



Economische ontwikkeling doorgrond

Grondtransacties en uitbreiding Eemshaven Zuidoost

Samenvatting

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 LLM MA (Necker van Naem)

Ir. M. Bouman (Urban Reality)



INHOUDSOPGAVE

2	Colofon
4	1. Introductie
6	2. Analyse en conclusies
6	2.1. Inleiding en beantwoording hoofdvraag
6	2.2. Kaderstelling en democratische controle
8	2.3. De gekozen governance was geen weloverwogen antwoord op bestuurlijke opgaven
10	2.4. Proces van verzelfstandiging
11	2.5. Grondtransacties
15	3. Aanbevelingen
15	3.1. Inleiding
16	3.2. Verhelder en versimpel de governancestructuur
17	4. Tijdslijn uitbreiding Eemshaven Zuidoost
17	4.1. Ontstaansgeschiedenis governance Groningen Seaports
18	4.2. Uitbreiding Eemshaven Zuidoost
18	4.2.1. Fase 1: Nieuwe ambities voor de Eemshaven (2009 - 2011)
22	4.2.2. Fase 2: De eerste tranche van grondaankopen (2011 - 2016)
26	4.2.4. Fase 4: Nieuwsuur-uitzending over uitbreiding van de Eemshaven



1. INTRODUCTIE

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 jl. 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 LL.M. 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. 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 reportages de onderzoekers zijn gehouden aan een geheimhoudingsverklaring. Dat betekent dat er inzage is geweest in alle documentatie ten aanzien van de zakelijke transacties, maar dat niet alles geopenbaard kon worden. 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 2.

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 Regeling 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 regeling Havenschap Groningen Seaports. Op 6 april heeft een slotgesprek plaatsgevonden 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

Dit is de samenvatting van de rapportage. Dat betekent dat dit een versie is waarin deze introductie is opgenomen, de analyse, conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd en er een compacte tijdlijn is vormgegeven van de sleutelmomenten in de periode waarin de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost plaats heeft gevonden. Daarmee wordt in deze samenvatting een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek en deelvragen 4 - 6. Beantwoording van deelvragen 1 - 3 betreft feitelijke informatie, die hier in een compacte tijdlijn is samengevat.



2. ANALYSE EN CONCLUSIES

2.1. Inleiding en beantwoording hoofdvraag

In deze publieksversie wordt 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.

IN DIT ONDERZOEK STOND DE VOLGENDE HOOFDVRAAG CENTRAAL:

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 GSP opgespeeld. Daarbij is weinig gedaan om werkzaamheden rondom grondtransacties zichtbaar te professionaliseren; er is onvoldoende gebruik gemaakt van lessen en leerervaringen met eerdere grondtransacties. In de hierna volgende conclusies wordt dit verder toegelicht..

2.2. 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?

Het antwoord op 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.



- **Het ontbreekt aan economische beleidskaders:** 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 de 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 zij controleren. 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 is 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.

2.3. Governancestructuur

Deelvraag 5: Heeft de governancestructuur 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 maakten. 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 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, betaald door de NV om ook daarbij weer fiscale optimalisaties toe te passen die transparantie nog verder verminderden. 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 ondoorzichtig:** 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 (en de gemeenten die zij vertegenwoordigen) in de verkeerde veronderstelling dat zij aandeelhouders zijn.



2.4. 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 juridisch 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 NV te bemoeien, in reactie waarop de NV 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 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 bleken 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.



2.5. 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 belangenverstrengeling 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 governancestructuur, 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 marktvragen). 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) belangenverstrengeling te voorkomen. Het betreft de rol van de vertrekkend directeur van de N.V. als adviseur bij Powerfield.

CONCLUSIE 5.

UITVOERING VAN GRONDTRANSACTIES HEBBEN 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 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 sloten 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 gebruik gemaakt 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 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 plaats gevonden. Namelijk pas toen de grondspeculatie had plaatsgevonden.



- **Gronden mochten enkel gekocht worden wanneer ook de verkoop gereed was:** Het risico op grondspeculatie was groter omdat de directeur van de NV 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 moet verwerven. Dit bracht twee risico's met zich mee twee risico's:
 - de onderhandelingspositie van de verkopende partij wordt sterker en 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 RONDONDOM EIGENDOMSSITUATIE

Het compromis dat gesloten is waardoor de grondeigendom bij de GR blijft, zorgt voor complexiteit bij de gronduitgifte aan Google. Als gevolg daarvan zijn de erfpachtovereenkomst nooit correct afgehandeld en moet nu jaren na dato dit nog recht gezet 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 heeft 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.. Ook 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 om 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 dezelfde 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 NV 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 betaald, heeft de N.V. een vordering op de GR ter grootte van de aankoop. 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 plaats heeft gevonden, zijn twee transacties rondom erfpacht. De gronden die de GR in 2018 kocht zijn eerst in erfpacht uitgegeven aan 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 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 zorgen voor discussie:** Na de tweede uitbreiding van Google lag het in 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 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 levering plaats heeft gevonden in 2020.

Op basis hiervan lijkt de tijdsdruk beperkt en lijkt 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, etc. 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 geven 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 vertrekkende 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.



3. 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.

3.1. Verhelder en versimpel de governancestructuur

Het onderzoek heeft laten zien dat de governancestructuur 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 governancestructuur 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.



3.2. 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 NV 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 NV te kunnen beoordelen, waardoor het voor hen lastig was om hun gemeenteraden of provinciale staten deelgenoot te maken van de plannen.

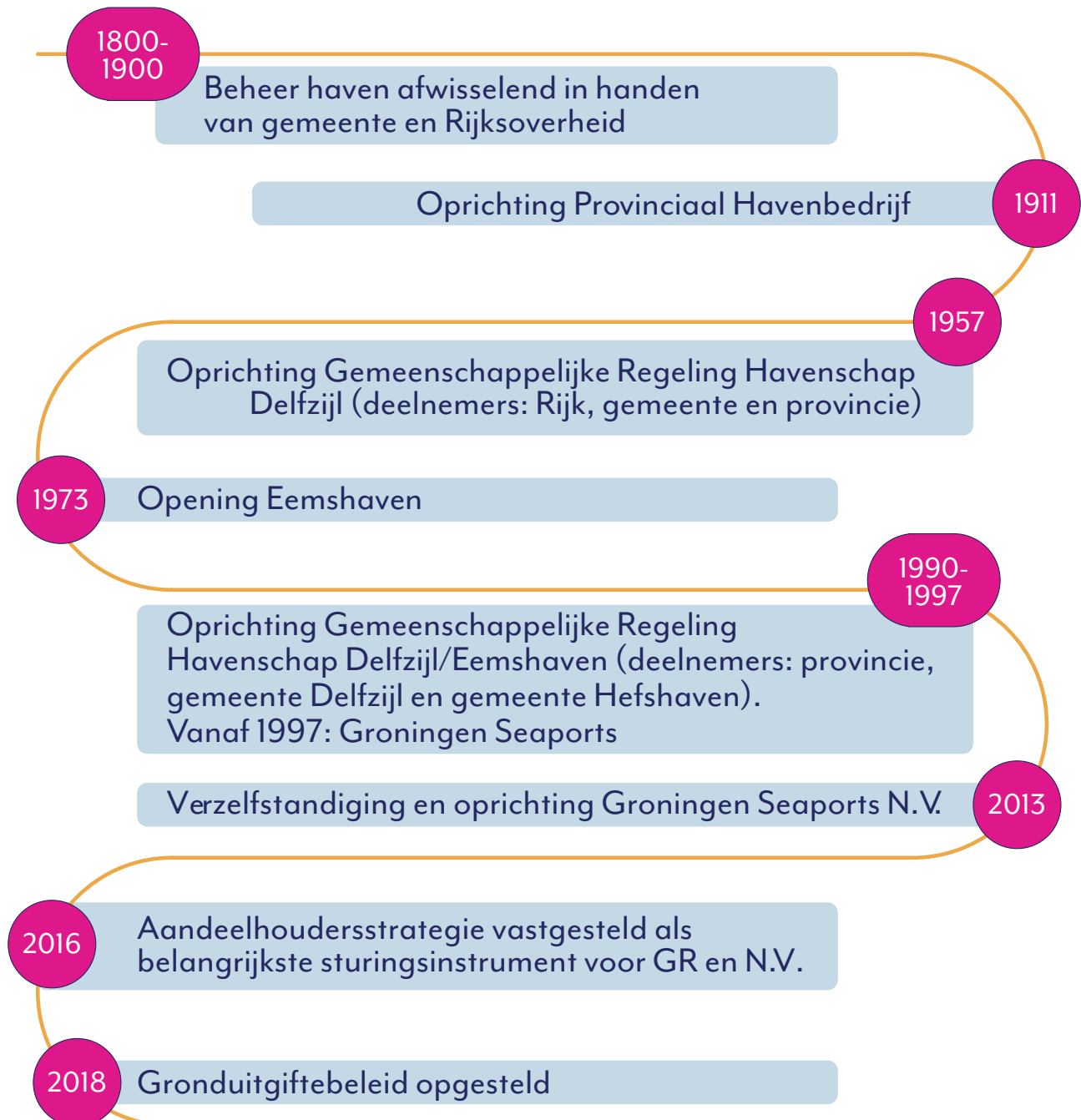
1. *Geef gemeenteraden en PS een duidelijker rol.* Het AB van GR GSP bestaat momenteel onder andere uit gemeenteraads- en statenleden. In de huidige praktijk van intergemeentelijke samenwerking is dat erg ongebruikelijk. Het plaatst raads- en statenleden namelijk in een moeilijke dubbelrol: als AB-lid 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 NV, 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 NV en daarmee indirect ook de betrokken gemeenteraden en provinciale staten. Die 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.



4. TIJDLIJN UITBREIDING EEMSHAVEN ZUIDOOST

4.1. Ontstaansgeschiedenis governance Groningen Seaports

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



4.2. Tijdslijn uitbreiding Eemshaven Zuidoost

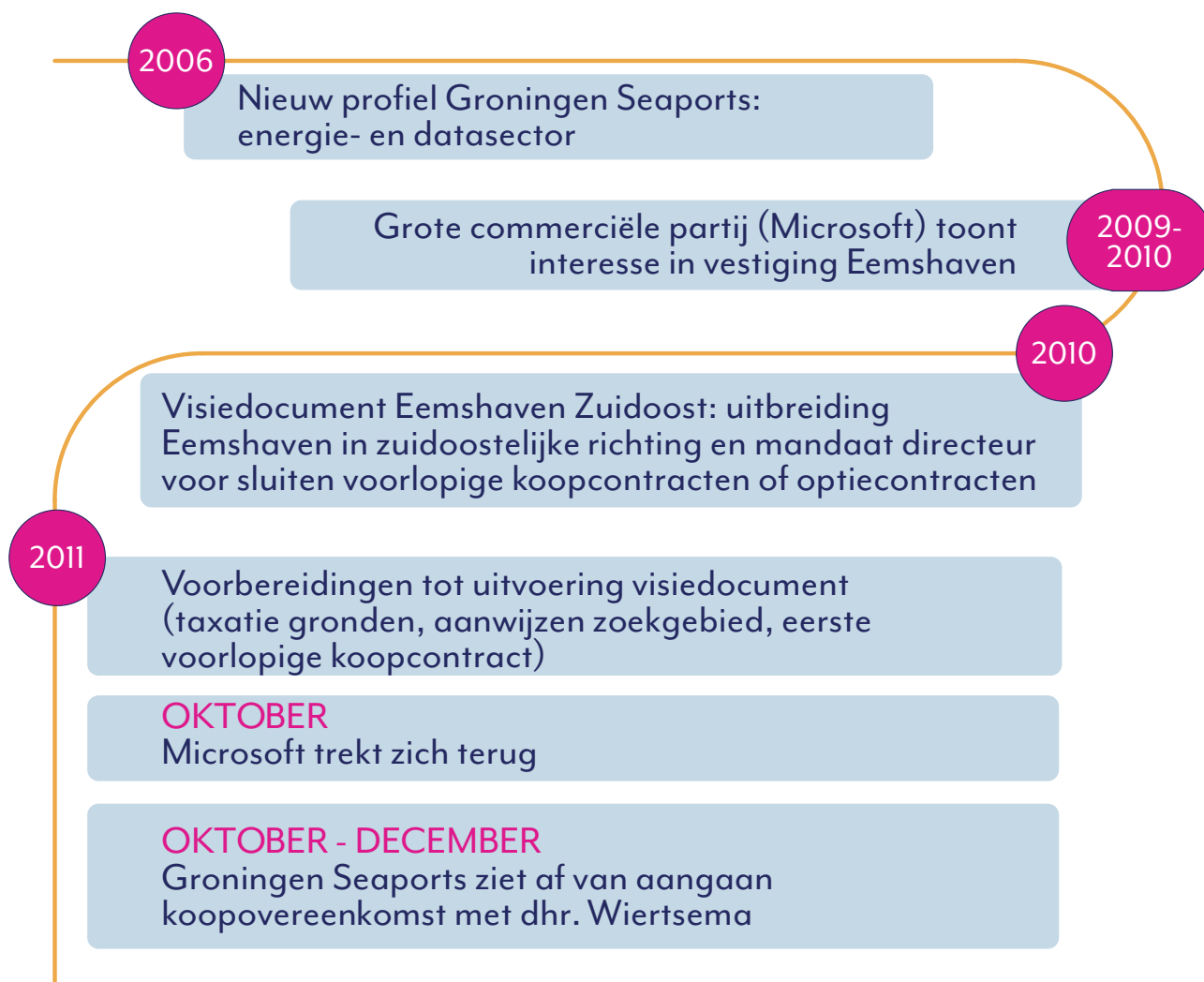
2. Hoe is de besluitvorming ten aanzien van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost verlopen? Hoe is de besluitvorming ten aanzien van de uitbreiding van de Eemshaven Zuidoost verlopen?

- Welke overheidsorganen, bedrijven en organisaties waren hierbij betrokken en op welke manier?
- Op welke informatie was de besluitvorming gebaseerd?
- 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?

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

4.2.1. FASE 1: NIEUWE AMBITIES VOOR DE EEMSHAVEN (2009 - 2011)



2011-
2012

De nodige grondtransacties worden voorbereid

SEPTEMBER 2011

Google toont interesse in vestiging Eemshaven

MAART 2012

Dhr. Wiertsema verkoopt zijn grond aan Bakker Bierum

SEPTEMBER 2012

Taxatie aan- en verkoopprijzen grond ter voorkoming van de mogelijkheid van het al dan niet indirect geven van staatssteun aan private partijen

9 NOVEMBER 2012

Besluit Eemshaven Zuidoost 2012: algemeen bestuur geeft onder voorwaarden goedkeuring aan de plannen van Groningen Seaports om te investeren in de uitbreiding van de Eemshaven in zuidoostelijke richting

2013-
2014

Grondaankopen voor de vestiging van Google

2013

14 JUNI 2013

Verzelfstandiging: GR Havenschap Groningen Seaports en overheids-NV Groningen Seaports N.V.

de GR besluit (1) tot het uitoefenen van het stemrecht als aandeelhouder in lijn met het besluit van 9 november 2012 en (2) tot het 'mandaatbesluit aan voorzitter inzake vastgoedtransacties 2013'.



2013

25 AUGUSTUS 2013

GR sluit de koopovereenkomst voor de eerste grondaankopen (aankoop 1 en 2)

2 OKTOBER 2013

Eerste verkoopovereenkomst tussen dochteronderneming Google en N.V. wordt gesloten

8 OKTOBER 2013

GR sluit de koopovereenkomst voor de derde grondaankoop (aankoop 3)

21 OKTOBER 2013

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

2014

4 JULI 2014

AB besluit tot: (1) 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 en (2) verlenen volmachten aan directeur N.V. en secretaris GR

Verkoopovereenkomst wordt getekend tussen GR en N.V. t.b.v. doorverkoop aan dochteronderneming Google

1 SEPTEMBER 2014

Google maakt finale investeringsbesluit kenbaar aan Groningen Seaports

2 SEPTEMBER 2014

Passeren van leveringsakten grondeigenaren aan GR



12 SEPTEMBER 2014

Passeren leveringsakte GR aan N.V.

9 OKTOBER 2014

Passeren leveringsakte N.V. aan Google

2015

19 JUNI 2015

Ondertekening akte inzake uitgifte van het recht op onderopstal windmolen aan Delta Noord B.V.

31 AUGUSTUS 2015

GR sluit de koopovereenkomst voor de vierde grondaankoop (aankoop 4)

2019

Uitgifte windmolenrechten vier windmolens aan Delta Noord B.V. in verschillende overeenkomsten

15 JULI 2016-2022

Dagvaarding dhr. Wiertsema aan het adres van de N.V. | uitspraak rechtbank in eerste aanleg (2018) | uitspraak hoger beroep (2021) | cassatie (dient in 2022)

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 Vinkshuis	22-08-2013	02-09-2014
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	



Grondverkoop/-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

Grondverkoop/-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.

4.2.3. FASE 3: GOOGLE WIL UITBREIDEN (2016 - 2020)

2016

Introductie aandeelhoudersstrategie

24 OKTOBER - 8 DECEMBER 2016

Besluitvormingsproces en goedkeuring AB voor verdere uitbreiding Eemshaven

8 DECEMBER 2016

GR sluit de koopovereenkomst voor de vijfde grondaankoop (aankoop 5)

21 DECEMBER 2016

Overeenkomst tussen N.V. en Green Box Computing B.V. (dochteronderneming Google) voor verwerving gronden

22 - 29 DECEMBER 2016

Passeren notariële akte en leveringsakte inzake aankopen 4 en 5 | passeren leveringsakte tussen GR en N.V. | passeren notariële akte tussen N.V. en Green Box Computing B.V.



2017

25 APRIL 2017

N.V. krijgt opstalrechten t.b.v. windturbines

29 SEPTEMBER 2017

Ventimola B.V. krijgt toestemming tot exploitatie windturbines

SEPTEMBER - OKTOBER 2017

Voormalig directeur N.V. combineert laatste maand in dienstverband N.V. met lidmaatschap Raad van Advies Powerfield.

17 NOVEMBER - 18 DECEMBER 2017

Bertholet Holding B.V. verwerft grondposities

2018

18 OKTOBER 2018

Verruiming mogelijkheden N.V. tot grondaankopen

29 NOVEMBER 2018

AB besluit tot aankoop gronden Eemshaven Zuidoost en vestigen recht van erfpacht voor N.V.

3 DECEMBER 2018

Passeren vier notariële akten van mondeling gesloten koopovereenkomsten tussen dhr. Bertholet en N.V.

17 - 19 DECEMBER 2018

Verkoop en levering gronden aan Green Box Computing B.V.

2019

22 FEBRUARI 2019

Gronden GR in erfpacht N.V. t.b.v. windturbines



26 FEBRUARI 2019

Notariële akte ondererfpacht drie windturbines aan de familie Bakker (Windcom B.V. en Ventimola B.V.) en vestiging drie opstalrechten

MAART 2019

Powerfield krijgt boete van AFM | RvC N.V. terughoudend over grondaankoop Bertholet

20 - 21 AUGUSTUS 2019

Verkoop en levering gronden aan Green Box Computing B.V.

2020

4 FEBRUARI 2020

Bevestiging windmolenrechten familie Bakker inzake één windturbine

8 OKTOBER 2020

Laatste grondaankoop vindt plaats

4 NOVEMBER 2020

Notariële akte en levering grond aan Green Box Computing B.V.



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

Grondverkoop/-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

Grondverkoop/-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 plaats vonden. De inhoud van de transacties en de opgenomen voorwaarden hebben geen plek in deze tabel gekregen maar zijn in de voorgaande paragrafen verder toegelicht.



4.2.4. Fase 4: Nieuwsuur-uitzending over uitbreiding van de Eemshaven

2021

11 MEI 2021

Nieuwsuur-uitzending over mogelijke misstanden bij uitbreiding Eemshaven Zuidoost

