

Risicoanalyse Groningen Seaports

Inleiding

In haar vergadering van 31 januari 2018 hebben Provinciale Staten (PS) het evaluatierapport verbonden partijen behandeld. Op verzoek van het Presidium is daarbij een aanvullende brief (nummer 2018-000.574/2/A.13) van Gedeputeerde Staten (GS) aangeboden waarin additionele informatie is gegeven over de (informatie)positie van Statenleden in relatie tot verbonden partijen.

Met amendement A44 heeft PS aan GS opdracht gegeven om voor de verbonden partijen een risicoanalyse uit te voeren en een risicoprofiel te bepalen en op basis daarvan een helder en beknopt informatie- en toezichtsarrangement op te stellen per verbonden partij. Voorts hebben de Staten de wens uitgesproken dit gefaseerd uit te voeren, te beginnen bij het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN). In een tweede fase de overige gemeenschappelijke regelingen in welke Statenleden participeren in het algemeen bestuur, i.c. Groningen Seaports (GSP) en het Waddenfonds. En tenslotte de overige gemeenschappelijke regelingen.

De financiële en bestuurlijke risicoanalyse van het SNN is behandeld in de Statenvergadering van 11 juli 2018. Voor u ligt thans de analyse van de gemeenschappelijke regeling GSP, welke uitkomst ook hier de grondslag vormt voor de invulling van het informatieprotocol.

Risicoprofiel

Bij de aanvullende brief bij het evaluatierapport verbonden partijen was een voorbeeld-risicoanalyse gevoegd. Deze is als basis genomen voor de analyse.

Op basis van de beantwoording van in onderstaande tabellen weergegeven vragen, komen wij voor de GSP tot risicoprofiel Laag tot Gemiddeld.

In de volgende hoofdstukken wordt een uitwerking en toelichting gegeven op deze uitkomst.

Financiële risicoanalyse

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Omvang jaarlijkse financiële bijdrage in relatie tot de totale inkomsten van de verbonden partij.	< 10%	10-50%	> 50%
2. Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
3. Omvang van het financiële risico van de provincie op een verbonden partij.	0	< 2,5 mio	> 2,5 mio
4. In hoeverre is de provincie financieel aansprakelijk?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
5. Is de organisatie in staat financieel bij te sturen?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
6. Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. Is er sprake van grote, niet beheersbare risico's met financiële impact?	Nee	Mogelijk	Ja

Bestuurlijke risicoanalyse

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Is sprake van een primaire taak (direct belang)?	Nee	Gedeeltelijk	Ja
2. In hoeverre komt het provinciale belang overeen met het belang van de organisatie?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
3. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van provinciale beleidsdoelstellingen?	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal
4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
5. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	Direct	Indirect	Nee
6. Zijn er duidelijke afspraken over de informatievoorziening?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. Is sprake van maatschappelijke betrokkenheid bij de taak?	Nee	Enige	Sterk

Toelichting risicoanalyse

Aanpak

De risicoanalyses zijn opgesteld aan de hand van met name documentenonderzoek (begrotingen, jaarrekeningen, voordrachten, rapporten, brieven, enz.). De bevindingen zijn nadien getoetst door en indien daar aanleiding voor was, gecorrigeerd door gesprekken met stakeholders en de secretaris van de gemeenschappelijke regeling. Uiteraard zijn ook de aanbevelingen uit het evaluatierapport Verbonden Partijen met betrekking tot GSP betrokken.

Aan de evaluatie van de verbonden partijen en de risicoanalyse met bijbehorend informatie- en toezichtsarrangement ligt ten grondslag de (verbetering van de) informatiepositie van Provinciale Staten ten opzichte van de verbonden partijen. De Gemeenschappelijke Regeling GSP is één van de verbonden partijen waar Statenleden deelnemen in het Algemeen Bestuur.

Leeswijzer

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen de Gemeenschappelijke Regeling (GR) GSP en de (overheids-) NV GSP. In deze risicoanalyse ligt de nadruk bij de GR GSP, als zijnde de verbonden partij. De GR GSP is enig aandeelhouder van de (overheids-)NV GSP, maar deze laatste is geen verbonden partij volgens de definitie uit het Besluit Begroting en Verantwoording. Er is immers wel een financieel belang, maar strikt genomen geen bestuurlijk belang. Van een bestuurlijk belang is sprake als een vertegenwoordiger van de provincie in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt, of namens de provincie stemt. In het geval van GSP NV vormt de directie het juridisch bestuur van de organisatie (zie hoofdstuk "Overheids-NV op pagina 10 e.v."). Bij alleen een benoemingsrecht of voordrachtsrecht voor het bestuur is er strikt genomen geen sprake van een verbonden partij¹.

In de volgende hoofdstukken treft u de verantwoording aan van de financiële en bestuurlijke risicoprofielen zoals hiervoor zijn weergegeven. De samenhang tussen GR GSP en GSP NV maakt de governancestructuur complex. Daarom is onder het deel "Bestuurlijke risicoanalyse" een extra onderdeel opgenomen waarin de overheids-NV toegelicht wordt.

¹ Commissie BBV, "Notitie Verbonden Partijen", oktober 2016, p. 6.

Financiële risicoanalyse

Het doel van de financiële risicoanalyse is antwoord te geven op onderstaande zeven vragen om te komen tot een rubricering van het financiële risico in de categorie laag risico, gemiddeld risico of hoog risico.

Beantwoording vragen

1. Omvang jaarlijkse financiële bijdrage in relatie tot de totale inkomsten van de verbonden partij

De Gemeenschappelijke Regeling Groningen Seaports (GR GSP) ontvangt geen financiële bijdragen van de provincie Groningen en de gemeenten Eemshaven en Delfzijl. De GR GSP kent jaarlijkse opbrengsten, bestaande uit jaarlijkse rente van 3,0% op de uitstaande lening van € 22 miljoen (€ 660.000) aan GSP NV en een safe harbour premie van 0,8% op de uitstaande geborgde schulden van € 245,9 miljoen ad € 2,0 miljoen ultimo 2017. Deze bedragen samen worden verrekend met de dienstenvergoeding voor het laten uitvoeren van het havenmeesterschap door Groningen Seaports N.V. (GSP NV). De overige kosten binnen de GR GSP betreffen beheerskosten. Met GSP NV is afgesproken dat een mogelijk jaarlijks tekort van GR GSP door GSP NV wordt aangevuld, zodat het jaarlijkse saldo van baten en lasten nihil bedraagt.

Conclusie:

De GR GSP krijgt geen jaarlijkse financiële bijdrage van de provincie Groningen voor haar inkomsten ter dekking van de uitvoeringskosten. De risico score is dan ook Laag.

2. Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?

De activa van de GR GSP bedraagt ultimo 2017 € 223 miljoen, dat bestaat uit de deelneming GSP NV voor € 198 miljoen, een lening van € 22 miljoen aan GSP NV en overige activa ad € 3 miljoen. Het juridisch eigendom van de gronden ligt bij GR GSP, het economisch eigendom is door het vestigen van rechten op erfpacht op de gronden ingebracht bij GSP NV. Deze gronden kunnen door GSP NV in ondererfpacht worden uitgegeven dan wel worden verkocht met toestemming van de GR GSP. Er is een borgstellingsovereenkomst afgesloten tussen GR GSP en GSP NV voor 100% van geborgde projecten, gemaximeerd op € 268 miljoen (excl. rentebeheersingsinstrument).

Voor de beoordeling van de vraag of de GR GSP beschikt over een adequaat weerstandsvermogen moet een relatie worden gelegd tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de daarmee af te dekken risico's.

Risico's bestaan voor de GR GSP uit:

1. Waardering van de 100%-deelneming in GSP NV; dit betreft het risico dat de marktwaarde van de deelneming onder de verkrijgingsprijs (€ 198 miljoen) komt te liggen.

Hierbij gaat het met name om een impairment-risico; dit betreft het risico dat sprake is van een duurzame waardevermindering van de materiële vaste activa van GSP NV, waardoor de intrinsieke waarde van de deelneming in GSP NV tot onder de verkrijgingsprijs (€ 198 miljoen) daalt.

2. Waardering van de lening aan GSP NV; dit betreft het risico dat de verstrekte lening ter hoogte van € 22 miljoen niet terugbetaald kan worden door GSP NV.

3. Borgstellingen voor GSP NV te weten:

a. het risico dat aanspraak wordt gemaakt op de borgstelling (max. € 268 miljoen) die is verstrekt door de GR GSP aan GSP NV ten behoeve van het aantrekken van vreemd vermogen, en

b. het risico dat aanspraak wordt gemaakt op de borgstelling die is verstrekt door de GR GSP aan GSP NV ten behoeve van het derivaat (met een nominale waarde van € 100 miljoen) dat van de GR GSP is overgezet naar GSP NV.

Afdekking risico's

Ultimo 2017 bestaat de weerstandscapaciteit van de GR GSP uit een algemene reserve van € 219.876.000. De weerstandscapaciteit is minimaal gelijk aan de waardering van de deelneming en lening GSP NV. Dit is voldoende om een eventuele afwaardering van de deelneming en de lening te kunnen dekken.

Financiers zijn voor de financieringsbehoefte van GSP NV ten tijde van de verzelfstandiging niet bereid gebleken om zonder borgstelling van de GR GSP leningen te verstrekken. Dit hangt samen met de situatie dat GSP NV bij gebrek aan onderpanden niet in staat is om voldoende zekerheden te verstrekken. Op 12 februari 2016 is de herfinanciering van GSP NV gerealiseerd en vastgelegd in de borgstellingsovereenkomst "overeenkomst houdende volledig geborgde financiering".

De leningen die door de GR GSP voor de verzelfstandiging zijn aangetrokken voor de financiering van diverse projecten, zijn overgenomen door GSP NV. De GR GSP blijft borg staan voor de leningen voor zover deze betrekking hebben op projecten die geaccordeerd zijn voor de datum van verzelfstandiging. Door GSP NV zijn ten behoeve van de GR GSP zakelijke zekerheden verstrekt in de vorm van achtereenvolgens:

- (i) het (voor)behouden van juridische eigendom (en daarmee de beschikkingsmacht) bij de levering van economische eigendom van de gronden betrekking hebbende op de onderneming aan GSP NV
- (ii) (ii) een eerste recht van hypotheek op de aan GSP NV toebehorende opstal- en erfpachtrechten, alsmede
- (iii) (iii) een eerste recht van pand op inkomsten uit hoofde van achtereenvolgens erfpacht, opstal en economisch eigendom.

De waarde van de aan de GR GSP gegeven zekerheden bedroeg ten tijde van het opstellen van de borgstellingsovereenkomst op 12 februari 2016 bij benadering € 433 miljoen, terwijl de vordering van de GR GSP op GSP NV circa € 22 miljoen bedroeg.

GSP NV investeert voornamelijk in duurzaam renderende ontwikkelingen in de haven, om zodoende een continue stroom aan inkomsten te genereren en zo de schuldenlast, waarvoor de GR GSP borg staat, te verlagen. Gezien het investeringsprofiel van GSP NV en de aard van de verstrekte zekerheden is het risico zeer beperkt, dan wel nihil, dat de schuldenpositie van GSP NV de door de GR GSP verstrekte zekerheden overstijgt. Op het niveau van GSP NV wordt tweejaarlijks een analyse uitgevoerd met betrekking tot het weerstandsvermogen die GSP NV vormt. Het weerstandsvermogen (risicoreserve) van GSP NV is de relatie tussen de waardering van de gronden en verstrekte zekerheden (weerstandscapaciteit) en het grondexploitatiebeleid (risicobeheersing). De GR GSP toetst de door GSP NV uitgevoerde analyse met betrekking tot het weerstandvermogen vervolgens aan de hand van eerder gemaakte afspraken en doelstellingen.

In de borgstellingsovereenkomst tussen de GR GSP en GSP NV is verder expliciet opgenomen dat sprake is van borgtocht en geen hoofdelijke verbondenheid, zodat de GR GSP pas aansprakelijk zal kunnen worden gehouden onder een borgtocht, indien en zodra GSP NV in verzuim is met de voldoening van haar verplichtingen jegens de derde, de derde GSP NV hierop heeft aangesproken en deze niet alsnog heeft voldaan casu quo heeft kunnen voldoen aan haar verplichtingen (i.e. het beginsel van subsidiariteit, ofwel 'getrapte aansprakelijkheid').

Op basis van deze herfinanciering en van een afnemende financieringsbehoefte voor de voor de verzelfstandiging geaccordeerde projecten en de aflossing van geborgde leningen wordt in de toekomst een verlaging van de risico's voor de participanten voorzien, waardoor het risicoprofiel voor de GR GSP en daarachter haar participanten in de tijd verder zal afnemen.

Conclusie:

Het beschikbare weerstandsvermogen is voldoende om de beschreven risico's te dekken. De risico's van afwaardering van de deelneming en de lening wordt afgedekt door de hoogte van de Algemene reserve. Met

betrekking tot de risico's van de borgstelling blijkt dat de waarde van de zekerheidstellingen bijna 2 keer zo groot zijn als de daadwerkelijke borgstelling. Dit betekent een score Laag voor het financiële risico van dit onderdeel.

3. Omvang van het financiële risico van de provincie op de verbonden partij

Bij deze vraag wordt gekeken of en in hoeverre de provincie op dit moment zelf een risico reservering dient op te nemen of heeft opgenomen in haar eigen paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing met betrekking tot de verbonden partij. Bij de GR GSP wordt dan gekeken of zij nu risico's lopen die zij niet zelfstandig kunnen dragen.

De provincie participeert voor 60% in de GR GSP en met betrekking tot de borgstelling (maximaal € 268 miljoen) is een bedrag van € 160,8 miljoen toe te rekenen aan de provincie. De kans dat dit risico optreedt wordt door de provincie Groningen als klein ingeschat (2,5%) en derhalve is een bedrag van circa € 4 miljoen opgenomen in het weerstandsvermogen van de provincie Groningen. Risico's voor projecten die vanaf de verzelfstandiging door GSP NV worden aangegaan zijn voor rekening van GSP NV en komen in beginsel niet ten laste van de borgstelling van de GR GSP.

Bovenstaande is het gemaximaliseerde borgstellingsrisico. Op basis van de jaarrekening van de GR GSP blijkt dat de GR nog borg staat voor een bedrag van € 207 miljoen (excl. rentebeheersingsinstrument). De financiering die onder de borgtocht van de bijstortingsverplichting van het rentebeheersingsinstrument valt bedraagt per ultimo 2017 € 38,9 miljoen. De volledig gewaarborgde leningen bedragen per ultimo 2017 in totaal € 245,9 miljoen.

Conclusie:

De Provincie Groningen loopt wel direct financieel risico met betrekking tot de GR GSP. De provincie Groningen heeft dit risico gekwantificeerd en ingeschat op een bedrag van circa € 4 miljoen. Dit betekent een score Hoog op dit onderdeel. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat deze risicoreservering een meer theoretisch karakter heeft als rekening wordt gehouden met het beschrevene onder punt 2. Daarnaast is de hoogte van het risico op dit moment significant lager dan het theoretische risico.

4. In hoeverre is de provincie financieel aansprakelijk?

Doordat de kosten voor de organisatie van de GR GSP door GSP NV worden gedragen hebben de drie deelnemers in de GR GSP geen aansprakelijkheid voor ontstane tekorten. Eventuele tekorten worden aangevuld door GSP NV. Voor de aansprakelijkheid moet derhalve vooral gekeken worden naar eventuele financiële risico's als gevolg van het zijn van deelnemer in de GR GSP. In theorie is de Provincie Groningen financieel aansprakelijk voor 60% van de financiële risico's. De kans dat dit financieel risico optreedt en de provincie daadwerkelijk wordt aangesproken voor tekorten zal in de praktijk niet erg groot zijn. Zie ook de tekst hierboven onder de punten 2 en 3. Maar als deze vraag "juridisch" moet worden beantwoord, dan is op grond van artikel 33.1 de Gemeenschappelijke Regeling de aansprakelijkheid als volgt: *"Indien en voor zover de GR niet in staat is om haar (opeisbare) verplichtingen (waaronder begrepen verplichtingen strekkende tot gehele of gedeeltelijke aflossing van hoofdsommen, betaling van rente en/of kosten en/of afwikkeling van posities) jegens de bancaire financiers van de GR, waaronder begrepen wederpartijen in het kader van derivatentransacties, tijdig en adequaat na te komen, zijn de gemeenten en de provincie onvoorwaardelijk en onherroepelijk verplicht om de GR, in een verdeling met overeenkomstige toepassing van artikel 32, binnen tien (10) kalenderdagen na een daartoe strekkend verzoek, afkomstig van de GR, van voldoende gelden te voorzien om de GR in staat te stellen aan vorenbedoelde verplichtingen te voldoen."*

Conclusie:

De beantwoording van de vraag in hoeverre de provincie financieel aansprakelijk is ten opzichte van het GR GSP kent een theoretische en een praktische kant. Theoretisch is de Provincie Groningen voor 60% aansprakelijk voor alle risico's van de GR GSP. Echter in de praktijk is de kans-inschatting op daadwerkelijk

optreden van deze financiële aansprakelijkheid veel kleiner. De provincie heeft hiervoor dan ook al in haar eigen weerstandsvermogen een bedrag van € 4 miljoen gereserveerd voor eventuele risico's. Op basis van deze beide componenten schatten wij het risico van financiële aansprakelijkheid in op Gemiddeld.

5. Is de organisatie in staat financieel bij te sturen?

Om de vraag te beantwoorden of de GR GSP in staat is financieel bij te sturen moet gekeken worden naar de factoren die ook daadwerkelijk beïnvloedbaar zijn door de GR GSP en significant bijdragen tot enige vorm van financiële bijsturing. Daarnaast moet de vraag gesteld worden of bijsturing überhaupt noodzakelijk is.

De GR GSP fungeert als het 'tehuis' voor het aandeelhouderschap van GSP NV, heeft het juridische eigendom van de gronden en is bestuurlijk verantwoordelijk voor de nautische taken (waaronder het havenmeesterschap). De uitvoering van de nautische taken is via een dienstverleningsovereenkomst overgedragen aan GSP NV. GSP NV voert het beheer over de twee zeehavens Eemshaven en Delfzijl en de aangrenzende industriegebieden in de provincie Groningen. Tevens omvat het beheersgebied de twee binnenhavens, de Farmsumerhaven en de Oosterhornhaven.

Feitelijk vinden er binnen de GR GSP geen uitvoerende werkzaamheden plaats, behalve die werkzaamheden die betrekking hebben op de bestuurlijke organisatie van de GR GSP. Er zijn over de dekking van de kosten hiervoor afspraken gemaakt tussen de GR GSP en GSP NV

Conclusie:

De GR GSP hoeft als organisatie niet financieel bij te sturen. Er zijn adequate afspraken tussen de GR GSP en GSP NV. Daarbij kan de GR GSP in haar rol als aandeelhouder en in mindere mate als borgsteller wel degelijk sturen op het beleid van GSP NV. Wij scoren het financiële risico derhalve als Laag.

6. Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde?

In de GR GSP vinden, behoudens de borgstelling, het vervullen van de aandeelhoudersrol en het opdrachtgeverschap van het nautisch beheer, geen operationele activiteiten plaats. De GR GSP heeft dan ook geen personeel in dienst. Het bestuurlijke proces en voorbereiding van de besluitvorming wordt gedaan door de secretaris van de GR GSP, deze functie is met ingang van oktober 2015 structureel buiten de organisatie van GSP NV en de participanten belegd. Behalve dat de secretaris verantwoordelijk is voor de administratieve organisatie van de GR GSP, fungeert deze als adviseur van het bestuur en contactpersoon naar derden. Zowel het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, als de voorzitter hebben diverse bevoegdheden gemandateerd aan de secretaris. Hierdoor kan de dagelijkse gang van zaken efficiënt verlopen. De administratieve organisatie van de GR GSP staat los van de organisatie van GSP NV. De coördinatie en uitvoering ligt bij de secretaris. Voor specifieke en complexe vraagstukken wordt externe deskundigheid ingehuurd. Zo wordt het opstellen van de begroting en de jaarrekening uitgevoerd door een derde partij. Administratieve ondersteuning wordt op verzoek verricht door medewerkers van GSP NV. Voor de werkzaamheden die GSP NV ten behoeve van de GR GSP uitvoert, wordt een beheersvergoeding berekend.

Bij de planning en uitvoering van de controle van de jaarrekening 2017 van GR GSP heeft de accountant van de GR GSP (EY) de interne beheersmaatregelen, welke onderdeel uitmaken van de administratieve organisatie van de GR GSP, in haar overwegingen betrokken. EY heeft de opzet, het bestaan en de werking van interne beheersmaatregelen onderzocht voor zover zij dit in het kader van de jaarrekening noodzakelijk achten en niet met het doel om een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing te geven. Gegeven de beperkte omvang van de (administratieve) organisatie van GR GSP heeft EY over het boekjaar 2017 specifiek aandacht besteedt aan de processen inkoop en betalingsverkeer. Zij hebben vastgesteld dat adequate waarborgen zijn getroffen om de risico's voortvloeiende uit de beperkte omvang van de

organisatie (welke feitelijk is beperkt tot de secretaris) te mitigeren. EY heeft dan ook geen verdere bevindingen ten aanzien van de interne beheersing van GR GSP geconstateerd.

Conclusie:

Met betrekking tot de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de GR GSP zijn geen opmerkingen te plaatsten, derhalve kan bevestigend geantwoord worden op de vraag of de GR GSP de bedrijfsvoering op orde heeft. De financiële risico score is Laag.

7. Is er sprake van grote, niet beheersbare risico's met financiële impact?

In het interview met de secretaris van de GR GSP is de Financiële risicoanalyse besproken. Tijdens het interview is aangegeven dat er geen sprake is van niet beheersbare risico's met financiële impact. Naar mening van de accountant van de GR GSP zijn er voldoende interne beheersmaatregelen om dergelijke risico's te signaleren als deze er zouden zijn.

Conclusie:

Tijdens het uitvoeren van de financiële risico analyse zijn geen grote, niet beheersbare risico's met financiële impact geconstateerd. Dit risico wordt derhalve als Laag gescoord.

Overige

Tijdens de uitvoering van de financiële risico analyse is gebleken dat PS de afgelopen jaren nimmer een aanleiding hebben gezien om zienswijzen in te dienen op zowel de Begrotingen als de Jaarrekeningen van het GR GSP. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de GR GSP geen gebruik maakt van begrotingswijzigingen.

Bestuurlijke risicoanalyse

De bestuurlijke (risico)analyse beoogt inzicht te geven in de politiek-bestuurlijke risico's die de partijen lopen door deelname in de verbonden partij. Bij politiek-bestuurlijke belangen en risico's moet onder andere gedacht worden aan de bestuurlijke vertegenwoordiging (stemgewicht, invloed, bevoegdheden, enz.) in de verbonden partij, het maatschappelijk belang van de verbonden partij en de mate waarin sprake is van publieke betrokkenheid bij (de activiteiten/taken van) de verbonden partij.

De risicoanalyse beperkt zich tot de gemeenschappelijke regeling Havenschap GSP. Voor de volledigheid wordt kort de figuur van de overheids-NV beschreven. Vervolgens worden de politiek-bestuurlijke risico's van de GR GSP geduid.

Overheids-NV

Een 'overheids-NV' is geen formele juridische term. Wanneer er sprake is van een NV waar de aandelen volledig in handen zijn van één of meerdere overheden wordt - in het dagelijks taalgebruik - gesproken van een overheids-NV. Overheids-NV's worden opgericht wanneer sprake is van sterk uitvoerende activiteiten (onder andere havens, afvalverwerking, buitendienst), waarbij een bedrijfsmatig(e) omgeving of karakter wordt beoogd. Dat de NV-structuur de slagkracht en de transparantie van het bestuur van de onderneming zou vergroten, omdat zij met de structuurwijziging meer financiële armslag en meer mogelijkheden om samen te werken met bijvoorbeeld de haven van Rotterdam kreeg, was dan ook een belangrijke overweging voor de oprichting van de GSP NV in 2013.

Het meest in het oog springend verschil tussen een gemeenschappelijke regeling en een NV is dat de eerste beheerst wordt door het publiekrecht (met name de Wet gemeenschappelijke regelingen, Wgr) en de tweede door het privaatrecht, namelijk Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Dat de aandeelhouders overheden zijn, verandert daar niets aan. Niettemin is in 2013 nadrukkelijk gekozen voor verzelfstandiging via een *overheids-NV*, maar *niet* voor privatisering². Privatisering werd onverantwoord geacht vanwege het grote regionale economische belang van GSP. Daardoor is het niet zo dat i.c. de publiekrechtelijke normen (zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) op de NV geheel buiten beschouwing blijven: artikel 1:1 eerste lid, aanhef en onder b van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kwalificeert bepaalde organen van privaatrechtelijke rechtspersonen (namelijk die welke met enig openbaar gezag bekleed zijn) als bestuursorgaan. Daarmee zijn de publiekrechtelijke normen die zijn opgenomen in de Awb op deze organen van toepassing. Het handelen van de onderneming is als overheidsonderneming steeds onderworpen aan zowel de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke normen via artikel 3:14 BW.

Qua governance verschilt een NV van een GR in dat bij de laatste de top van het bedrijf gevormd wordt door de directie en een dagelijks bestuur (DB) - waarbij ieder DB-lid individueel verantwoording aflegt aan de eigen gemeenteraad of Provinciale Staten - en in relatie tot het bedrijf dat bestuur opereert als gemeenschappelijk orgaan. Bij een (overheids-)NV bestaat de top van het bedrijf uit de directie³ - die juridisch ook de bestuurder is -, de Raad van Commissarissen (RvC) en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). De RvC wordt benoemd door de AvA en houdt toezicht op en adviseert de directie. Daarbij hoort de RvC - zo zegt de wet - zich te richten naar het belang van de organisatie, maar moet ook rekening houden met andere belanghebbenden, dus i.c. ook met de gemeenschappelijke regeling als aandeelhouder. De bestuurlijke verantwoordelijkheid en bevoegdheid van een NV ligt bij de directie, niet bij de AvA. De zeggenschap van de GR op de bedrijfsvoering is daarom beperkt en zit vooral in de

² Van privatisering is sprake de overheid haar aandelen verkoopt aan private partijen (zie Kamerstukken II 2007/08, 28 165, nr. 69, p. 20 en Kamerstukken II 1999/2000, 27 018, nr. 1) en daarmee de overwegende zeggenschap in een organisatie verliest aan één of meer private partijen.

³ Met ingang van 1 oktober 2018 krijgt GSP NV een tweehoofdige leiding: de CEO (Chief Executive Officer) en de CFO (Chief Financial Officer) vormen samen de Raad van Bestuur en zij leiden de onderneming op basis van collegiaal bestuur. Zij hebben dus een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid, zoals vastgelegd in het directiestatuut.

benoemingsbevoegdheid van de RvC, die immers de directie adviseert en controleert. I.c. is in de statuten van GSP NV bepaald (artikel 14) dat de AvA ook bevoegd is tot benoeming, schorsing en ontslag van de directie.

Omdat de belangen van de NV en haar enig aandeelhouder - de GR - uiteen kunnen lopen, is door de GR GSP een aandeelhouderstrategie opgesteld waarmee de NV de ruimte heeft te ondernemen, zodat de beoogde effecten van de verzelfstandiging ook daadwerkelijk worden behaald, en de aandeelhoudersbelangen van de GR (het publieke belang) zijn geborgd. Zo is in de aandeelhoudersstrategie expliciet vastgelegd dat de aandeelhouder (de GR) geen dividend ontvangt. Geld verdienen aan de haven is niet het doel; het doel is economische ontwikkeling en ontwikkeling van werkgelegenheid, maar ook veiligheid en vergroening. De winst die de NV maakt mag worden ingezet om hiermee deze maatschappelijke doelen te bereiken.

Gemeenschappelijke Regeling

Voor de GR GSP gelden de algemene (politiek-bestuurlijke) risico's verbonden aan de deelname in een GR. Omdat het gaat om gevoeglijk bekend zijnde aandachtspunten die ook in de literatuur uitgebreid beschreven zijn, worden de belangrijkste hier kort opgesomd. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat niet alle in de tekst genoemde voorbeelden op de onderhavige GR van toepassing zijn. In de beantwoording van de vragen komt naar voren op welke wijze (de effecten van) deze risico's verminderd worden.

- Strijdige belangen / dubbele petten

Het belang van de verbonden partij of het gezamenlijk belang kan op enig moment conflicteren met het individuele belang van de Provincie. De Provincie verhoudt zich immers gelijktijdig op verschillende wijze tot de verbonden partij: als mede-eigenaar/deelnemer (waaronder ook (mede-)werkgeverschap), als dienstverlener – bijvoorbeeld door het leveren van medewerkers – als financier en/of als opdrachtgever/klant. Het is niet altijd mogelijk tot een scherpe functiescheiding te komen.

- Geen of verminderde doelrealisatie

In een samenwerkingsrelatie zit je niet alleen. In het meest gunstige geval vallen de doelstellingen van alle of de meeste partners in de verbonden partij – én die van de verbonden partij zelf – samen. De realiteit is dat dit meestal niet het geval is en dus bestaat het risico dat de eigen doelstelling niet geheel wordt behaald. De vraag die natuurlijk moet worden gesteld, is of zónder de samenwerking de doelstelling wel in zijn geheel zou zijn behaald.

- Bestuurlijke vertegenwoordiging zonder last en ruggenspraak

Een vertegenwoordiger van de Provincie neemt *nooit* zonder last en ruggenspraak deel in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Hij of zij zit er immers altijd namens de moederorganisatie. Als die moederorganisatie niet voldoende is aangehaakt en de vertegenwoordiger onvoldoende voedt, komt de verbonden partij te ver af te staan van de deelnemende partij. Dat betekent ook dat ervoor moet worden gewaakt, dat de kennis en expertise niet samen met de taak uit de moederorganisatie verdwijnt.

- Organisatorische beheersing

Het (gezamenlijk) sturen en beheersen van een externe organisatie is lastiger dan van een afdeling binnen de eigen organisatie. In een poging grip te krijgen op de verbonden partij of om een gevoel van comfort te geven over de verbonden partij, wordt vaak veel en gedetailleerde informatie gevraagd of verstrekt. Dat kan een onterecht gevoel van controle geven, want als je alle kennis hebt en volledig en tijdig geïnformeerd bent, ben je dan bij machte om daadwerkelijk invloed uit te oefenen en bij te sturen? Hoe ver strekt het uitvoeringsmandaat van de verbonden partij? Heeft de deelnemer (via het bestuur) juridische mogelijkheden om in te grijpen? In bepaalde gevallen kan (het gevolg van) een activiteit van de verbonden partij leiden tot imagoschade voor de deelnemers, omdat die – ook in de maatschappelijke opinie – eindverantwoordelijk zijn.

Beantwoording vragen

In de bijlage van de aanvullende brief bij de evaluatie van de verbonden partijen is een voorbeeld opgenomen van vragen die gesteld kunnen worden bij het bepalen van het politiek-bestuurlijk risico van een verbonden partij. Zoals daar al aangegeven, kunnen sommige toetsingscriteria voor bepaalde partijen bijvoorbeeld niet toepasbaar of relevant zijn. Dat geldt ook voor (de analyse van) de GR Havenschap GSP.

1. Is sprake van een primaire taak (direct belang)?

De GR GSP heeft de wettelijke taak van het nautisch beheer⁴ / havenmeesterschap. De havenmeester is namens de burgemeester(s) de autoriteit voor de beveiliging in de hele haven. Hij is in dienst van GSP NV, maar de GR GSP geeft hem opdracht. De kaders van de taakuitvoering zijn vastgelegd in de Havenbeheersverordening Groningen Seaports (19 december 2014). De feitelijke uitvoering is via een dienstverleningsovereenkomst (dvo) opgedragen aan GSP NV, dus blijft de GR de verantwoordelijkheid daarvoor houden. Deze uitvoering is door de eerder genoemde toepasselijkheid van de Awb (mede) onderhevig aan publiekrechtelijke normen.

Andere rollen van de GR zijn die van aandeelhouder van GSP NV, van verstrekker van borgstellingen voor de financiering⁵ en van grondeigenaar. Echter, omdat het economisch eigendom van de activa (gronden en infrastructuur) is overgedragen aan de NV en enkel het juridisch eigendom van de gronden nog bij de GR ligt, is het zuiverder om over "borgsteller" te spreken. Aandeelhouder- en borgstellerschap zijn geen primaire taken van de Provincie, al is het aandeelhouderschap van GSP NV wel nauw verbonden met het behalen van de in het publieke belang liggende doelstellingen en kan een zorgvuldige besluitvorming in het kader van de bestemming van de grond en het zorgvuldige gebruik ervan eveneens gezien worden als publiek belang.

Conclusie:

Het havenmeesterschap is formeel een (primaire) taak van de gemeenten, niet van de Provincie. Maar zonder nautisch beheer is er ook geen activiteit mogelijk en dus evenmin het behalen van de overige doelstellingen, welke wel in het direct belang van de Provincie vallen, namelijk (1) economische ontwikkeling en werkgelegenheid en (2) duurzaamheid. Dit onderdeel scoort derhalve als Gemiddeld.

2. In hoeverre komt het provinciale belang overeen met het belang van de organisatie?

De GR GSP is een samenwerkingsverband tussen de Provincie en de gemeenten Eemshaven en Delfzijl en opereert dan ook vanuit het gezamenlijk belang van de drie partners. Zoals gebruikelijk in een samenwerkingsverband, zal het gezamenlijk belang en het individuele belang van de deelnemer niet altijd samenvallen. Echter, dit is feitelijk ondervangen door de aandeelhoudersstrategie, die enerzijds de belangen verenigt van de GR en de NV en anderzijds die van de deelnemers in de GR. De aandeelhoudersstrategie is immers opgesteld door de deelnemers in de GR gezamenlijk, waarbij ook de participerende raden en staten betrokken zijn en ook de directie/ RvC van de NV.

Conclusie:

Door de aandeelhoudersstrategie worden de verschillende belangen verenigd en vallen het provinciale belang en het belang van de organisatie goeddeels samen. Dit onderdeel scoort derhalve als Laag.

3. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van provinciale beleidsdoelstellingen?

Als gevolg van de verzelfstandiging resteren er geen activiteiten in de GR GSP, behoudens de taken als aandeelhouder, borgsteller en uitvoering publieke taak. De uitvoering publieke taak (nautisch beheer) raakt de provinciale beleidsdoelstellingen - zoals al aangegeven bij de eerste vraag - alleen indirect en geschiedt

⁴ De term "nautisch beheer" is niet wettelijk is gedefinieerd, maar het is logisch aan te nemen dat het alle handelingen omvat die gericht zijn op de behartiging van de in artikel 3 van de Scheepvaartwet genoemde belangen. De exacte omschrijving van de taken is opgenomen in artikel 4 van de GR.

⁵ Dit is nodig om zekerheden voor de financiële instellingen die leningen verstrekken aan GSP NV te realiseren, omdat de gronden niet door GSP NV kunnen worden ingezet als zekerheid.

bovendien door GSP NV. Op basis van de statuten van de NV is de GR GSP alleen aan zet als nieuwe initiatieven gerealiseerd worden die een investering vragen van meer dan € 5 mln. Echter in haar hoedanigheid van aandeelhouder, niet van borgsteller.

De prestaties van de GR GSP die van invloed zijn op de provinciale beleidsdoelstellingen betreffen derhalve met name koersbepalende besluiten die zij als aandeelhouder neemt. Door middel van het vaststellen van de aandeelhoudersstrategie, waarin is bepaald dat de NV bij de uitvoering van haar taken rekening houdt met de strategische doelstellingen van haar aandeelhouder, wordt invulling gegeven aan onze beleidsdoelstellingen.

Conclusie:

Omdat de prestaties die het meest direct verbonden zijn aan de provinciale beleidsdoelstellingen uitgevoerd worden door GSP NV, zijn de prestaties van de GR GSP maar in zeer beperkte mate van invloed op de realisatie van provinciale beleidsdoelstellingen. Dit onderdeel scoort derhalve als Laag.

4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?

De doelstelling en taken van de GR GSP zijn beschreven in artikel 4 van de "Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Groningen Seaports". De feitelijke uitvoering geschiedt echter door GSP NV. Voor de publiek(rechtelijk)e taken is dat vastgelegd in de dvo en de door de aandeelhouders gedefinieerde publieke belangen en doelen (economische ontwikkeling en werkgelegenheid en duurzaamheid) zijn in de aandeelhoudersstrategie nader geconcretiseerd. Over de wijze waarop GSP NV werkt aan deze doelstellingen, geeft de zij rekenschap in haar meerjarenbegrotingen en verantwoording.

Verder is in de statuten van GSP NV vastgelegd dat de havenmeester jaarlijks voor 1 maart verslag doet over de wijze waarop de publieke taken zijn vervuld aan het dagelijks bestuur van de GR en de bestuursorganen die hem zijn bevoegdheden hebben opgedragen.

Conclusie:

Er zijn duidelijke en concrete afspraken over doelen en te leveren prestaties tussen de GR GSP en GSP NV. Dit onderdeel scoort derhalve als Laag.

5. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?

Of er invloed is op de samenstelling van het bestuur is breder bedoeld dan invloed in de zin van de provinciale deelname. Het gaat bijvoorbeeld ook om de invloed op afvaardiging van andere deelnemers en de statutaire samenstelling (soort functionarissen in het bestuur).

De rechtsvorm van de GR GSP is die van een 'reguliere' gemeenschappelijke regeling volgens artikel 51 van de Wgr, dus met een structuur van een algemeen en een dagelijks bestuur (AB en DB) op monistische leest. De statutaire samenstelling van het AB en DB en is nauwkeurig bepaald in de gemeenschappelijke regeling. Het AB telt 12 leden, waarvan 2 afkomstig uit Provinciale Staten (en 2 uit Gedeputeerde Staten). De voorzitter is een lid van Gedeputeerde Staten. Statenleden hebben geen directe rol in de aansturing van GSP NV, maar het AB beslist wel over de wijze waarop door de voorzitter het stemrecht op de aandelen in Groningen Seaports NV wordt uitgeoefend.

Provinciale Staten zijn de afgelopen jaren bij diverse onderwerpen van GR GSP betrokken geweest. Terugkerende onderwerpen zijn het kunnen geven van wensen en bedenkingen bij de jaarrekening en de begroting. Daarnaast is de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling voorgelegd middels voordracht 2015/77. Andere voordrachten hadden betrekking op de herfinanciering van GSP NV (2016/3) en de aandeelhoudersstrategie (2016/62).

Er is geen invloed op de aanwijzing of voordracht van vertegenwoordigers vanuit de andere deelnemers in het AB van de GR GSP en nauwelijks op de DB-leden. Deze laatsten worden wel uit haar midden door het AB aangewezen, maar op voordracht van de desbetreffende gemeenteraad.

Conclusie:

Op de bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de andere deelnemers is geen invloed, maar daarbij wordt opgemerkt dat de GR GSP vooral een bestuurlijke entiteit is met een zeer beperkte taak. Daarenboven is het aantal deelnemers in de GR zeer gering (namelijk 3), waardoor waarschijnlijk geen verrassende benoemingen of voordrachten van vertegenwoordigers door andere deelnemers plaats zal vinden. Dit onderdeel scoort derhalve als Laag.

6. Zijn er duidelijke afspraken over de informatievoorziening?

De afspraken over de informatievoorziening vanuit en met betrekking tot de GR GSP is grotendeels wettelijk bepaald in de Wgr. De informatievoorziening vanuit en met betrekking tot GSP NV zijn opgenomen in de statuten en de aandeelhoudersstrategie, maar deze richten zich op de GR als aandeelhouder.

Conclusie:

De informatievoorziening voor gemeenschappelijke regelingen is wettelijk geregeld. Dit onderdeel scoort derhalve als Laag.

7. Is sprake van maatschappelijke betrokkenheid bij de taak?

De taken van de GR GSP zijn beperkt en zijn voor niet-betrokkenen ook niet heel zichtbaar. De havens zijn dat wel. Hoewel niet onderzocht, is te verwachten dat de maatschappelijke betrokkenheid bij de exploitatie en beheer van de havens en de bijbehorende industrieterreinen derhalve groot is. Immers, er is enerzijds veel werkgelegenheid mee gemoeid, maar heeft anderzijds ook een direct effect op de leefbaarheid van de omgeving. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de ontwikkelingen in de Eemshaven voor het dorp Oudeschip. Ook vinden de activiteiten plaats aan de rand van een buitengewoon kwetsbaar werelderfgoed.

Conclusie:

In de maatschappelijke opinie zal vermoedelijk geen onderscheid gezien worden tussen de (taken en verantwoordelijkheden van) GR GSP en GSP NV (of mogelijk zelfs de deelnemende overheden). Dit onderdeel scoort daarom als Hoog.

Overige

De GR GSP kent met de primaire taken nautisch beheer en het beheer van aandelen een samenstel van hele verschillende doelen en taken in één regeling. Dit leidt tot complexe aansturings- en beslissingslijnen, die zelfs soms voor direct betrokkenen ingewikkeld zijn. Immers, besluiten moeten genomen worden vanuit verschillende rollen: deels als eigenaar van de grond / borgsteller, deels als opdrachtgever van een publieke taak en/of deels als deelnemer. Vragen vanuit AB-leden en andere betrokkenen betreffen dan ook met enige regelmaat niet de GR of haar taken, maar de uitvoering door GSP NV.

Een tweede punt van aandacht is de samenstelling van het AB. Dat wordt volgens de huidige regeling gevormd door gemeenteraads- en statenleden en vertegenwoordigers van de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten. Provinciale Staten heeft eerder uitgesproken toe te willen naar een situatie dat statenleden geen deel meer uitmaken van het AB van een GR. Dit kan wanneer partijen de GR daartoe aanpassen. Dit betekent dus dat hierover overleg dient te worden gevoerd met de andere deelnemers in de GR. Een wijziging moet daarnaast bij voorkeur in overeenstemming gebeuren en een logisch moment voor een wijziging is een verkiezing. Omdat verkiezingen voor gemeenteraden en Provinciale Staten niet samenvallen, zou een wijziging alleen gedurende een lopende bestuursperiode van (één van) de deelnemers kunnen plaatsvinden.

Een derde aandachtspunt zijn de gemeentelijke herindelingen in relatie tot de risicoverdeling in de GR GSP. Het risico is tussen Provincie en de gemeenten verdeeld volgens de verdeelsleutel 60-40% en tussen de gemeenten onderling volgens inwoneraantal (nu: Delfzijl 25% en Eemshaven 15%). Per 1 januari 2019 fuseert de gemeente Eemshaven met de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum. Een fusie van de gemeente Delfzijl is voorzien per 2021. Dit heeft tenminste gedurende 2 jaar derhalve gevolgen voor de inwonersverhouding tussen de gemeenten.