.		17-12-2018
Verkoop 3	3,6 ha	GSP N.V.	17-12-2018	
Erfpacht 2	-45,2 ha	GSP N.V.		1-7-2020

Grondverkopen/-uitgiften door de N.V. eerste tranche 2012-2014

Aankoop:	Omvang;	Tegenpartij:	Datum koopovereenkomst:	Datum leveringsakte/ notariële akte:
Verkoop 2	33,4 ha	Google	21-12-2016	29-12-2016
Verkoop 2	1,1 ha	Google	21-12-2016	19-12-2018
Verkoop 3	3,6 ha	Google		21-08-2019
Verkoop 4	57,3 ha	Google	4-11-2020	4-11-2020

In deze tabellen wordt enkel een overzicht geboden van de transacties uitgesplitst naar de partijen en de momenten waarop de transacties plaatsvonden. De inhoud van de transacties en de opgenomen voorwaarden hebben geen plek in deze tabel gekregen maar zijn in de voorgaande paragrafen verder toegelicht.

2.4. Fase 4: Nieuwsuur-uitzending over de uitbreiding van de Eemshaven (2021 tot juli)

In een uitzending van Nieuwsuur worden aantijgingen jegens de N.V. gedaan

Op 11 mei 2021 komt Nieuwsuur met een uitzending over mogelijke misstanden in de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost. Nieuwsuur doet verschillende aantijgingen jegens de N.V.. Nieuwsuur beticht de N.V. van belangenverstremming met betrekking tot de positie van een medewerker Grondzaken binnen de N.V. en de onderhandelingen die de N.V. voerde met het bedrijf Bakker Bierum en het dochterbedrijf Delta Noord, waar de medewerker directeur is. Daarnaast stelt Nieuwsuur dat bestuurders onbevoegd handelden door te schermen met onteigening, besluitvormingstrajecten niet af te wachten en een vaststellingsovereenkomst te sluiten met Bakker Bierum die verder gaat dan de eigen bevoegdheden. Ook stelt Nieuwsuur dat de heer Wiertsema onterecht gezegd is geen windmolens op zijn grond te kunnen plaatsen, dat het bestuur van de GR informatie is onthouden en dat N.V. op onheuse wijze geld verdient heeft aan de koop en verkoop van grond ten koste van de grondeigenaren.¹²⁶

¹²⁶ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380318-groningen-raakte-in-de-ban-van-google-met-vriendjespolitiek-tot-gevolg>; NOS artikelen:



Reactie van de N.V.

Enkele dagen na de uitzending van Nieuwsuur komt de N.V. met een korte reactie op de aantijgingen uit de uitzending waarin de N.V. stelt kennisgenomen te hebben van de Nieuwsuur-uitzending, zich niet te herkennen in het door Nieuwsuur geschetste beeld en afstand te nemen van de conclusies in de uitzending.

Ondanks de reactie van de N.V. wordt er dezelfde maand in de vergadering van de Provinciale Staten van de provincie Groningen toegezegd dat in overleg met de partners in de GR een onderzoek zal worden ingesteld naar de gang van zaken rond de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost.

- 11 mei 2021 artikel van Nieuwsuur: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380319-vriendjespolitiek-met-miljoenendeals-in-groningen-na-komst-google>

- 11 mei 2021 artikel Nieuwsuur: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380318-groningen-raakte-in-de-ban-van-google-met-vriendjespolitiek-tot-gevolg>

- 11 mei 2021 artikel van Nieuwsuur: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2380428-groningen-wil-onderzoek-naar-vriendjespolitiek-seaport>

- 20 juli 2021 artikel van Nieuwsuur: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2390035-falend-toezicht-op-havenbedrijf-groningen-seaport>



3. Analyse en conclusies

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het feitenrelaas beschouwd tegen de achtergrond van het in bijlage 2 gepresenteerde normenkader. Daarmee wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag. De onderbouwing hiervan wordt gevormd door de beantwoording van deelvragen 4 t/m 6. Dit geschiedt door middel van een aantal conclusies, onderbouwd met een analyse.

Hoofdvraag

Hebben het Havenschap Groningen Seaports (GSP) en de hierbij betrokken overheden correct gehandeld bij de grondaankopen ten behoeve van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost?

Op basis van het onderzoek kan worden geconstateerd dat niet in alle gevallen geheel correct is gehandeld bij de grondaankopen ten behoeve van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost. Onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden na de verzelfstandiging van het havenbedrijf leidden ertoe dat het organiseren van zakelijke slagvaardigheid niet altijd goed in evenwicht was met het waarborgen van democratische controle. Ten aanzien van een aantal grondtransacties zijn keuzes gemaakt die op gespannen voet staan of niet in lijn zijn met eisen ten aanzien van democratische sturing, toezicht en controle. Ook onervarenheid met grootschalige grondtransacties heeft daaraan bijgedragen. Daarbij is weinig gedaan om werkzaamheden rondom grondtransacties zichtbaar te professionaliseren; er is onvoldoende gebruikgemaakt van lessen en leerervaringen met eerdere grondtransacties. In de hierna volgende conclusies wordt dit verder toegelicht.

3.1. Kaderstelling en democratische controle

Deelvraag 4

Zijn de besluiten genomen met inachtneming van de vigerende afspraken ten aanzien van sturing, controle, verantwoording en andere zorgvuldigheidseisen?

Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden. Enerzijds door de lange periode met een grote hoeveelheid besluiten en anderzijds door wisselende organisatiestructuren. In het algemeen kan gesteld worden dat een helder strategisch kader ontbrak, waardoor bij het handelen van de uitvoeringsorganisatie (eerst het havenbedrijf van het havenschap, later de NV) veel ruimte ontstond voor zakelijk opportunisme. Met het opstellen van de aandeelhoudersstrategie werd weliswaar een beleidskader geboden, maar omdat deze weinig concrete en ook nog conflicterende doelstellingen bevatte, gaf deze weinig houvast. Door het ontbreken van een duidelijk afwegingskader was democratische sturing, controle en verantwoording maar beperkt mogelijk. Ook de complexiteit van de procedures voor investeringen en financieringsconstructen droeg hieraan bij. Op papier waren de bevoegdheidstoedeling en mandatering helder, maar in de praktijk bleken ze complex en onduidelijk, waardoor belangen niet altijd in balans konden worden afgewogen.

Conclusie 1. Het ontbreken van een helder kader voor de N.V. gaf vooral ruimte aan zakelijk opportunisme

Ten aanzien van de besluitvorming binnen GSP mag verwacht worden dat verschillende maatschappelijke en zakelijke belangen zorgvuldig worden afgewogen. Door het ontbreken van



voldoende en specifieke - door de GR opgestelde - kaders, heeft deze afweging ten tijde van de grondtransacties onvoldoende plaatsgevonden. Het betreft hier zowel inhoudelijke kaders, als kaders die democratische *checks and balances* waarborgen. De kaders die er wel zijn boden onvoldoende houvast voor het maatschappelijk belang en gaven vooral ruimte aan zakelijk opportunisme.

Economische beleidskaders ontbreken

Wat de effectiviteit van democratische sturings-, toezichts- en controlemechanismen heeft gehinderd, is het ontbreken van inhoudelijke beleidskaders waaraan de voorstellen van de N.V. konden worden getoetst. De aandeelhoudersstrategie, die enkele jaren na de verzelfstandiging vorm heeft gekregen, bevat slechts algemene doelstellingen op het gebied van werkgelegenheidsgroei, CO₂-reductie en financieel rendement. Hierdoor geeft de GR maar in beperkte mate sturing aan het beleid van de N.V..

Ook voor de verzelfstandiging bleken beleidskaders een beperkte rol te spelen. Ze dienden vooral om plannen achteraf te kunnen rechtvaardigen en minder om voorstellen te toetsen. Zo werd in 2010 – nadat Orange belangstelling had getoond voor de grond in de Eemshaven om hier datacenters te vestigen – door de GR het 'Visiedocument Eemshaven Zuidoost' vastgesteld waarin de wens werd uitgesproken om de Eemshaven in zuidoostelijke richting uit te breiden. Het afzien van de koopovereenkomst met de Wiertsema nadat Microsoft zijn investeringsplannen had ingetrokken, liet zien dat dit visiedocument in de praktijk weinig betekenis had. Vragen uit de markt waren leidend en niet de vooraf vastgestelde beleidskaders van de GR.

De aandeelhoudersstrategie is een duidelijke verbetering maar heeft een beperkte reikwijdte

De komst van de aandeelhoudersstrategie wordt door alle betrokken partijen als verbetering gezien voor sturing, toezicht en controle. Het biedt de deelnemende overheden een gezamenlijk toetsingskader en de N.V. een strategisch kader om het algemeen belang te dienen. Zo functioneert de aandeelhoudersstrategie ook in de praktijk: de GR en de overheden toetsen voorstellen en de jaarstukken aan de aandeelhoudersstrategie en de N.V. zorgt voor een jaarlijkse doorvertaling van de aandeelhoudersstrategie in een vijfjarig bedrijfsplan.

De aandeelhoudersstrategie spreekt zich echter niet uit over de manier waarop verschillende doelstellingen zich tot elkaar moeten verhouden. In de praktijk blijken de hoofddoelen van de aandeelhoudersstrategie op gespannen voet met elkaar te staan. De overheden die deelnemen aan de GR hechten meer belang aan werkgelegenheid en duurzaamheid dan aan rendementsontwikkeling, maar de N.V. wordt uiteindelijk wel op dat laatste afgerekend. Daarnaast zijn niet alle doelen in de aandeelhoudersstrategie concreet gedefinieerd (SMART), wat de N.V. veel ruimte geeft bij de invulling ervan.

Conclusie 2. Het ontbreekt aan een duidelijke toedeling van de borging van het publieke en private belang

In conclusie 1 constateren we dat er onvoldoende kaders zijn voor een zorgvuldige afweging tussen maatschappelijk en zakelijk belang. Wat daarbij komt, is dat het onvoldoende duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de borging van het publieke belang en wie er toeziet op bedrijfsmatige afwegingen. De taakverdeling tussen AB en RvC is op papier helder - het AB ziet toe op het beleid en de RvC op de bedrijfsvoering - maar in de praktijk blijkt niet altijd duidelijk wie wat controleert en wie



waarop toeziet. Ook omdat beleid en bedrijfsvoering niet altijd duidelijk te onderscheiden zijn. Als gevolg hiervan is er geen sluitend toezichts- en controlemechanisme.



Onvoldoende helderheid verantwoordelijkheden AB en RvC

De governance van GSP kent uitgebreide democratische sturings-, toezichts- en controlemechanismen. Toch blijken deze in de praktijk onvoldoende te functioneren. Het AB van de GR en de RvC van de N.V. hebben ieder een toezichthoudende en controlerende taak, die deels overlapt. In de praktijk blijkt hierdoor onduidelijkheid te ontstaan over hoe de verantwoordelijkheden belegd zijn. In interviews werd bijvoorbeeld een aantal keer naar elkaar verwezen. Zo bestaat het beeld dat de RvC ook een toezichthoudende verantwoordelijkheid voor de GR heeft, en andersom dat het AB zich over specifieke onderwerpen buigt die buiten de verantwoordelijkheid van de RvC vallen. Op die manier ontstaat het risico dat er op onderdelen onvoldoende of geen toezicht plaatsvindt.

Zo bleek in de gesprekken het toezicht op de grondaankopen tussen wal en schip lijken te zijn gevallen. Het AB veronderstelde dat de RvC deze inhoudelijk toetst, terwijl de RvC deze transacties niet beschouwd als een onderwerp waarop hij controleert. Omdat de GR de gronden aankoopt, zouden de transacties buiten het toezicht van de RvC vallen. De RvC is de toezichthouder van de N.V. en kijkt daarom niet naar de overeenkomsten die de GR sluit. Desondanks heeft de N.V. een duidelijke rol bij grondaankopen: niet alleen als initiator maar ook als financier van grondaankopen. In dat kader is, gezien de mandaatregeling bij grondaankopen, zeker een controlerende rol voor de RvC weggelegd.

De afweging tussen maatschappelijke en zakelijke belangen rondom grondtransacties ten behoeve van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost, vond met name op het niveau van de RvC plaats. De RvC heeft het oogpunt van de overheid inderdaad meegewogen, maar uiteindelijk dient de RvC het belang van de N.V. en toetst daarom niet alleen aan het maatschappelijk belang.

Complexe inhoud zet toezicht door AB onder druk

Ook het gegeven dat AB-leden naar eigen zeggen niet altijd over voldoende kennis beschikken om de voorstellen van de N.V. goed te kunnen doorgronden, draagt niet bij aan de effectiviteit van de democratische sturing, toezicht en controle. Omdat de N.V. snel moet kunnen inspelen op marktontwikkelingen, heeft het AB niet altijd voldoende tijd om zich een goed oordeel te kunnen vormen en belangen te kunnen afwegen.

Niet alleen de tijdsdruk speelt hierin een rol, maar ook de complexe inhoud en vormgeving van afspraken bij grondtransacties is van belang. Zo is de controle op de vertrouwelijke vaststellingsovereenkomst bij de aankoop van gronden van Bakker Bierum door de GR niet mogelijk geweest. De N.V. is van mening dat de vaststellingsovereenkomst geen onderdeel uitmaakt van de kooptransactie, maar omdat deze overeenkomst het resultaat van de onderhandelingen vastlegt, maakt deze wel degelijk onderdeel uit van de kooptransactie. Ook in de latere akte en overeenkomsten wordt nog verwezen naar de afspraken die in de vaststellingsovereenkomst zijn vastgelegd. Aangezien de inhoud van de vaststellingsovereenkomst niet is opgenomen in de koopovereenkomst en niet separaat is aangeboden aan het AB, hebben AB-leden hun controlerende taak niet volledig kunnen uitvoeren. De GR heeft dus gronden gekocht zonder dat het AB volledig op de hoogte is gebracht over de consequenties van de kooptransactie. Later is bij het uitgeven van windrechten naar de vertrouwelijke vaststellingsovereenkomst verwezen. Desondanks is deze niet toegelicht in het voorstel aan het AB noch is de overeenkomst toegevoegd. Ook hier is het AB niet in staat gesteld een zorgvuldige afweging te maken.



3.2. De gekozen governance was geen weloverwogen antwoord op bestuurlijke opgaven

Deelvraag 5

Heeft de governance-structuur van Groningen Seaports de betrokken overheden in staat gesteld om op een adequate manier invulling te geven aan hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden?

De verzelfstandiging heeft geresulteerd in een suboptimale en complexe structuur waardoor betrokken overheden moeilijk invulling kunnen geven aan hun rol. Verder heeft het de N.V. niet optimaal in staat gesteld om zijn taken slagvaardig uit te voeren. Waar kort na de verzelfstandiging een aantal vraagstukken ontstaan over rollen en verantwoordelijkheden, heeft de gekozen structuur gezorgd voor complexe koopovereenkomsten.

Conclusie 3. De gekozen governance was geen weloverwogen antwoord op bestuurlijke opgaven

De verzelfstandiging van Groningen Seaports stond vooral in het teken van de gewenste ontwikkeling van de haven en de uitbreiding van het havengebied. Met een N.V. zou Groningen Seaports beter in staat zijn om het hiervoor benodigde vreemd vermogen aan te trekken en zouden financiële risico's voor provincie en gemeenten beperkt kunnen worden. Verder zou de verzelfstandiging moeten leiden tot een duidelijker scheiding van verantwoordelijkheden, wat de transparantie en slagvaardigheid van de organisatie zou versterken. Hiermee zou een einde komen aan de complexe sturing vanuit drie overheden met soms tegengestelde opvattingen en belangen. Vastgesteld moet worden dat dit probleem zijn oplossing in de weg heeft gestaan. Tegengestelde opvattingen over de mate waarin moest worden verzelfstandigd, hebben uiteindelijk geleid tot een compromisoplossing die de beoogde bestuurlijke helderheid eerder heeft verkleind dan vergroot.

Complexiteit governance staat slagvaardigheid in de weg

Om de ongerustheid van gemeenten in het proces van verzelfstandiging over het verlies aan democratische sturing en controle weg te kunnen nemen, is veel tijd en energie gestoken in het inrichten van de juiste organisatiestructuren, besluitvormingstrajecten en verantwoordingssystemen. Om dezelfde reden werd de verzelfstandiging maar beperkt doorgevoerd. Hoewel de N.V. taken kreeg op het gebied van havenontwikkeling en -uitbreiding, werd bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het doen van de hiervoor benodigde grondaankopen niet overgedragen. De GR bleef eigenaar van de gronden. Los van de vraag of dit een juiste keuze was, kan gesteld worden dat deze scheiding van taken en verantwoordelijkheden het bestuurlijk construct extra ingewikkeld maakte. Hierdoor werd het lastig om datgene te doen waarvoor de N.V. was opgericht: snel, slagvaardig en marktgericht handelen. Vooral op momenten dat voortvarendheid geboden was, zoals bij onderhandelingen, kwam dit probleem naar voren.

Complexiteit governance vergroot spanning tussen slagvaardigheid en controle

Door de complexiteit van de bestuurlijke structuur werden bestaande spanningen tussen de eisen van slagvaardigheid en democratische controle verder vergroot. In de gekozen structuur is de N.V. geen grondeigenaar. Gronden die verworven werden, werden eigendom van de GR. Het effect daarvan was dat, conform het verzelfstandigingsdocument, bij de gronduitgiftes gebruik werd gemaakt van zogeheten



ABC-constructies: de grond wordt meestal binnen zeer korte tijd twee keer verkocht, van (A) GR naar (B) de N.V. en dan van (B) de N.V. naar in dit geval (C) Google. De spanning tussen de eisen van slagvaardigheid en democratische controle werd nog verder vergroot door financiële constructies te hanteren voor onder andere de administratieve verwerking van grondtransacties. De gronden werden gekocht door de GR en betaald door de N.V., om ook daarbij een wijziging van administratieve afhandeling toe te passen die transparantie nog verder verminderde. Hierop wordt in paragraaf 3.3. nader ingegaan. Ook het gebruik van een vertrouwelijke vaststellingsovereenkomst is hier een voorbeeld van. Democratische *checks and balances* konden hierdoor niet optimaal functioneren.

Complexiteit governance maakt besluitvorming in-transparant

Een ander gevolg van de complexe besluitvormingsstructuur is dat deze niet transparant is en er daardoor lastig verantwoording over kan worden afgelegd. Het is vaak niet navolgbaar hoe belangen zijn afgewogen en in welke mate dat zorgvuldig is gebeurd. Zelfs voor de betrokken gemeenten, de provincie en hun vertegenwoordigers in het AB, is het vaak niet precies duidelijk hoe besluitvormingsprocessen verlopen en wat ieders rol hierin is. Een voorbeeld hiervan is het aandeelhouderschap van de N.V.. Hoewel dit statutair bij de voorzitter van het DB van de GR ligt, verkeren veel AB-leden (én de gemeenten die zij vertegenwoordigen) in de verkeerde veronderstelling dat zij aandeelhouders zijn.

3.3. Proces van verzelfstandiging

Conclusie 4. Het samenvallen van de verzelfstandiging en de uitbreiding van de haven zorgde voor onduidelijkheid over taken en bevoegdheden

Het project rond de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost speelde zich af in een periode van verzelfstandiging waarin de GR en het havenbedrijf werden ontvlochten. Als gevolg hiervan hebben de onderhandelingen met internationale bedrijven en de daarbij behorende grondtransacties met grondeigenaren zich voltrokken in een periode van bestuurlijke en juridische onduidelijkheid. Daarin was het bijvoorbeeld nodig om extern juridische advies in te winnen over de bevoegdheidsverdeling bij het sluiten van koopovereenkomsten. In deze context kon het gebeuren dat afspraken ten aanzien van sturing, controle en verantwoording niet volledig werden nageleefd bij concrete grondtransacties en besluitvorming ten aanzien van de havenontwikkeling, simpelweg omdat deze niet duidelijk waren. Juist toen Groningen Seaports belangrijke stappen zette ten behoeve van de havenontwikkeling, grote financiële verplichtingen aanging en omvangrijke transacties sloot, verkeerde de governance van Groningen Seaports in een transitiefase en functioneerde democratische *checks and balances* niet naar behoren.

Onduidelijkheid in deze periode verzwakte de democratische *checks and balances*

De verzelfstandiging behelsde een langdurig proces van ontvlechting van taken en bevoegdheden. De GR moest wennen aan de nieuwe situatie en had de neiging om zich gedetailleerd met de bedrijfsvoering van de N.V. te bemoeien, in reactie waarop de N.V. wat meer afstand ging nemen van de GR. Tijdens dit proces vonden belangrijke onderhandelingen en grondaankopen plaats voor de eerste fase. Een belangrijke mijlpaal, kort na de verzelfstandiging, is de overeenkomst met Bakker Bierum waar naast de



koopovereenkomst een vaststellingsovereenkomst is gesloten. De onduidelijkheid in deze periode is één van de oorzaken dat deze overeenkomst niet in de RvC (die net was gestart) of de GR in haar rol als grondeigenaar is bediscussieerd. Zonder op de inhoud in te kunnen gaan, kan gesteld worden dat de waarde die de overeenkomst vertegenwoordigt in ieder geval het mandaat van de directeur van de N.V. overstijgt, waardoor deze ten minste besproken had moeten worden in de RvC. Verder had op dat moment geconcludeerd moeten worden dat de overeenkomst onderdeel uitmaakt van de koopovereenkomst voor de gronden van Bakker Bierum en deze had daarmee ook aangeboden moeten worden aan de GR. De afspraken die vastgelegd zijn in deze overeenkomst, kennen een financiële waarde, waardoor meer voor de grond betaald is dan op dat moment bekend was bij de GR. Daar komt nog bij dat er afspraken gemaakt zijn waar de GR in latere leveringen van windmolenrechten aan bleek te zijn gebonden. Hiermee werd de GR aan een afspraak gehouden waarvan zij vooraf geen kennis heeft kunnen nemen.

Grootschalige grondtransacties waren geen routine voor GSP

De onduidelijkheden die de verzelfstandiging met zich meebracht over taken en bevoegdheden, werd versterkt door het gegeven dat GSP weinig tot geen ervaring had met de omvangrijke grondtransacties die op dat moment speelden. Er waren hiervoor (nog) geen vaste procedures voorhanden. Het ontwikkelen van die procedures werd bemoeilijkt door de eerdergenoemde onduidelijkheden die de verzelfstandiging met zich mee had gebracht. Beide onduidelijkheden versterkten zo elkaar.

3.4. Grondtransacties

Deelvraag 6

Zijn de grondaankopen op een correcte manier verlopen en hebben overheidsorganen hierbij gehandeld conform zorgvuldigheidseisen? Was er sprake van voorkennis van één of meerdere publieke partijen en is daarmee oneigenlijk voordeel behaald? Is er genoeg ondernomen om belangenverstremming of de schijn ervan te voorkomen?

Niet in alle gevallen zijn de grondaankopen op een correcte manier verlopen. Ten aanzien van de vaststellingsovereenkomst die aanvullend op de koopovereenkomst met Bakker Bierum is gesloten, kan geconstateerd worden dat de N.V. hier buiten haar mandaat heeft gehandeld. Daarnaast heeft de onervarenheid met grootschalige grondtransacties ervoor gezorgd dat er onvoldoende gebruik is gemaakt van het bestaande instrumentarium, bijvoorbeeld om grondspeculaties tegen te gaan. Ook ten aanzien van zorgvuldigheidseisen kan geconstateerd worden dat enerzijds vanaf 2015 het besluitvormingsproces is ingericht conform de gekozen governance-structuur, maar anderzijds er in de fase van ontvlechting veel onduidelijk was over wie welke verantwoordelijkheid had in de praktijk. Dit laatste heeft gevolgen gehad voor de democratische sturing en controle in een aantal situaties (de vaststellingsovereenkomst en andere grondtransacties, beleid gebaseerd op marktfragen). De onderzoekers hebben niet kunnen constateren dat er met voorkennis is gehandeld door één of meerdere publieke partijen. In één geval is er onvoldoende gedaan om (de schijn van) belangenverstremming te voorkomen. Het betreft de rol van de vertrekkend directeur van de N.V. als adviseur bij Powerfield.



Conclusie 5. Uitvoering van grondtransacties heeft te weinig lijn

Bij het vaststellen van het 'visiedocument uitbreiding Eemshaven' is expliciet aangegeven dat het belangrijk was om overeenkomsten te sluiten met de vijf grondeigenaren voor de aankoop van de gronden om speculatie tegen te gaan. Het terrein was op dat moment immers bewezen geschikt voor datacentra en uitbreiding lag voor de hand. GSP bezat op dat moment de gronden niet, wat een hoog risico op speculatie met zich meebracht. Pas in 2018 zijn de voorwaarden voor grondaankoop versoepeld, waardoor strategisch verwerven mogelijk werd en speculatie verder beperkt kon worden. Op dat moment was het echter niet langer relevant voor de ontwikkeling van het plangebied. Daarmee kan gesteld worden dat er te weinig is gedaan om grondspeculaties tegen te gaan en publieke belangen te verankeren in deze gebiedsontwikkeling.

De directie doet te weinig om grondspeculatie tegen te gaan

Bij het vaststellen van het 'visiedocument uitbreiding Eemshaven' werd gevraagd om een mandaat voor de directeur van Groningen Seaports voor het sluiten van voorlopige koopcontracten of optiecontracten met de vijf grondeigenaren in de zuidoosthoek. Deze voorlopige koopcontracten zouden gesloten worden onder voorbehoud van goedkeuring door het AB. Hierbij werd aangegeven dat het sluiten van deze contracten belangrijk was, omdat daarmee voorkomen kon worden dat andere ontwikkelaars of grondspeculanten contracten zouden sluiten met de grondeigenaren.

Dat grootschalige grondtransacties geen routine waren voor GSP blijkt uit het feit dat er, ondanks dat de mogelijkheid hiertoe geboden wordt, geen gebruik is gemaakt van optiecontracten of andere manieren om speculatie tegen te gaan. Wanneer gebruikgemaakt zou worden van de optie tot koop, kan vooruitlopend op een koopcontract de grond worden vastgelegd. In een optiecontract worden dan voorwaarden opgenomen voor het verwerven van de gronden. De optiehouder, in dit geval GSP, zou op deze manier voorkomen dat andere ontwikkelaars of grondspeculanten contracten sloten met de grondeigenaren. Daarmee zou het risico op het verwerven van gronden tegen een hogere prijs beperkt worden. Het is uiteraard mogelijk dat geen overeenstemming bereikt kon worden over het sluiten van koopoptieovereenkomsten. Desondanks heeft dit niet tijdig geleid tot een alternatieve strategie, waardoor speculatie heeft kunnen plaatsvinden zoals de situatie in 2017/2018 rondom de grondaankopen van Bertholet. Bijvoorbeeld het tijdig voorstellen om de verplichting om gronden pas aan te kunnen kopen als ook een verkoopovereenkomst gesloten is, los te laten, heeft te laat plaatsgevonden. Namelijk toen de grondspeculatie al had plaatsgevonden.

Gronden mochten enkel gekocht worden wanneer ook de verkoop gereed was

Het risico op grondspeculatie was groter, omdat de directeur van de N.V. tot 2018 gehouden was aan instructies van de GR om pas over te gaan tot investeringen nadat een verkoopcontract was afgesloten. Als gevolg van deze voorwaarde konden grondposities niet strategisch verworven worden en ontstond druk op de onderhandelingen met de partijen van wie GSP de gronden moest verwerven. Dit bracht twee risico's met zich mee:

- de onderhandelingspositie van de verkopende partij wordt sterker en deze kan daarmee meer vragen voor de grond, er is immers noodzaak om snel te handelen vanuit GSP, en;



- de verkopende partijen voor de latere fases zijn lang in onzekerheid gebleven. Als gevolg hiervan hebben andere ontwikkelaars of grondspeculanten meer kans gemaakt om een deal te sluiten.

De opgenomen voorwaarde om het risico te beperken bij de aankoop van gronden, heeft geleid tot een vergroot risico op grondspeculatie en uiteindelijk geleid tot het duurder aankopen van de gronden dan vooraf was voorzien.



De voorwaarden voor grondaankopen worden versoepeld

Op 18 oktober 2018 valt het aandeelhoudersbesluit inzake doorontwikkeling Eemshaven Zuidoost. De aandeelhouder besloot om voor de uitbreiding de eis te schrappen dat voor grondaankopen in dit gebied een contract met een vestigende partij moet zijn getekend. De N.V. krijgt daarmee ruimere mogelijkheden om grond te verwerven. Tegelijkertijd wordt door het AB verzocht om een kader op te stellen op basis waarvan beoordeeld kan worden of er sprake is van strategische gronden en of werkelijk tot aankoop moet worden overgegaan. Voor de laatste uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost zal dit besluit weinig effect hebben; de laatste significante aankoop in het kader van de uitbreiding heeft plaatsgevonden in december 2018, waardoor strategische aankopen niet langer relevant zijn.

Conclusie 6. Er was verwarring rondom eigendomssituatie

Het compromis dat gesloten is waardoor het grondeigendom bij de GR blijft, zorgt voor complexiteit bij de gronduitgifte aan Google. Als gevolg daarvan is de erfpachtovereenkomst nooit correct afgehandeld en moet dit nu jaren na dato, nog rechtgezet worden. Daarna wordt de complexiteit nog verder vergroot door een wijziging van de financiële inrichting bij de verkoop van de gronden van GR naar N.V., waardoor publieke controle in het geding is gekomen. De voordelen van de wijziging hebben in de ogen van de N.V. en de GR zwaarder gewogen dan publieke transparantie. Bij de laatste significante grondaankoop in 2018 is de correcte manier van handelen nog verder onder druk komen te staan door de koopovereenkomst mondeling te realiseren en niet vast te leggen in een schriftelijke koopovereenkomst. Hoewel de toenmalige voorzitter van de GR volledig op de hoogte was van deze transactie en hier toestemming voor had gegeven, is hier niet gehandeld in overeenstemming met eisen van democratische sturing, controle en verantwoording bij een transactie die al ter discussie stond. Dat de genoemde overeenkomst later in een notariële acte werd vastgelegd, doet daar weinig aan af.

GR wil bloot eigendom in handen houden

Bij de verzelfstandiging is bepaald dat het bloot eigendom van de gronden in handen blijft van de GR. Het economisch gebruik van de gronden wordt middels een erfpachtovereenkomst overgedragen aan de N.V.. Tevens is bepaald dat dit ook van toepassing is bij gronden die vanaf dat moment gekocht zouden worden.

Naar aanleiding van de verzelfstandiging gaf de N.V. uitvoering aan de ambitie om de Eemshaven Zuidoost tot ontwikkeling te brengen en in 2013 werd dat concreet met de eerste verkoop aan Google. Doordat Google het volledig eigendom van de gronden wilde in plaats van een ondererfpachtconstructie, moest het eigendom overgedragen worden van de GR naar de N.V.. Daardoor ontstond een trein aan transacties (de eerder genoemde ABC-constructie) om de gronden te kunnen leveren aan Google. In de afbeelding hieronder is dit gevisualiseerd.



Na deze serie transacties zou de eindsituatie moeten zijn dat Google het eigendom heeft op 43,9 hectare en dat de N.V. middels een erfpachtovereenkomst het economisch eigendom heeft over de resterende



gronden (40,8 hectare). Doordat deze overeenkomst niet gepasseerd is, is het economisch nut niet overgedragen aan de N.V..

Zoals zichtbaar is in onderstaande afbeelding, ontstaat eenzelfde situatie bij de tweede tranche aan transacties. Hierdoor loopt de grondbalans met gronden waarvan het economisch nut bij de GR ligt op tot 62,3 hectare eind 2016.

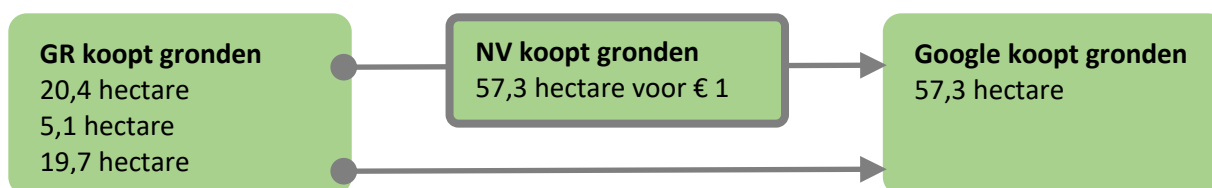


Opvallend is dan, dat eind 2016 overeenkomsten voor erfpacht tussen de GR en de N.V. worden opgesteld, maar dat deze niet passeren. Hiermee blijft, ondanks dat deze bij alle partijen bekend is, de situatie in stand en strijdig met de verzelfstandigingsafspraken.

GR koopt gronden maar de NV betaalt de gronden

Aangezien in de GR beperkte financiële middelen beschikbaar zijn, heeft de N.V. de betalingen aan de notaris voldaan. Aangezien de GR eigenaar wordt en de N.V. de gronden betaalt, heeft de N.V. een vordering op de GR ter grootte van aankoopbedrag. Dit wordt vervolgens gecorrigeerd in de daarop volgende transactie tussen GR en N.V..

Vanaf de derde tranche transacties is de methode aangepast en verloopt het 'treintje' conform onderstaande afbeelding. Wat niet in dit treintje is opgenomen maar wel heeft plaatsgevonden, zijn twee transacties rondom erfpacht. De gronden die de GR in 2018 kocht zijn eerst in erfpacht uitgegeven aan de N.V.. In 2020 heeft in het kader van de levering aan Google, de N.V. het economisch eigendom terug geleverd aan de GR. Hierdoor kon het bloot eigendom als geheel overgedragen worden van GR naar Google.



Initieel zorgen de overeenkomsten van de bovenstaande trein aan transacties voor een vreemde interpretatie. Echter, doordat de N.V. betaalt voor de gronden die de GR koopt, sluit deze situatie financieel gezien. In het kader van transparantie is deze uitwerking van de transacties discutabel. Het geeft immers de indruk dat de N.V. 'gratis' de grond ontvangt van de GR, een publieke organisatie, en deze doorverkoopt aan Google. Gesteld kan worden dat de voordelen van de wijziging in de ogen van de N.V. en de GR zwaarder wogen dan publieke transparantie.



Aankoop van gronden in derde tranche zorgt voor discussie

Na de tweede uitbreiding van Google lag het in de lijn der verwachting dat ook het resterende gedeelte van het plangebied door GSP verworven zou worden met als doel dit te verkopen aan Google. Echter, er is op basis van eerdere besluitvorming op grond waarvan het niet was toegestaan gronden aan te kopen zonder dat daarvoor een koper was, geen invulling gegeven aan het verwerven van deze resterende gronden. Er was immers nog geen verkoop afgerond. Als gevolg hiervan heeft GSP een grondspeculant de mogelijkheid gegeven om in september 2017 de gronden te kopen en in december 2017 geleverd te krijgen.

Nadat in oktober 2018 de voorwaarde geschrapt wordt dat pas grond mag worden gekocht wanneer er een contract met de wederpartij is, wordt begin december 2018 de levering van de grond van de speculant afgerond. Bijzonder aan deze transactie is dat hier een mondelinge koopovereenkomst is gesloten omwille van tijdsdruk, terwijl op dit moment:

- In de aandeelhoudersvergadering van oktober gesproken werd over de resultaten van het onderzoek naar de verkopende partij (deze was negatief in de publiciteit gekomen rondom grondtransacties in dit gebied);
- Er geen koopovereenkomst met Google is, en;
- De uiteindelijke verkoop plaats heeft gevonden in 2020.

Op basis hiervan lijkt de tijdsdruk beperkt en lijken er voldoende mogelijkheden om, eventueel onder voorwaarden, een koopovereenkomst te sluiten met de grondspeculant. Ondanks dat het wettelijk mogelijk is, is het ongebruikelijk om bij grondtransacties van deze omvang enkel een mondelinge koopovereenkomst te sluiten. Zoals ook uit de eerdere overeenkomsten blijkt, zijn de afspraken en beschrijvingen horend bij de koop van gronden omvangrijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan schoongrondverklaringen, tijdelijk gebruik, leveringsvoorwaarden, ontbindingsvoorwaarden, et cetera. Dat dit niet eerder wordt vastgelegd is bijzonder, zeker gezien de ervaring die de N.V. inmiddels heeft met het opstellen van koopovereenkomsten. Tijdens de interviews is opgemerkt dat met de verkopende partij is afgesproken om de voorwaarden die zij eerder hadden opgenomen in de koopovereenkomst, door te zetten in de overeenkomst tussen de verkopende partij en GSP. Uiteraard is dit een mogelijkheid, maar ook deze afspraak wordt nooit geformaliseerd in een vastgelegde overeenkomst. Pas bij de notaris worden de afspraken in de nota verwerkt.

Daar komt nog bij dat de gronden uiteindelijk eigendom worden van de GR, een overheidsorganisatie, die in deze context 'blind' akkoord geeft op de aankoop. In dat kader is het sluiten van een mondelinge overeenkomst geen transparante overeenkomst en is de gekozen route, zeker in deze casus, discutabel. Bij deze overeenkomst was de vertrekend directeur betrokken bij de verkopende partij en kort voor het sluiten van de overeenkomst was namelijk een onderzoek geweest waarin handelen met de verkopende partij ter discussie was gesteld. Ondanks dat hier een positief advies uit is gekomen, kan worden gesteld dat hier niet is gehandeld in overeenstemming met eisen van democratische sturing, controle en verantwoording en met eisen van efficiency.



4. Aanbevelingen

In de onderzoeksopdracht is vooral gevraagd om terug te kijken en een oordeel te geven over de grondtransacties ten behoeve van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost. Met de conclusies en analyse wordt hierop een antwoord geformuleerd op basis waarvan de GR, de betrokken overheden en de N.V. het gesprek verder kunnen voeren en publieke verantwoording kan worden gegeven. Hieronder worden daartoe enkele korte aanbevelingen gedaan.

4.1. Verhelder en versimpel de governance-structuur

Het onderzoek heeft laten zien dat de governance-structuur van GSP complex en onoverzichtelijk is. Het was hierdoor vaak onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was en om welke redenen een bepaald besluit is genomen. De misverstanden die er hierover ontstonden, hebben deze onduidelijkheden nog verder versterkt. Dit alles heeft een goede controle van en verantwoording over het handelen van GSP bemoeilijkt.

Het functioneren van de governance-structuur stond al eerder op de agenda van GSP, nog voor de Nieuwsuur-uitzendingen over de grondtransacties in Eemshaven. Deloitte heeft hiervoor in 2020 een verkennend onderzoek uitgevoerd en komt binnenkort met definitieve aanbevelingen. In aanvulling hierop bevelen wij aan om de governance van GSP te vereenvoudigen en daarmee effectiever en transparanter te maken.

- 1) *Kom tot een betere scheiding van overheidsrollen.* De onduidelijkheid van de governance van GSP kan voor een belangrijk deel worden teruggevoerd op het gegeven dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden niet helder en logisch is. Zo is de GR bij de N.V. betrokken vanuit aandeelhoudersperspectief, als borgsteller en soms ook als grondeigenaar. Daarnaast zijn de betrokken gemeenten, de provincie én de GR vanuit hun publiekrechtelijke taken betrokken als bevoegd gezag, vergunningverlener, toezichthouder of beleidsmaker. Veel overheidsrollen zijn hierdoor geconcentreerd bij een beperkt aantal personen, wat een heldere rolverdeling in de weg staat en het functioneren van *checks and balances* kan hinderen. We raden daarom aan om de verschillende overheidsrollen binnen GSP beter te scheiden, zodat de overheid duidelijker en effectiever sturing kan geven aan de ontwikkeling van GSP.
- 2) *Breng taken en bevoegdheden beter met elkaar in balans.* Tegenover deze genoemde concentratie van bevoegdheden bij de GR en aangesloten overheden, staat een erg stringente scheiding van bevoegdheden tussen GR en N.V.. Zoals eerder is opgemerkt, heeft dit het gebruik van hulpconstructies – die de transparantie van de besluitvorming verder hebben verminderd – in de hand gewerkt. Om die reden stellen we voor om taken en bevoegdheden beter met elkaar in balans te brengen, onder meer door de N.V. de bevoegdheid te geven tot het doen van grondaankopen.
- 3) *Vereenvoudig controlemechanismen.* Eerder is opgemerkt dat de verzelfstandiging van de N.V. maar beperkt is doorgevoerd. Een aspect hiervan is de uitgebreide en complexe controle van de GR op de N.V.. Achteraf kan worden gesteld dat hier sprake was van een controle-paradox: een overdaad aan controlemechanismen heeft effectieve controle bemoeilijkt. Om die reden is het



raadzaam om de bestaande controlemechanismen kritisch tegen het licht te houden en na te gaan hoe met minder controle effectiever controle kan worden uitgeoefend.

4.2. Versterk de politieke sturing op de havenontwikkeling

De politieke sturing op de havenontwikkeling is beperkt geweest. Dat heeft allereerst te maken met de hierboven al uiteengezette complexiteit van de governance, waardoor de besluitvorming binnen GSP voor AB-leden en anderen niet gemakkelijk navolgbaar was. Verder is de rol van politici – in dit geval raads- en Statenleden – bij een GR altijd beperkt en bij een N.V. nog meer. Tot slot ontbrak het aan heldere politieke kaders voor de havenontwikkeling. Omdat de aandeelhoudersstrategie van de GR zeer algemene en niet geprioriteerde doelstellingen bevat, misten de AB-leden van de GR een helder toetsingskader om de voorstellen van de N.V. te kunnen beoordelen, waardoor het voor hen lastig was om hun gemeenteraden of Provinciale Staten deelgenoot te maken van de plannen.

- 1) *Geef gemeenteraden en PS een duidelijker rol.* Het AB van GR GSP bestaat momenteel onder andere uit gemeenteraads- en Statenleden. In de huidige praktijk van intergemeentelijke samenwerking is dat erg ongebruikelijk. Het plaatst raads- en Statenleden namelijk in een moeilijke dubbelrol: als AB-lid zijn ze eindverantwoordelijk voor het beleid van de GR, terwijl ze als raads- of Statenlid verantwoordelijk zijn voor de financiële en beleidsmatige controle op de GR. Dat de GR de praktische werkzaamheden heeft verzelfstandigd in een N.V., maakt deze dubbelrol extra ingewikkeld. We raden daarom aan om raads- en Statenleden een duidelijkere rol te geven in de besluitvorming. In plaats van de vertegenwoordiging van raads- en Statenleden in het AB, kan dan worden gedacht aan bijeenkomsten waar vertegenwoordigers van raden en Staten zich laten informeren over havenontwikkelingen en hierover van gedachten kunnen wisselen.
- 2) *Ontwikkel een nieuwe havenvisie die beter geïntegreerd is in regionaal economisch beleid.* De politieke sturing op de havenontwikkeling is beperkt gebleven tot het vaststellen van algemene doelstellingen die samen de aandeelhoudersstrategie vormen. De eerder (in 2012) vastgestelde Havenvisie 2030 was nog minder concreet. Hierdoor miste het AB van de GR houvast bij het beoordelen van de voorstellen van de N.V. en daarmee indirect ook de betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten. Dat houvast ontbrak ook, omdat de kaders voor de havenontwikkeling niet of nauwelijks verbonden zijn met beleidskaders voor bredere economische ontwikkelingen. Wat de bijdrage is van de havenontwikkeling aan de economie van de regio, de provincie of het landsdeel, is daarmee onduidelijk. We stellen daarom voor om een nieuw actueel beleidskader te ontwikkelen dat de havenontwikkeling verbindt met regionale, provinciale en landsdelige economische ontwikkelingen. Op die manier komt er een beter en meer uitgewerkt strategisch beleidskader waarmee de havenontwikkeling kan worden gestuurd en bijgestuurd.



Bijlage 1. Bronnenlijst

Voor een opsomming van de schriftelijke bronnen verwijzen wij graag naar de voetnoten in de rapportage.

Achternaam	Functie
De heer J. Stokroos	Lid managementteam Groningen Seaports N.V.
De heer H. Post	Voormalig directeur Groningen Seaports N.V.
De heer C. König	Directeur Groningen Seaports N.V.
De heer H. Sanders	Financieel directeur Groningen Seaports N.V.
Mevrouw A. Dikkema	Secretaris raad van commissarissen en directie Groningen Seaports N.V.
De heer B. Bruggeman	Voormalig voorzitter raad van commissarissen Groningen Seaports N.V.
De heer H. Roose	Lid raad van commissarissen Groningen Seaports N.V.
De heer F. Keurentjes	Voorzitter raad van commissarissen Groningen Seaports N.V.
De heer J. Atsma	Lid raad van commissarissen Groningen Seaports N.V.
De heer L. Klip	Commercieel medewerker binnendienst beleidsadviseur economie en handelsmarkt Groningen Seaports N.V.
Mevrouw C. Vierenhalm	Bedrijfsjurist Groningen Seaports N.V.
De heer R. Van Essen	Bedrijfsjurist Groningen Seaports N.V.



De heer I. Rijzebol	Gedeputeerde provincie Groningen
De heer M. Bouman	Voormalig voorzitter gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports en voormalig gedeputeerde provincie Groningen
De heer G.J. Steenberg	Lid van het algemeen bestuur gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports
De heer K. Swagerman	Voormalig lid algemeen bestuur gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports
De heer H. Haze	Lid van het algemeen bestuur gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports
De heer L. Geesink	Strategisch adviseur ruimtelijk en gebiedsontwikkeling gemeente Eemsdelta
De heer R. Koch	Gemeentesecretaris gemeente Eemsdelta
De heer H. Schrikkema	Provinciesecretaris provincie Groningen
De heer M. Hölterhoff	Treasurer provincie Groningen en betrokken in de eigenaarsrol bij de gemeenschappelijk regeling Havenschap Groningen Seaports
De heer R. Postma	Plaatsvervangend treasurer provincie Groningen en betrokken in de eigenaarsrol bij de gemeenschappelijk regeling Havenschap Groningen Seaports
De heer A. Swart	Secretaris gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports



De heer P. Van Vilsteren	Gemeentesecretaris gemeente Het Hogeland
De heer G. Kleinsmit	Beleidsadviseur economie en handelsmarkt gemeente Het Hogeland
De heer B. Haan	Voormalig redacteur Nieuwsuur

In het onderzoek was voorzien in een interview met de accountant van de N.V.. Dit interview heeft niet kunnen plaatsvinden vanwege de geheimhoudingsovereenkomst en de hoogte van de boeteclausule die hiermee gepaard zou moeten gaan.



Bijlage 2. Normenkader

1. Introductie:

Om de formele organisatie van Groningen Seaports en het feitelijk functioneren van alle verantwoordelijken hierbinnen te kunnen beoordelen, stellen we de volgende vragen centraal:

- / Zijn de besluiten genomen met inachtneming van de vigerende afspraken ten aanzien van sturing, controle, verantwoording en andere zorgvuldigheidsvereisten?
- / Heeft de governance van Groningen Seaports de betrokken overheden in staat gesteld om op een adequate manier invulling te geven aan hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden?
- / Zijn de grondaankopen op een correcte manier verlopen en hebben overheidsorganen en hun vertegenwoordigers hierbij gehandeld conform zorgvuldigheidseisen? Was er sprake van voorkennis van een of meerdere publieke partijen en is daarmee oneigenlijk voordeel behaald? Is er genoeg ondernomen om belangenverstremgeling of de schijn ervan te voorkomen?

Voor de beantwoording van deze vragen hanteren we een normenkader, aan de hand waarvan we deze vragen beantwoorden.

2. Uitgangspunten normenkader

Het normenkader voor het onderhavig onderzoek wordt ontleend aan nationale en internationale standaarden zoals de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur van BZK, de principes van goed bestuur van de Raad van Europa en de OECD Good Governance Principles.¹²⁷ Deze normen komen er kortgezegd op neer – met een verwijzing naar Lincolns beroemde Gettysburg Address¹²⁸ – dat het openbaar bestuur van, door en voor burgers dient te zijn. Eisen die in de internationale literatuur worden samengevat onder de noemers inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit en outputlegitimiteit.¹²⁹ Dit levert het volgende algemene normenkader op:

A – Overheid *door* de burgers – inputlegitimiteit.

Deze norm gaat over democratische zeggenschap en kan als volgt worden geconcretiseerd:

¹²⁷ BZK (2009), *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Den Haag, BZK; Raad van Europa (S.N), *12 principles of good democratic governance*. Straatsburg: Raad van Europa; OECD (2008), *The Directorate for Public Governance*. Parijs, OECD.

¹²⁸ “Government of the people, by the people, for the people”, uit the Gettysburg Address van Abram Lincoln uit 1863.

¹²⁹ Scharpf, F., (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford University Press, Oxford.



- / De governance biedt burgers en hun vertegenwoordigers (gemeenteraadsleden, Statenleden, leden AB van de GR) mogelijkheden om zeggenschap te hebben in overheidsbesluiten die hen aangaan.
- / Het bestuur verantwoordt zijn beslissingen regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving. Als het bestuur wordt geconfronteerd met kritiek op zijn functioneren, worden de gemaakte keuzes en overwegingen verantwoord.

B – Overheid van de burgers – throughputlegitimititeit.

Deze norm stelt dat de overheid publieke belangen zorgvuldig, helder en evenwichtig dient af te wegen. Deze norm kan als volgt worden ingevuld:

- / Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat.
- / Het bestuur komt tot een zorgvuldige afweging van belangen en laat zien hoe die afweging tot stand is gekomen.
- / Het bestuur handelt in overeenstemming met zijn bevoegdheden en geldende wet- en regelgeving.
- / Governance is up-to-date en voldoet aan hedendaagse professionele eisen van toezicht en goed bestuur (bijvoorbeeld geen “dubbele petten”).
- / De governance is niet onnodig complex en ingewikkeld, maar makkelijk uitlegbaar.

C - Overheid voor de burgers – outputlegitimititeit.

Deze norm gaat over het vermogen van de overheid om haar taken doeltreffend uit te voeren.

- / Het bestuur richt zich op het realiseren van doelen voor de samenleving en neemt beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.
- / Het bestuur verantwoordt zich over de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt.
- / Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hierop in.

3. Niveaus

De governance in het onderzoek kent verschillende niveaus. Er is sprake van governance op het bestuurlijk niveau, op het niveau van de bedrijfsvoering en op het economische niveau van de transacties. Meer specifiek gaat het in ons onderzoek om de gelaagdheden:

- / Bestuur: de gemeenschappelijke regeling (GR)
- / Bedrijfsvoering: de onderneming (NV)
- / Economisch: de grondtransacties (GTA)

De algemene normen worden daarom voor ieder van deze niveaus geconcretiseerd als basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.



Uitwerking normenkader

In de volgende tabel is het normenkader nader uitgewerkt voor ieder niveau.

Algemene norm	Bestuurlijk - GR	Bedrijfsvoering - N.V.	Economisch - GTA
A – Overheid door de burgers – inputlegitimiteit.			
De governance biedt burgers en hun vertegenwoordigers (gemeenteraadsleden, Statenleden, leden AB van de GR) mogelijkheden om zeggenschap te hebben in overheidsbesluiten die hen aangaan.	Het AB van de GR heeft democratische zeggenschap in de besluiten van de GR.	De N.V. voert beleid conform GR-besluiten uit en verantwoordt zich daarover.	Met de grondtransacties wordt invulling gegeven aan het beleid dat door het AB van de GR is vastgesteld. Contracten passen binnen het beleid en de aandeelhoudersstrategie van de GR en worden getoetst op directieniveau.
Het bestuur verantwoordt zijn beslissingen regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving. Als het bestuur wordt geconfronteerd met kritiek op zijn functioneren, worden de gemaakte keuzes en overwegingen verantwoord.	De GR kent systemen en procedures die een transparante verantwoording ondersteunen. Bestuurlijke afwegingen en keuzes zijn inzichtelijk en herleidbaar.	De N.V. kent een transparante verantwoording en bijbehorende systemen en procedures. Afwegingen en keuzes zijn inzichtelijk en herleidbaar.	Contracten worden volgens een vastgestelde procedure afgesloten, waarover open en inzichtelijk wordt verantwoord.
B – Overheid van de burgers – throughputlegitimiteit.			
Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat.	De GR is open en transparant in zijn communicatie en verantwoording.	De N.V. is open en transparant in zijn communicatie en verantwoording.	n.v.t.
Het bestuur komt tot een zorgvuldige afweging van belangen en laat zien hoe die afweging tot stand is gekomen.	De GR komt tot een zorgvuldige afweging van belangen en maakt inzichtelijk hoe die afweging tot besluitvorming heeft geleid.	De N.V. handelt binnen de afwegingskaders van de GR en verantwoordt zijn besluiten aan de GR als aandeelhouder.	Contracten zijn conform gemaakte afwegingskaders.
Governance is up-to-date en voldoet aan hedendaagse professionele eisen van	De GR heeft een gangbaar systeem van checks &	De N.V. heeft een gangbaar systeem van	'Overeenkomsten' worden gesloten volgens gangbare standaarden en bevatten



Algemene norm	Bestuurlijk - GR	Bedrijfsvoering - N.V.	Economisch - GTA
toezicht en goed bestuur (bijvoorbeeld geen 'dubbele petten').	balances dat adequaat functioneert.	checks & balances dat adequaat functioneert.	geen onnodig complicerende bepalingen.
Het bestuur handelt in overeenstemming met zijn bevoegdheden en geldende wet- en regelgeving.	De GR werkt binnen de geldende wet- en regelgeving en de bevoegdheden die aan de GR zijn toegekend.	De N.V. werkt binnen de geldende wet- en regelgeving en de bevoegdheden die aan de N.V. zijn toegekend.	Contracten worden afgesloten binnen de geldende wet- en regelgeving en de bevoegdheden die aan de N.V. zijn toegekend.
De governance is niet onnodig complex en ingewikkeld, maar makkelijk uitlegbaar.	Het is voor overheden, bedrijven en andere betrokkenen duidelijk hoe de governance van de GR werkt.	Het is voor overheden, bedrijven en andere betrokkenen duidelijk hoe de governance van de N.V. werkt.	n.v.t.
C - Overheid voor de burgers – outputlegitimiteit.			
Het bestuur richt zich op het realiseren van doelen voor de samenleving en neemt beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.	Bestuur en beleid dienen maatschappelijke doelen.	Bestuur en beleid dienen de door de GR vastgestelde maatschappelijke doelen.	De grondtransacties dienen de vastgestelde maatschappelijke doelen.
Het bestuur verantwoordt zich over de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt.	Het bestuur verantwoordt zich over de mate waarin doelen zijn gerealiseerd.	Het bestuur verantwoordt zich over de mate waarin doelen zijn gerealiseerd.	Verantwoordt wordt hoe grondtransacties bijdragen aan de realisatie van vastgestelde maatschappelijke doelen.
Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hierop in.	De GR kent een bestuurlijk systeem van leren en verbeteren.	De N.V. kent een kwaliteitssysteem dat is gericht op prestatie- en organisatieverbetering.	Overeenkomsten worden geëvalueerd en 'lessons learned' worden benut bij volgende transacties.

