

Aan Provinciale Staten van Limburg
Controlecommissie
De heer P.W.P.E. Housmans, voorzitter
p/a Griffie
Postbus 5700
6202 MA MAASTRICHT

Datum	21 januari 2019
Referentienummer	D19.001
Onderwerp	Onderzoeksbrief Quickscan Marsna

Geachte heer Housmans,

Begin juli 2018 ontvingen wij van de toenmalige Commissie van (voorbereiding van) Onderzoek (CvO) het verzoek om een quickscan uit te voeren naar de verkoop van een papierfabriek, bedrijfshal en twee kantoorvilla's aan Building Marsna B.V. in Meerssen (brief van 4 juli 2018 met kenmerk 2018/45215). Na afstemming van de startnotitie met uw Staten en de ambtelijke organisatie, hebben wij u eind september 2018 de definitieve startnotitie aangeboden (brief van 27 september met referentienummer D18.0070). In deze brief bieden wij u als voorzitter van de Controlecommissie (waarin de CvO met ingang van 1 januari 2019 is opgegaan) onze bevindingen aan.

De bevindingen van de quickscan zijn in bijlage 1 van deze onderzoeksbrief opgenomen. Gedeputeerde Staten (GS) hebben na de fase van ambtelijk hoor en wederhoor nog gevraagd om de mogelijkheid van een bestuurlijke reactie op de onderzoeksbrief. Dit verzoek hebben wij gehonoreerd. De bestuurlijke reactie vindt u in bijlage 2 van deze onderzoeksbrief, voorzien van een nawoord door de rekenkamer. Voorafgaand aan de presentatie van de bevindingen, gaan we in deze oplegbrief in op de afbakening van de quickscan, geven we een aantal handvatten en aandachtspunten voor Provinciale Staten (PS) en besteden we aandacht aan mogelijk vervolgonderzoek.

Afbakening onderzoek in een dynamische context

De quickscan is door de rekenkamer uitgevoerd in een dynamische context qua besluitvorming en mogelijk te onderzoeken informatie, zoals blijkt uit de beschrijving van het proces in bijlage 1 van deze brief. Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest om tijdens de uitvoering van het onderzoek aanvullende keuzes te maken in de reikwijdte en te onderzoeken informatie. Daarbij heeft de rekenkamer de balans gezocht tussen het zoveel mogelijk meenemen van nieuwe informatie die hoort bij de besluitvorming over de verkoop aan de ene kant en het behapbaar houden van de quickscan qua diepgang en onderzoeksperiode aan de andere kant. Concreet heeft de rekenkamer hierin de volgende keuzes gemaakt:



- De focus van de quickscan is gelegd op de informatie die is gedeeld of (vertrouwelijk) ter inzage gelegd aan (leden van) PS in de periode van het door GS uitgesproken voornemen tot verkoop op 17 april 2018 tot en met de informatie die is gedeeld rond de behandeling in de Statencommissie Financiën, Economische Zaken en Bestuur (FEB) op 14 september 2018.¹
- Ten aanzien van bovenstaande algemene afbakening heeft de rekenkamer twee aanvullende specifieke keuzes gemaakt:
 1. De brief die GS op 25 september 2018 hebben gedeeld met PS in vervolg op de vergadering van de Statencommissie FEB van 14 september is meegenomen in de analyse. Deze brief met bijlagen gaat met name in op staatssteunaspecten rond de verkoop en sluit nauw aan bij vragen die leden van PS hebben gesteld op 14 september en het extern advies dat GS zelf hebben ontvangen begin augustus 2018 over mogelijke staatssteun.
 2. In de brief van 25 september delen GS mee dat het gehele dossier vanaf mei 2016 dat heeft geleid tot het Statenvoorstel G-18-015 d.d. 15 mei 2018, ter inzage wordt gelegd aan leden van PS van 25 september tot en met 15 oktober 2018. Vanwege de omvang van het dossier heeft de rekenkamer deze informatie niet meer meegenomen in de quickscan. Volgens de informatie die wij hebben ontvangen van de griffie, heeft één Statenlid gebruik gemaakt van de mogelijkheid dit dossier in te zien.

Handvatten en aandachtspunten voor PS

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om de bevindingen van de quickscan zo feitelijk mogelijk vast te leggen in deze onderzoeksbrief, zonder daarin conclusies en aanbevelingen op te nemen. De rekenkamer acht het vooral van belang dat PS en GS over de bevindingen onderling de discussie voeren, hetzij in eventuele besprekingen die nog gaan volgen over de casus Marsna, hetzij in andere soortgelijke casussen. In brede zin gaat het om het zorgen voor een goede invulling van de actieve informatieplicht door GS² en het goed benutten van bestaande instrumenten om nadere informatie te vragen door PS. De rekenkamer merkt hierover op dat de relevante wettelijke bepalingen, die aandacht krijgen in de bevindingen in deze onderzoeksbrief, veel ruimte openlaten voor de concrete invulling van de actieve informatieplicht³. Hetzelfde geldt grosso modo voor de vraag hoe wordt omgegaan met het wel of niet vertrouwelijk verstrekken van informatie. De wet geeft kaders en principes aan, maar laat ook op dit punt veel ruimte voor de concrete invulling in de eigen provincie.

De rekenkamer wil op basis van de bevindingen van de quickscan een aantal algemene handvatten en aandachtspunten meegeven aan PS. Deze borduren deels voort op de specifieke aandachtspunten voor de casus Marsna die terug zijn te vinden in de laatste paragraaf van de bevindingen in bijlage 1.

- Vraag GS om inzicht in de voor een casus relevante wettelijke en eigen kaders. Deze kunnen PS helpen om inzicht te krijgen in de mee te wegen aspecten en of hierover naar het oordeel van PS voldoende en adequate informatie is gegeven. Het voldoen aan de relevante kaders is niet alleen van belang uit het oogpunt van rechtmatigheid. De meeste kaders bevatten principes en richtlijnen die gericht zijn op het borgen van het publiek belang en ervoor moeten zorgen dat een bestuursorgaan

¹ De vertrouwelijk ter inzage gelegde informatie heeft de rekenkamer vlot ontvangen in reactie op het opvragen daarvan.

² Op 28 september 2018 is over dit onderwerp door GS, de commissaris van de Koning en het Presidium een intentieovereenkomst gesloten. Deze is op dezelfde datum bekrachtigd in de vergadering van PS.

³ Zie de in 2013 door de rekenkamer uitgebrachte publicatie "Actieve informatieplicht".



als de provincie keuzes maakt die het meest bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen. Het naleven van kaders raakt dus ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De bevindingen in bijlage 1 besteden daar voor de casus Marsna aandacht aan (paragraaf 3).

- Vraag GS in een vroegtijdig stadium van besluitvorming over een investering of desinvestering om een volledige en overzichtelijke uitwerking van kosten, baten en risico's en mogelijke alternatieven, passend bij een kwalitatief goed uitgevoerde businesscase. Volgens de provinciale kaders moet een dergelijke business case voor investeringsbeslissingen ook worden opgesteld. Waar nodig kunnen PS de ambtelijke informatie aan GS over de businesscase opvragen.
- In casussen als de verkoop aan Marsna is expertmatige kennis nodig om een goed oordeel te kunnen vormen en geven over de kosten, baten en risico's en relevante alternatieven. Afhankelijk van het gewicht dat PS toekennen aan een casus, is het de overweging waard om als PS zelf externe expertise in te schakelen. PS kunnen experts naar hun oordeel of aandachtspunten vragen. In het korte tijdsbestek van de quickscan heeft de rekenkamer oriënterende gesprekken met enkele experts op het gebied van vastgoed kunnen voeren, die hebben geholpen aandachtspunten voor de quickscan te formuleren. Deze hebben een rol gespeeld bij de bevindingen die in paragraaf 4 van bijlage 1 zijn opgenomen.
- Indien sprake is van een 'bijdrage' of leningen vanuit de provincie, vraag dan als PS in een vroegtijdig stadium informatie aan GS over de wijze waarop het risico op mogelijke staatssteun is getoetst. In de casus Marsna heeft externe toetsing op staatssteun plaatsgevonden na de mogelijkheid voor PS om wensen en bedenkingen in te brengen.

Mogelijk vervolgonderzoek

Zoals opgemerkt in de slotparagraaf van de bevindingen in bijlage 1, kan het dossier Marsna voorlopig nog niet gesloten worden. Op onderdelen moet nog invulling worden gegeven aan de afspraken met Marsna en monitoring daarvan, zoals de daadwerkelijke uitvoering van investeringen in onderhoud en brandveiligheid en het nakomen van afspraken over terugbetaling. Daarnaast loopt nog de procedure bij de Europese Commissie over een ontvangen klacht over staatssteun. Het is aan PS om op deze onderwerpen de controlerende rol te blijven vervullen en aan GS om hun actieve informatieplicht te blijven invullen.

De rekenkamer zal zich nader beraden of de quickscan voldoende aanleiding geeft om diepgaander vervolgonderzoek te doen naar de verkoop van het fabriekscomplex aan Marsna. Daarbij wil de rekenkamer zorgvuldig de afweging maken wat de meerwaarde kan zijn voor het lerend vermogen van de provincie en de interactie tussen PS en GS op dit en soortgelijke onderwerpen. In de afweging zal ook rekening moeten worden gehouden met de capaciteit die nodig is voor andere lopende en al aangekondigde onderzoeken voor 2019. Daarbij merkt de rekenkamer op dat het onderwerp Vastgoed op de voorraadlijst van de rekenkamer staat, zoals ook opgenomen in het *Werkprogramma 2019*. Alvorens een definitieve keuze te maken over mogelijk vervolgonderzoek, wil de rekenkamer ook de uitkomsten van de behandeling van de quickscan in PS afwachten.

Methodisch biedt een diepgaander vervolgonderzoek de mogelijkheid een aantal activiteiten uit te voeren, die in het kader van de quickscan niet of maar beperkt konden worden ingezet:



- Uitbreiding van het dossieronderzoek. Niet alleen het eind september 2018 aan PS ter inzage gelegde dossier vanaf mei 2016 kan in een vervolgonderzoek worden meegenomen, ook de informatie vanaf de aankoop in 2008 kan dan nader worden onderzocht. Daarbij kan niet alleen worden gedacht aan alle informatie die beschikbaar was voor GS (al dan niet gedeeld met PS), maar ook informatie van bijvoorbeeld de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg en informatie die is terug te vinden in dossiers van curatoren.
- Het houden van interviews, waarbij kan worden gedacht aan:
 - Interviews met de interne adviseurs van GS op het gebied van vastgoed, grondzaken, handhaving, staatssteun en treasury.
 - Interviews met vertegenwoordigers van andere betrokken partijen zoals de RUD Zuid-Limburg.
 - Interviews met externe deskundigen op gebieden als vastgoed, grondzaken en staatssteun.

Over de uitkomst van de beraadslaging van de rekenkamer over mogelijk vervolgonderzoek, zullen wij de provincie informeren.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 21 januari 2019.

Met vriendelijke groet,

prof. dr. M.J.M. (Marc) Vermeulen
voorzitter

dr. N.A.C. (Ard) Schilder
directeur-secretaris



Bijlage 1 Bevindingen quickscan Marsna

1. Inleiding: aanleiding en context voor de quickscan

In 2008 heeft het toenmalig college van GS van de provincie Limburg besloten tot aankoop van een fabriekscomplex, bestaande uit een fabriek, een bedrijfshal en twee kantoorvilla's. Dit na het faillissement van de toenmalige eigenaar, Favini Papier in Meerssen. Het fabriekscomplex is na aankoop door de provincie verhuurd aan Meerssen Papier. Meerssen Papier heeft zelf uit het faillissement de machines gekocht. De onderneming kwam voort uit het initiatief van een oud-werknemer van Favini, die een doorstart wilde maken en daarvoor de provincie om hulp vroeg.

Ongeveer zeven jaar later, in maart 2015, is het faillissement van Meerssen Papier uitgesproken. Een nieuwe speler, Marsna Paper, heeft vervolgens de machines gekocht en is op 16 april 2015 een huurcontract voor 10 jaar aangegaan met de provincie om het complex te mogen huren. In 2016 bleek uit een reguliere controle van de RUD Zuid-Limburg dat sprake was van achterstallig onderhoud en bleek het noodzakelijk maatregelen te nemen in het kader van de brandveiligheid. Een nadere inventarisatie in opdracht van de provincie Limburg, RUD Zuid-Limburg en Marsna leverde een kostenraming op van € 10,2 miljoen. Daarover is door de provincie contact gelegd met de huurder, Marsna Paper. Deze heeft medio 2017 aangegeven deze kosten niet alleen te kunnen en willen dragen, waarna vervolgesprekken tussen provincie en ondernemer hebben plaatsgevonden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het voornemen tot verkoop van het complex aan Building Marsna B.V., dat GS op 17 april 2018 hebben uitgesproken. Daarna is PS gevraagd of zij wensen en bedenkingen hadden bij de verkoop. Op 11 september 2018 besluiten GS tot verkoop.

Gedurende het besluitvormingsproces heeft de Zuidelijke Rekenkamer van de Commissie van (voorbereiding van) Onderzoek (CvO) het verzoek gekregen om een quickscan uit te voeren naar het verkoopproces⁴. Op basis van haar gebruikelijke afwegingscriteria, heeft de rekenkamer besloten de quickscan uit te voeren, zoals vastgelegd in onze brief van 8 augustus 2018⁵. Daarbij heeft een nadere afbakening plaatsgevonden, die is opgenomen in onze startnotitie van 24 september. In de quickscan is de nadruk gelegd op de zorgvuldigheid van het proces en de kwaliteit van informatie aan PS. De rekenkamer heeft zich daarbij gericht op de periode van het uitspreken van het voornemen in de GS-vergadering van 17 april tot en met behandeling van het onderwerp in de Statencommissie FEB van 14 september 2018. Naar aanleiding van deze laatste bespreking hebben GS nog enkele bijbehorende vervolgacties uitgevoerd, die in de quickscan zijn meegenomen.

In deze bijlage geven wij onze bevindingen op de volgende onderdelen weer:

1. Reconstructie van het proces: feitelijke beschrijving van de wijze waarop PS door GS zijn geïnformeerd over de verkoop van het fabriekscomplex aan Building Marsna B.V. in de onderzochte periode.
2. Beschrijving van de wettelijke en provinciale kaders die van toepassing zijn op de onderzochte casus.

⁴ Brief van 4 juli 2018, met kenmerk 2018/45215

⁵ Onze brief met referentienummer D18.0061



3. De zorgvuldigheid van de informatievoorziening, met aandacht voor de actieve informatieplicht en het naleven van de relevante kaders.

2. Reconstructie van het proces

De rekenkamer heeft de volgende hoofdmomenten geïdentificeerd in het bestudeerde besluitvormingsproces:

1. Uitspreken door GS van het voornemen tot verkoop op 17 april 2018.
2. Behandeling van dit voornemen in de vergadering van de Statencommissie FEB op 1 juni 2018.
3. Behandeling in de PS-vergadering van 29 juni 2018.
4. Besluit tot verkoop, vastgelegd in een brief van GS van 11 september 2018.
5. Behandeling in de Statencommissie FEB op 14 september 2018.

Onderstaand worden per stap de informatievoorziening aan PS en de besproken onderwerpen nader toegelicht.

1. Voornemen tot verkoop op 17 april 2018

In de stukken die door GS aan PS zijn aangeboden voor behandeling in de Statencommissie FEB op 1 juni, wordt opgemerkt: “Op 17 april 2018 heeft ons college het voornemen uitgesproken om de provinciale betrokkenheid bij Marsna Paper vanuit private insteek te beëindigen door verkoop van het complex aan Building Marsna B.V.”. De GS-nota die voor de besluitvorming op 17 april is gemaakt, is door GS aan PS aangeboden voor vertrouwelijke inzage van 25 mei tot en met 29 juni 2018. Het bijbehorende Statenvoorstel is voor die tijd, op 15 mei aangeboden. Op 16 mei is ter vertrouwelijke inzage voor PS aangeboden een financiële analyse van jaarcijfers van Marsna, die tot en met 30 juni daadwerkelijk ter inzage van alle PS-leden hebben gelegen. Deze jaarcijfers zijn overigens ook opgenomen in de GS-nota die op 25 mei ter inzage is gelegd.

2. Behandeling in de Statencommissie FEB op 1 juni 2018

Alvorens over te gaan tot het besluit tot verkoop, hebben GS PS in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Daarvoor hebben GS een Statenvoorstel opgesteld, dat is aangeboden voor behandeling in de Statencommissie FEB op 1 juni. Deze informatie is opgenomen in een Statenvoorstel, dat in een oorspronkelijke en gewijzigde variant is gedeeld met PS:

1. Het oorspronkelijke voorstel, dat is opgenomen in een brief gedateerd op 15 mei⁶.
2. Het gewijzigd voorstel in een brief gedateerd op 18 mei⁷.

In het gewijzigd Statenvoorstel van 18 mei zijn enkele tekstuele aanpassingen doorgevoerd. Het betreft het gelijktrekken van formuleringen in de zogenaamde 1 minuutversie van het voorstel, de tekst van het volledige Statenvoorstel en de tekst in het ontwerpbesluit van PS.

In het (gewijzigde) Statenvoorstel van GS wordt ingegaan op het beoogde resultaat van de verkoop, de bevoegdheid van PS, de kernargumenten, de risico's, de mogelijke alternatieven en de financiële en juridische aspecten. Als centraal argument voor de verkoop wordt genoemd noodzakelijke investeringen in

⁶ Brief GS van 15-5-2018 met kenmerk GS 2018-31493

⁷ Brief GS van 18-5-2018 met kenmerk GS 2018-33572



onderhoud en brandveiligheid van in totaal € 10,2 miljoen, waarvan de huidige huurder heeft aangegeven deze alleen niet te kunnen en willen betalen.

Naast het Statenvoorstel hebben GS, zoals al benoemd in de eerste subparagraaf, de GS-nota van 17 april en de analyse van de financiële positie van Marsna Paper ter inzage gelegd voor PS. Dit vanaf respectievelijk 25 mei en 16 mei, in beide gevallen doorlopend tot eind juni.

Tijdens de behandeling in de Statencommissie FEB van 1 juni zijn vragen gesteld en opmerkingen gemaakt door verschillende fracties van PS⁸. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende vragen en opmerkingen:

Fractie	Vragen en opmerkingen
SP	<ul style="list-style-type: none">o Gekocht voor € 3,3 mln., nu verkocht voor 1 euro en nog € 4 mln. toe.o Wat is de juridische strijd die wordt genoemd?
PvdA	<ul style="list-style-type: none">o Voelt als slechte deal, alternatieven?o Zijn kosten faillissement werkelijk zo hoog?
GroenLinks	<ul style="list-style-type: none">o Oplopende kosten, veel geld voor 50 menseno Bedenkelijke geschiedenis van bedrijf, al twee keer failliet gegaano Wie verdient er aan bijdrage provincie bij faillissement?
D66	<ul style="list-style-type: none">o Jarenlang geen informatie aan Statenledeno Geen zicht op financiële risico'so Mogelijkheden om alleen gebouw van de hand te doen?
PVV	<ul style="list-style-type: none">o Achterstallig onderhoud al in 2016 geconstateerd, waarom toen niks mee gedaan?o Nieuwe BV voor het vastgoed, wat zijn de gevolgen bij een faillissement?
Volkspartij Limburg	<ul style="list-style-type: none">o Niet uit te leggen aan ondernemerso Zoeken naar alternatieven zoals verhuizingo Papierfabrieken sluiten, 'vechtmarkt', is investering dan wel verstandig?
CDA	<ul style="list-style-type: none">o Hoe is in 2015 omgegaan met de risico's, bij de doorstart?o Is verplaatsing mogelijk?
VVD	<ul style="list-style-type: none">o Ondernemer al twee keer failliet gegaano Alleen hallen en niet villa's en de grond verkopen?o Waarom heeft de provincie niet gehandhaafd bij de tekortkomingen die RUD in 2016 constateerde?

Gedeputeerden Van den Akker en Koopmans gaan tijdens de commissievergadering van 1 juni in op de bovengenoemde onderwerpen, met als hoofdlijnen van hun reactie:

- Het bezit van het fabrieksgebouw past niet meer binnen het huidige beleid van de provincie.
- De ondernemer laat lef zien en heeft geloof in de toekomst van de papierfabriek en wil daarin investeren.
- Alternatieven als verplaatsing, nieuwbouw, sloop, sanering en herbesteding kosten vele malen meer dan het huidige voorstel.

⁸ Zie verslag dat op 14 september 2018 is vastgesteld door de Statencommissie FEB.



GS doen aan het eind van de vergadering van 1 juni de volgende toezeggingen aan PS:

- GS zullen nadere informatie aan PS verstrekken over de consequenties van de verkoop voor het beleid met betrekking tot landschapsontwikkeling.
- GS zullen alternatieven en scenario's voor de verkoop van de papierfabriek verder uitwerken.

De voorzitter constateert aan het einde van de vergadering dat de commissie geen wensen/bedenkingen vaststelt en het Statenvoorstel als bespreekstuk doorleidt naar de PS-vergadering van 29 juni 2018. Vanuit de commissie wordt opgemerkt dat afhankelijk van de nog te ontvangen informatie het alsnog mogelijk is dat er wensen/bedenkingen volgen bij de behandeling in PS.

3. Behandeling in de PS-vergadering van 29 juni 2018

De toezeggingen die GS hebben gedaan op 1 juni zijn verwerkt in een notitie met aanvullende informatie voor PS, die 26 juni 2018 is aangeboden voor de behandeling in de PS-vergadering van 29 juni⁹. In overeenstemming met de toezeggingen bevat de notitie nadere informatie over mogelijke alternatieven voor verkoop en de consequenties voor landschapsontwikkeling. De alternatieven die aan bod komen zijn:

- Marsna houden aan het huurcontract met de provincie.
- Verhuizing van de bedrijfsactiviteiten (geheel nieuwe fabriek op andere locatie of verplaatsing van machines).

Verder wordt in de notitie ingegaan op het huurcontract met Marsna Paper, dat vanaf 26 juni tot en met 15 juli 2018 ter inzage is gelegd aan PS. Tot slot wordt in de notitie van GS stilgestaan bij de visie van de directeur van Schutpapier (papierfabrikant), die in een e-mailbericht aan PS van 6 juni 2018 kritische opmerkingen maakt bij de voorgenomen verkoop: hij beschouwt de verkooptransactie als oneerlijke concurrentie. Dit bericht is ook opgenomen als achterliggend stuk voor de PS-vergadering van 29 juni. GS geven in hun aanvullende notitie aan de visie van de directeur van Schutpapier niet te delen en benadrukken dat de verkoop is ingegeven vanwege het risico op een mogelijk langdurige juridische procedure tussen de provincie en Marsna.

De stukken voor de PS-vergadering van 29 juni omvatten verder een bij PS ingediende zienswijze. In de notitie van GS met aanvullende informatie wordt niet ingegaan op deze zienswijze. De zienswijze is afkomstig van een voormalig directeur van een andere papierfabrikant, die tevens voormalig investeerder en bestuurder van Meerssen Papier B.V. is geweest, de voorganger van Marsna Paper. In de zienswijze worden opmerkingen gemaakt over oneerlijke concurrentie en twijfels geuit over de toekomstbestendigheid van Marsna.

Bij de behandeling van de verkooptransactie in de PS-vergadering van 29 juni vragen zeven partijen om het woord. Voor een deel overlappen hun vragen en opmerkingen met de vragen en opmerkingen die aan bod zijn gekomen tijdens de vergadering van de Statencommissie FEB op 1 juni 2018.

⁹ Brief GS van 26 juni 2018 met kenmerk GS 2018-42484



De hoofdlijnen van de vragen en opmerkingen die nu aan bod komen zijn:

- Hoe toekomstbestendig is de papierfabriek, gelet op de ontwikkelingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan?
- Is de deal die wordt gesloten wel een goede deal, is de voorgestelde verkoop wel een goede beslissing?
- Landschapsontwikkeling zou als toenmalige doelstelling en aanleiding om het fabriekscomplex aan te kopen moeten worden benoemd, naast het behoud van werkgelegenheid.
- De verantwoordelijkheid voor het achterstallig onderhoud dat is ontstaan, waarover passages zijn opgenomen in het in 2015 gesloten huurcontract.
- Het risico dat de deal staatssteun is.

Met inachtneming van het aangenomen amendement 23 Van Wageningen (over het (mede) benoemen van landschapsontwikkeling als doel van de verkoop van de papierfabriek aan Marsna) besluiten PS geen wensen en bedenkingen kenbaar te maken met betrekking tot de verkoop van de papierfabriek, de solitaire bedrijfshal, twee kantoorvilla's en onderliggende gronden voor € 1,00 en een bijdrage in de kosten van achterstallig onderhoud en brandveiligheid van maximaal € 4,3 miljoen. De bijbehorende stemverhouding was als volgt (groen = eens met besluit, rood = oneens met besluit, grijs = niet aanwezig):

Resultaat stemming:



- CDA (Statenleden) (11), D66 (Statenleden) (4), LOKAAL-LIMBURG (Statenlid) (1), PvdA (Statenleden) (4), PVV (Statenleden) (7), VVD (Statenleden) (5)
- 50PLUS (Statenlid) (1), Fractie Bus (Statenlid) (1), GroenLinks (Statenleden) (1), Partij voor de Dieren (Statenlid) (1), SP (Statenleden) (6), Volkspartij Limburg (Statenlid) (1)
- GroenLinks (Statenleden) (1), PVV (Statenleden) (2), SP (Statenleden) (1)

Amendement 24 Lauvenberg inzake het voorstel de maximum bijdrage in de onderhoudskosten te beperken tot € 1 miljoen in plaats van € 4,3 miljoen wordt verworpen. Bij de afronding van de PS-vergadering zeggen GS toe nog een extra, externe toets¹⁰ op staatssteun uit te zullen voeren.

Kort na de behandeling en besluitvorming in de PS-vergadering op 29 juni, volgt een vertrouwelijk verzoek van de CvO aan de rekenkamer voor het uitvoeren van een quickscan. Dit verzoek is opgenomen in de eerder al genoemde brief van 4 juli 2018.

Van 10 juli tot en met 1 september heeft de verzekeringspolis van Marsna Paper ter inzage gelegen voor Statenlid Van Rey, die om inzage van dit stuk heeft gevraagd in de PS-vergadering van 29 juni.

¹⁰ Dit moet zo gelezen worden dat eerder alleen een interne toets op staatssteun is uitgevoerd.



4. Besluit tot verkoop, vastgelegd in een brief van GS van 11 september 2018

Op 11 september 2018 sturen GS aan PS een brief, waarin ze ingaan op de wijze waarop ze invulling hebben gegeven aan de toezeggingen met betrekking tot amendement 23 en de externe toets op staatssteun¹¹.

In een addendum op het koopcontract is vastgelegd dat Building Marsna B.V. aan een toekomstige landschaps-/natuurontwikkeling medewerking zal verlenen “indien en voor zover het haar bedrijfsvoering (als papierfabriek en alles wat daarbij hoort) niet belemmert”. In de externe toets in opdracht van GS concludeert een staatssteundeskundige dat de voorgenomen transactie geen steunmaatregel vormt. Op grond van deze conclusie maken GS in de brief kenbaar dat het college het definitieve besluit tot verkoop heeft genomen. Daarbij geven GS aan dat drie stukken onder oplegging van geheimhouding ter inzage liggen voor PS van 11 september tot en met 1 november 2018:

1. Het staatssteunadvies dat GS hebben ontvangen van een staatssteundeskundige op 11 augustus 2018.
2. Een klacht die is ingediend bij de Europese Commissie over vermeende staatssteun, waarvan GS op 8 augustus 2018 een bericht hebben ontvangen via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
3. De reactie van het college van GS op de ingediende klacht¹².

De geheimhouding over ter inzage gelegde informatie is vastgelegd in het Ontwerpbesluit Bekrachtiging geheimhouding extern staatssteunadvies Marsna, de klacht en de reactie van het college daarop (GS-18-037).

De geheimhouding wordt gemotiveerd met een beroep op de vertrouwelijkheid van verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens (Wob artikel 10, lid 1c).

5. Behandeling in de Statencommissie FEB op 14 september 2018 en acties naar aanleiding daarvan

Het besluit van GS van 11 september heeft geleid tot een verzoek vanuit twee fracties tot agendering in de Statencommissie FEB van 14 september 2018¹³. Tijdens de vergadering van deze commissie zijn de vragen van de twee fracties behandeld. De vragen gaan met name over het tijdstip en de wijze waarop informatie over mogelijke staatssteun is gedeeld met PS en de wijze en het moment waarop GS het besluit hebben genomen. Gedeputeerde Van den Akker merkt op dat in geval er toch sprake mocht blijken te zijn van staatssteun, deze van de ontvanger (Marsna) kan worden teruggevorderd. Verder geeft hij aan dat de quickscan van de rekenkamer geen opschortende werking voor de besluitvorming heeft en zegt toe nogmaals een beoordeling uit te voeren naar de vertrouwelijke status van de ter inzage gelegde stukken. Een verzoek van een Statenlid om het onderwerp verder te bespreken in beslotenheid werd door een meerderheid van de commissie niet overgenomen.

De toezeggingen van de gedeputeerde in de vergadering van 14 september hebben geleid tot een aanvullende brief van GS van 25 september¹⁴. In deze brief geven GS aan te hebben besloten om de

¹¹ Brief GS van 11 september 2018, GS 2018 60540.

¹² Feitelijk gaat het hier om twee stukken: een bericht dat op 3 september door de provincie aan het ministerie van BZK is aangeboden en een brief van het ministerie aan de Europese Commissie op 5 september. Inhoudelijk overlappen de twee stukken grotendeels. In de bestandsnaam van het bericht van 3 september staat “ter inzage per 27 september 2018”.

¹³ Het gaat om de fracties van de Volkspartij Limburg en de SP.

¹⁴ Brief met kenmerk 2018/64352.



Niet expliciet benoemd door de provincie in het antwoord richting rekenkamer, maar wel genoemd in het investeringskader SiS 2.0 en apart onderdeel in het besluitvormingsproces rond de verkoop van het fabriekscomplex zijn de Europese staatssteunregels, waarop GS een extra, externe toetsing hebben laten plaatsvinden. Deze regels vindt de rekenkamer daarom van belang hier apart aandacht te geven. Daarnaast is er nog een aantal andere kaders die de rekenkamer op basis van de bestudeerde informatie relevant acht om mee te nemen in de quickscan:

- Ten aanzien van het fabriekscomplex heeft, zowel voor als na de verkoop, de provincie een rol en taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). In de bestudeerde informatie worden deze taken ook benoemd, waarbij in de uitvoering de RUD Zuid-Limburg een rol speelt.
- In het Statenvoorstel van 15/18 mei 2018 spreken GS over een “bijdrage” van de provincie aan Marsna en gedeeltelijke “terugbetaling in termijnen”. In achterliggende stukken wordt expliciet de term “lening” gebruikt. Afhankelijk van de definitieve vorming, zijn wettelijke en provinciale financiële kaders ten aanzien van subsidies¹⁵ en leningen mogelijk relevant.

Bovenstaande diversiteit aan kaders sluit aan bij de diversiteit in aspecten die een rol spelen bij de verkooptransactie tussen de provincie en Marsna. In onderstaande subparagrafen wordt nader ingegaan op de hoofdlijnen van alle hierboven genoemde kaders en de onderdelen die relevant zijn voor de verkooptransactie van het fabriekscomplex.

1. Provinciewet; actieve informatieverstrekking GS aan PS

De Provinciewet bevat een aantal artikelen die gaan over de actieve informatieverstrekking van GS aan PS in algemene zin. Het betreft artikelen 167 en 179 van de Provinciewet, waarvan de tekst als volgt luidt:

Artikel 167

1. Gedeputeerde Staten en elk van hun leden afzonderlijk zijn aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.
2. Zij geven Provinciale Staten alle inlichtingen die Provinciale Staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben.
3. Zij geven Provinciale Staten mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven Provinciale Staten vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onder e, f en h, indien Provinciale Staten daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. In het laatste geval nemen Gedeputeerde Staten geen besluit dan nadat Provinciale Staten hun wensen en bedenkingen terzake ter kennis van Gedeputeerde Staten hebben kunnen brengen.
5. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid Provinciale Staten zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

¹⁵ In de contacten met de ambtelijke organisatie geeft de provincie aan dat volgens haar geen sprake is van een subsidie, omdat het gaat over afspraken over kosten om het complex weer veilig te maken in het kader van een civielrechtelijke verbintenis. Dit sluit volgens de rekenkamer echter niet uit dat in de verdere vormgeving sprake kan zijn van subsidie. In het (concept) verkoopcontract dat is opgenomen als bijlage bij de GS-nota van 17 april 2018 zijn nog geen afspraken opgenomen over de vorm van de ‘bijdrage’ aan Marsna. Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Omdat de provincie geen eigenaar meer is, zijn de investeringen aan het pand volgens de rekenkamer geen prestatie aan de provincie. Dat in de bijbehorende stukken wordt gesproken over compensatie en dat er geen omzetbelasting betaald gaat worden steunt die gedachte.



Artikel 179

1. De commissaris is aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
2. Hij geeft Provinciale Staten alle inlichtingen die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak.
3. Hij geeft Provinciale Staten mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Voor de verkooptransactie tussen de provincie en Marsna is ook artikel 158, eerste lid relevant:

Artikel 158

1. Gedeputeerde Staten zijn in ieder geval bevoegd:
 - a. het dagelijks bestuur van de provincie te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet Provinciale Staten of de commissaris van de Koning hiermee zijn belast;
 - b. beslissingen van Provinciale Staten voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de commissaris hiermee is belast;
 - c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de provincie, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
 - d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
 - e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten;
 - f. te besluiten namens de provincie, Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij Provinciale Staten, voor zover het Provinciale Staten aangaat, in voorkomende gevallen anders beslissen.
 - g. toezicht te houden op waterstaatswerken, voor zover niet bij de wet het toezicht aan anderen is opgedragen of de waterstaatswerken in beheer zijn bij het Rijk;
 - h. ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging.

Gedurende de uitvoering van de quickscan is, op 28 september 2018 in de vergadering van PS, een intentieovereenkomst bekrachtigd tussen GS en PS over de nadere invulling van de actieve informatieplicht, die in 2016 tussen Presidium en GS werd overeengekomen. In de intentieovereenkomst wordt verwezen naar de artikelen 167 en 179 van de Provinciewet. De intentieovereenkomst benadrukt het belang van:

- PS tijdig voorzien van relevante, volledige, juiste, gestructureerde, heldere en toegankelijke informatie die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak;
- het zo spoedig mogelijk informeren van PS na besluitvorming in de collegevergadering en na ontvangst van informatie;
- het gebruik maken van formats waarin de informatie gelaagd wordt aangeboden;
- het onder oplegging van geheimhouding verstrekken van informatie aan PS als het openbaar verstrekken van informatie strijdig is met het openbaar belang.



2. Nota grondbeleid 2005

Het vigerende beleid van de provincie Limburg over grondzaken is vervat in een nota die op 15 november 2005 is aangeboden aan PS en op 16 december 2005 door PS is vastgesteld. De nota is relevant, omdat in de verkooptransactie tussen provincie en Marsna de onderliggende gronden (van zowel bedrijfshal als kantoorvilla's) zijn meegenomen.

De rode draad in de nota is de groei naar een ontwikkelgericht grondbedrijf, waarbij de provincie meer nadruk legt op en financiële middelen beschikbaar stelt voor actief grondbeleid.

De bundeling van expertise binnen de provincie krijgt in de nota veel aandacht, zoals planeconomische kennis, financiële expertise en marktkennis. Hiervoor is gekozen op basis van eerdere ervaringen dat afstemming tussen afdelingen over activiteiten op de grondmarkt niet optimaal verliep en er een tekort aan expertise bestond in projecten. Naast een bundeling van kennis wordt een gebiedsgerichte aanpak centraal gesteld. Sturing over projecten heen wordt genoemd als voorwaarde voor de gewenste versterking en synergie.

De nota beschrijft verder het adviseren over financiële, juridische en risico-aspecten van een project als essentiële taak van het te ontwikkelen grondbedrijf. Daar hoort bij het opstellen van businesscases. Per project moet daarnaast een vastgestelde risicomanagement-cyclus worden doorlopen.

Als meerwaarde van een grondbedrijf wordt genoemd het hanteren van marktconforme uitgangspunten bij het beheer van provinciale eigendommen. De financiële administratie van de provincie moet zodanig zijn ingericht, dat een voortdurend inzicht bestaat, gericht op de taken van het grondbedrijf.

Ten aanzien van de juridische aspecten wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat aankoop- en verkoopbeslissingen eenduidig zijn belegd, met als kader de afspraken die in het jaarprogramma van het grondbedrijf zijn vastgelegd. Daarnaast wordt gewezen op het aandacht geven aan mededingingsaspecten per activiteit. Marktconform handelen, transparantie en verantwoording worden in dit verband genoemd als belangrijke randvoorwaarden.

Als bijlage bij de nota Grondbeleid is een kader toegevoegd "Resumé kaderstelling grondbeleid". Daarin is de volgende passage opgenomen over kaderstelling en controle door PS:

"Voor handelingen of voornemen tot handelingen inzake projecten die niet in dit meerjaren perspectief (grondbedrijf) zijn opgenomen worden Provinciale Staten vooraf in staat gesteld hun wensen of bedenkingen kenbaar te maken. Ditzelfde geldt ook voor het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Daarbij zal een provinciale voorhangprocedure worden gehanteerd".

Naast het kader is bij de nota Grondbeleid als bijlage ook een uitvoeringsnota opgenomen¹⁶. Een uitgangspunt dat daarin wordt genoemd is dat het nieuwe (actieve) grondbeleid "primair wordt aangestuurd vanuit de eigen provinciale doelen"¹⁷. De uitvoeringsnota bevat verder een specifieke passage over de verkoop van gronden¹⁸, die de volgende aandachtspunten noemt:

¹⁶ Uitvoeringsnota Grondbedrijf Provincie Limburg, versie GS d.d. 3 oktober 2006.

¹⁷ Ibidem, paragraaf 1.1, blz. 22.

¹⁸ Ibidem, paragraaf 2.7, onderdeel 1, blz.39 en 40.



- Het hanteren van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ook als de provincie bij de verkoop optreedt als privaatrechtelijke partij.
- Het hanteren van zakelijke selectiecriteria bij de selectie van kopers.
- Het niet opnemen van onderwerpen in een privaatrechtelijke overeenkomst, die al zijn geregeld in een publiekrechtelijke regeling.
- Het hanteren van marktconforme prijzen bij de waardebepaling.

3. Beheersstatuut Grondbedrijf Provincie Limburg 2007

In 2007 is het meest recente en nu nog geldende beheersstatuut voor het grondbedrijf vastgesteld. Het beheersstatuut legt de verantwoordelijkheden voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het grondbedrijf vast, evenals de rapportage daarover en de controle daarop. Het beheersstatuut sluit aan op de hiervoor besproken nota Grondbeleid en werkt de 'beheersing' van projecten/ grondexploitaties verder uit. Voor de voorliggende quickscan bevestigt het statuut het belang van een aantal uitgangs- en aandachtspunten:

- Het voorstellen van maatschappelijke waardecreatie.
- Het opnemen van projecten in het Meerjarenperspectief Grondbedrijf (MPG), dat door PS jaarlijks wordt vastgesteld.
- Een goede projectbeheersing (risicomanagement en financiën).
- Gronden worden afgestoten voor economische waarde (marktprijzen).
- De controlerende rol van PS op basis van de jaarrekening.

4. Investeringskader SiS 2017

De nota Sturing in Samenwerking (SiS) is vastgesteld door PS op 10 februari 2017. In deze nota zijn kaders die voorheen separaat waren vastgelegd geïntegreerd:

- een uitvoeringskader voor samenwerking (ook Sturing in Samenwerking geheten);
- investeringsrichtlijnen (voorheen vastgelegd in "Limburgs rendement" en "Amendement A1");
- het beleidskader reserves en voorzieningen.

De nota SiS start met een brede beschouwing op de borging van publieke belangen en de wijze van uitvoering van provinciale doelstellingen. Vervolgens wordt ingegaan op de afweging bij de inzet van de diverse instrumenten die daarvoor ter beschikking staan, in het bijzonder wat betreft samenwerking met anderen. Het instrumentarium dat ter beschikking staat van de provincie wordt uitgewerkt.

Waar de nota Grondbeleid uit 2005 de overgang naar een actiever grondbeleid markeerde, kan de nota SiS worden gezien als de overgang naar een actiever investeringsbeleid. Dit houdt in dat op een meer directe manier geïnvesteerd zal worden in de provinciale regio met oog voor de noodzaak van het op peil houden van het financieel rendement. De doelstelling is het behalen van een maximaal financieel én maatschappelijk rendement op lange termijn voor de inwoners in Limburg.

Een actiever investeringsbeleid houdt volgens de nota in dat de provincie partijen binnen bestaande spelregels (zowel inhoudelijk als financieel) probeert uit te dagen om met voorstellen te komen die een publiek belang combineren met een renderende investeringsstrategie.



De nota SiS bevat verder investeringsprincipes, gebaseerd op wat de provincie noemt een 'nieuwe zakelijkheid'. In deze principes ligt de nadruk op de combinatie van actief durven investeren, goed financieel beheer, goed bestuur (transparantie en verantwoording) en het vooropstellen van het publieke belang. De investeringsprincipes zijn vertaald naar een afwegingskader, waarin het afwegen van het publiek belang bij het aangaan van samenwerkingsvormen als eerste stap is genoemd. In de overige stappen komt het belang van goed financieel beheer en goed bestuur weer terug, met onder andere de bepaling dat per projectvoorstel een financiële toets wordt verricht, bestaande uit een beoordeling van de businesscase (financiële haalbaarheid), het beschrijven van het risicoprofiel en een beschrijving van het verwachte financieel (alle kasstromen) en maatschappelijk rendement van het voorstel.

5. Europese staatssteunregels

Om oneerlijke concurrentie tegen te gaan, moeten overheden zich houden aan de Europese regels op het gebied van staatssteun. Deze regels zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU, artikelen 107, 108 en 109). Als overheden steun verlenen moeten ze deze bepalingen in acht nemen.

Volgens artikel 107 zijn "steunmaatregelen van de (lid)staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt". Kort gezegd, staatssteun is verboden, omdat hiermee de mededinging op de Europese markt kan worden verstoord.

De Europese Commissie controleert of EU-lidstaten de Europeesrechtelijke staatssteunregels juist toepassen en kan steun onverenigbaar met de interne markt verklaren. Dat wordt dan vastgelegd in een terugvorderingsbesluit van de Commissie. De terugvordering zelf ligt bij de lidstaat, die op grond van het terugvorderingsbesluit verplicht is om de onverenigbare steun inclusief rente terug te vorderen van de begunstigde onderneming. In Nederland is de terugvordering recent vastgelegd in de Wet terugvordering staatssteun, die op 1 juli 2018 in werking is getreden. Deze wet bundelt de nationaalrechtelijke grondslagen die voorheen bestonden en vult een aantal hiaten die daarin bestonden aan.

Naast de algemene bepalingen bevat het VWEU ook specifieke bepalingen over het verstrekken van leningen, die zoals eerder opgemerkt mogelijk relevant zijn voor de verkooptransactie met Marsna. Volgens het Verdrag is bij leningen sprake van staatssteun als er een voordeel aan de orde is dat niet onder normale marktomstandigheden zou zijn verstrekt.

Voorbeelden hiervan zijn:

- renteloze leningen;
- leningen tegen een lagere rente dan de marktrente;
- leningen met een langere looptijd dan gebruikelijk is in de markt;
- rentevergoeding.

Het bedrag van de staatssteun is gelijk aan het verschil tussen de marktconforme rente (bijvoorbeeld geldend bij een lening bij een bank) en de rente die werkelijk is betaald.



Kader voor VTH-taken: VTH-beleidsplan 2017-2020

Het relevante kader van de provincie Limburg voor de uitvoering van VTH-taken is het VTH-beleidsplan 2017-2020. Het beleidsplan gaat in op de visie en uitgangspunten van het VTH-beleid, de inzet van het VTH-instrumentarium, het stellen van prioriteiten, de verankering in de beleidscyclus en de implementatie van het beleid. Met het plan geeft de provincie tevens invulling aan de wettelijke eisen die gelden voor de uitvoering van de VTH-taken. Het brede domein van het omgevingsrecht is van toepassing, waarbij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt genoemd als belangrijke actuele ontwikkeling. Anticiperend daarop is het VTH-beleidsplan het nieuwe kader voor de uitvoering van taken op het gebied van de fysieke leefomgeving. De provincie wil met het beleidsplan de beleidsambities die omschreven zijn in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) uit 2014 vertalen in prioriteiten voor de uitvoering van de VTH-taken.

Bij die prioritering hanteert de provincie een risicogerichte aanpak, die vier leidende principes heeft:

- 1. WETTELIJKE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN: De uitvoering voldoet minimaal aan de wettelijke eisen en aan de landelijke en regionale bestuurlijke afspraken.*
- 2. BESTUURLIJKE UITGANGSPUNTEN BIJ INZET VTH-INSTRUMENTEN: Focus op resultaat en anticiperend op de Omgevingswet, waarbij voor de afweging tot repressief optreden de landelijke handhavingsstrategie (bijlage 4), de landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999 en de Limburgse gedoogstrategie (bijlage 5) leidend zijn. Hierbij wordt de wettelijke beleidsvrijheid optimaal benut.*
- 3. PROVINCIALE BELEIDSAMBITIES: De VTH-instrumenten worden zo ingezet dat ze, indien mogelijk, ook bijdragen aan het realiseren van de provinciale beleidsambities.*
- 4. RISICO'S: Er is inzicht in de aanwezige high-impact risico's die mede bepalend zijn voor de inzet van het VTH-instrumentarium.*

Naast naleving van wetten en afspraken worden als uitgangspunten voor de uitvoering genoemd:

- proportionele inzet;
- preventie vóór interventie;
- ruimte voor innovatie en experimenten;
- transparantie in besluitvorming en uitvoering.

Het VTH-beleidsplan gaat verder in op het gedogen van overtredingen, waarvoor een provinciale gedoogstrategie is uitgewerkt (bijlage bij het beleidsplan). Kern daarvan is dat de provincie alleen zal gedogen in bijzondere situaties. Hierbij noemt het plan omstandigheden als uitzicht op spoedige legaliseerbaarheid van een activiteit, te voorziene spoedige bedrijfsbeëindiging, onevenredigheid van handhaving tegenover de ernst van de overtreding en ongewone voorvallen. Daarbij zal gedogen altijd moeten plaatsvinden in volledige transparantie.



Mogelijk relevant bij de verdere uitwerking: kaders voor subsidies en leningen

Zoals opgemerkt in het begin van deze paragraaf, zijn afhankelijk van de invulling van afspraken tussen de provincie en Marsna mogelijk nog de volgende kaders relevant;

1. Kaders met betrekking tot subsidies. Daarvoor zijn relevant de bepalingen van de Awb over subsidies (artikel 4:23) en de bepalingen van de eigen subsidieverordening(en). De Awb benadrukt het belang van een duidelijke omschrijving van de activiteiten waarvoor de subsidie is bedoeld en een duidelijke vastlegging van verplichtingen. Dit heeft de provincie Limburg doorvertaald in een eigen Algemene Subsidieverordening 2012, die eind 2011 door PS is vastgesteld.
2. Kaders met betrekking tot leningen. Het wettelijke kader betreft de Wet Financiën decentrale overheden (Wet Fido), die bepalingen bevat over het uitzetten van middelen en aangaan van leningen. Belangrijke aandachtspunten daarin (artikel 2) zijn het vooropstellen van het publiek belang, het aansluiten bij de doelen van beleid, marktconform en zakelijk handelen, evenals duidelijke vastlegging van afspraken en een goede risicobeheersing. De bijbehorende provinciale kaders zijn de Financiële Verordening Provincie Limburg en het Treasury Statuut van de provincie. Naast de aandachtspunten van de Wet Fido wordt daarin het belang benoemd van het kunnen maken van wensen en bedelingen door PS in bijzondere situaties.

Samengevat zijn de normen die volgen uit de in deze paragraaf behandelde kaders:

- Het door GS actief verstrekken van informatie die PS nodig hebben voor het goed uitoefenen van hun taken en bevoegdheden (Provinciewet);
- PS tijdig voorzien van relevante, volledige, juiste, gestructureerde, heldere en toegankelijke informatie (Intentieovereenkomst tussen GS en PS);
- Het vooropstellen van maatschappelijke waardecreatie en het publieke belang (nota SiS 2017, nota Grondbeleid 2005, Beheersstatuut 2007, Wet Fido);
- Het tegengaan van oneerlijke concurrentie en verstoring van de interne markt (VVWEU);
- Het hanteren van marktconforme uitgangspunten en prijzen bij het beheer van provinciale eigendommen (Nota Grondbeleid 2005) en doen van investeringen (nota SiS, Wet Fido);
- Bundeling van kennis en gebiedsgerichte aanpak in het grondbeleid en de uitvoering daarvan (nota Grondbeleid 2005);
- Het opstellen van business cases en een risicomanagementcyclus per project (nota SiS 2017, nota Grondbeleid 2005, Beheersstatuut 2007);
- Het hanteren van zakelijke selectiecriteria bij de selectie van kopers en hanteren van marktconforme prijzen bij de waardebeoordeling (nota Grondbeleid 2005, Beheersstatuut 2007);
- Het handelen vanuit het Meerjarenperspectief Grondbedrijf (nota Grondbeleid 2005, Beheersstatuut van 2007);
- Transparantie en verantwoording ten aanzien van aankoop- en verkoopbeslissingen (nota Grondbeleid 2005) en handhaving (VTH Beleidsplan 2017-2020);
- Uitvoering van VTH-taken conform de wet, met oog voor provinciale beleidsambities, benutting van vrije ruimte binnen het wettelijke kader en een risicogerichte inzet van het instrumentarium (VTH Beleidsplan 2017-2020);
- Het goed vastleggen van afspraken over mogelijke subsidies of leningen (Awb, Wet Fido).



4 Zorgvuldigheid van de informatievoorziening en naleving van relevante kaders

De rekenkamer heeft conform de startnotitie de quickscan gericht op de zorgvuldigheid van het proces dat in de periode van april 2018 tot en met september 2018 is doorlopen. Het normenkader dat de rekenkamer relevant acht voor het beoordelen van de zorgvuldigheid bestaat uit de volgende onderdelen:

1. In algemene zin vereist zorgvuldigheid van besluitvorming het vergaren van de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3.2 Awb). Anders geformuleerd moeten besluiten inhoudelijk goed worden gemotiveerd en onderbouwd.
2. Daarnaast zijn van belang de normen op grond van de actieve informatieplicht, die is verankerd in de Provinciewet en al benoemd in paragraaf 3. Normen die daar volgens de rekenkamer uit kunnen worden afgeleid zijn het zorgen voor tijdige, volledige, overzichtelijke, toegankelijke en juiste informatie voor PS¹⁹. Deze normen zijn algemeen aanvaard en komen ook terug in de recent in Limburg tussen GS en PS gesloten intentieovereenkomst over de actieve informatieplicht.
3. Tot slot is van belang dat bij de besluitvorming relevante wettelijke kaders en de doorvertaling daarvan naar provinciaal niveau in acht worden genomen. De relevante kaders voor de quickscan zijn beschreven in paragraaf 3.

Uitgaande van bovenstaande normen en kijkend naar het proces dat in paragraaf 2 is beschreven, vallen de rekenkamer de volgende punten op.

Besluitvormingsprocedure

GS hebben voorafgaand aan het besluit over de verkoop van het fabriekscomplex aan Marsna de zogenaamde voorhangprocedure gebruikt. Dit houdt in dat PS in de gelegenheid worden gesteld “wensen en bedenkingen” te formuleren alvorens GS tot een besluit overgaan. Deze terminologie is onder andere terug te vinden in het eerste Statenvoorstel dat voor de behandeling in de Statencommissie FEB is behandeld en sluit aan bij de voorschriften genoemd in de Provinciewet, de nota Grondbeleid uit 2005 en de Financiële Verordening. Nadat PS in de PS-vergadering van 29 juni akkoord zijn gegaan met de conclusie dat er geen wensen en bedenkingen zijn, zijn GS op 11 september tot een besluit gekomen.

Ondanks de op verzoek van PS door GS aangeleverde aanvullende informatie en het besluit van PS om geen wensen en bedenkingen kenbaar te maken blijven er na 29 juni vragen bestaan binnen PS over de verkooptransactie met Marsna. Dat blijkt uit de volgende ontwikkelingen:

- De CvO en de Limburgse leden van de Programmaraad besluiten tijdens de CvO-vergadering van 3 juli 2018 om een verzoek neer te leggen bij de rekenkamer om een quickscan uit te voeren.
- Na het nemen van het besluit door GS op 11 september, is de verkooptransactie opnieuw geagendeerd voor de Statencommissie FEB van 14 september, in dit geval op initiatief van twee fracties.

¹⁹ Zie ook de publicatie die de Zuidelijke Rekenkamer in 2013 heeft uitgebracht over de actieve informatieplicht.



Vertrouwelijke informatie aan PS

In het bestudeerde besluitvormingsproces hebben GS informatie vertrouwelijk ter inzage van PS gelegd. Deze informatie is op veel verschillende momenten aangeboden, met verschillende looptijden. Één document is alleen ter inzage aangeboden aan één PS-lid (verzekeringsspolis Marsna). Het volledige overzicht van de ter inzage gelegde informatie is als volgt²⁰;

Onderwerp	Aangeboden ter inzage	Ter inzage tot en met
Financiële analyse Marsna Paper	16 mei	30 juni
GS-nota van 17 april 2018	25 mei	29 juni
Huurcontract met Marsna Paper	26 juni	15 juli
Verzekeringsspolis Marsna Paper	10 juli	1 sept
Staatssteunadvies Marsna, klacht en reactie GS	11 sept	1 nov
Dossier vanaf 2016	27 sept	19 okt

Ten aanzien van de klacht die is ingediend bij de Europese Commissie, hebben GS op 25 september besloten deze informatie alsnog openbaar te maken.

De rekenkamer is in de gelegenheid gesteld om de aan PS vertrouwelijk ter inzage gelegde informatie in te zien. Afgezien van het gehele dossier vanaf 2016 – dat qua reikwijdte buiten de gekozen afbakening van de quickscan valt – heeft de rekenkamer de betreffende informatie bestudeerd. Vanwege de vertrouwelijkheid van de ter inzage gelegde informatie is de rekenkamer in het vervolg van deze brief terughoudend in het benoemen van gedetailleerde bevindingen ten aanzien van de aan PS ter inzage aangeboden informatie. Het gaat dan met name over vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens van Marsna, op grond waarvan GS geheimhouding hebben opgelegd²¹. In algemene zin bevatten de ter inzage gelegde stukken volgens de rekenkamer belangrijke informatie om de kosten, baten en risico's van de verkoop aan Marsna en eventuele alternatieven goed te kunnen beoordelen. Om daar een totaaloverzicht van te kunnen maken en onderbouwing bij te hebben, zoals passend bij een businesscase, is het nodig alle verschillende bronnen te combineren.

Op basis van informatie van de griffie, heeft de rekenkamer het volgende overzicht kunnen maken met betrekking tot het gebruik maken van de mogelijkheid tot inzage door leden van PS:

Onderwerp	Ingezien door
Financiële analyse Marsna Paper	6 PS-leden
GS-nota van 17 april 2018	7 PS-leden
Huurcontract met Marsna Paper	6 PS-leden
Verzekeringsspolis Marsna Paper	1 PS-lid
Staatsteunadvies Marsna, klacht en reactie	4 PS-leden
Dossier vanaf 2016	1 PS-lid

²⁰ De rekenkamer heeft ten aanzien van het initiatief voor inzage alleen kunnen vaststellen dat de verzekeringsspolis van Marsna expliciet op verzoek van een PS-lid is gedeeld door GS.

²¹ Deze mogelijkheid wordt benoemd in artikel 10, lid 1 sub c van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), waarnaar GS bij het vertrouwelijk ter inzage leggen ook verwijzen.



Informatie over alternatieven

Om een (goed) oordeel te kunnen vormen over het voorgenomen besluit van GS en wensen en bedenkingen te kunnen formuleren, is informatie nodig over alle relevante feiten en belangen en de onderbouwing van het besluit. Dit past bij een afweging op basis van zakelijke criteria en het opstellen van een goede businesscase, zoals genoemd in de nota Grondbeleid, het Beheersstatuut en de nota SiS. Ten aanzien van de alternatieven die aan bod komen, constateert de rekenkamer het volgende:

- In het Statenvoorstel van 15/18 mei 2018, wordt een korte onderbouwing gegeven van het voorstel tot verkoop. De noodzaak iets te doen aan achterstallig onderhoud en brandveiligheid staat centraal in de argumentatie, met de mededeling dat de huidige huurder, Marsna Paper, medio 2017 heeft aangegeven de kosten hiervoor niet alleen te kunnen en willen dragen. Het Statenvoorstel wijst erop dat het uitblijven van een deal met Marsna zal leiden tot sluiting van de fabriek op korte termijn, met verlies van 50 arbeidsplaatsen en het risico op een lange juridische procedure. Een verdere onderbouwing en kwantificering van dit alternatief wordt echter niet gegeven en er wordt ook niet verwezen naar meer informatie daarover in achterliggende stukken.
- In reactie op een verzoek van PS tijdens de behandeling in de Statencommissie FEB op 1 juni, geven GS in de aanvullende notitie voor de PS-vergadering van 29 juni aandacht aan enkele alternatieven. De notitie meldt dat over de alternatieven aanvullend overleg is gevoerd met de ondernemer en eerder besproken opties verder zijn uitgediept. De mogelijkheden die worden uitgewerkt betreffen:
 - faillissement en herbestemming (variant a);
 - verhuizing van de gehele fabriek (variant b);
 - verplaatsing van machines (variant c).

Er worden bij de drie varianten bedragen genoemd. Bij variant a liggen de geschatte kosten tussen de € 2,5 en € 10 miljoen, exclusief “substantiële juridische kosten”, bij variant b wordt een bedrag van € 75,5 miljoen genoemd (herbouwwaarde op basis van laatste verzekeringspolis) en bij variant c ligt de inschatting van de kosten tussen de € 20 en € 30 miljoen. Alleen variant a wordt in de notitie van GS als realistisch alternatief voor verkoop genoemd, met ingeschatte kosten van tussen de € 2,5 en € 10 miljoen. Dit is exclusief “substantiële juridische kosten” en inclusief saneringskosten tussen de € 1 miljoen en € 5 miljoen voor herbestemming. Variant a kan volgens de notitie goedkoper uitpakken dan de variant van verkoop (die volgens het Statenvoorstel € 6,3 miljoen kost), maar wordt zonder verdere onderbouwing of toelichting omschreven als “vanuit economisch perspectief het minst wenselijk”. Verdere uitwerking van of toelichting van de bedragen van variant a) wordt in de notitie ook niet gegeven. PS vragen die overigens ook niet.

- In de commissiebehandeling op 1 juni hebben twee fracties²² vragen gesteld over de mogelijkheid om niet het gehele fabriekscomplex met onderliggende gronden te verkopen, maar alleen onderdelen daarvan (gebouw/hallen, niet de villa's en grond). Noch in de aanvullende notitie van GS van 26 juni, noch in de overige informatie die de rekenkamer heeft bestudeerd, wordt (verder) ingegaan op deze mogelijkheden. PS maken hier tijdens de behandeling op 29 juni verder ook geen opmerkingen meer over.

²² Het gaat om de fracties van D66 en VVD.



- Het valt de rekenkamer op dat ten aanzien van variant a (Marsna houden aan het huurcontract met naar verwachting faillissement en herbestemming als gevolg) in de onderzochte informatie niet wordt ingegaan op de mogelijke baten uit herbestemming. In de aanvullende notitie van 26 juni geven GS aan dat bij de aankoop in 2009 een plan B is vastgesteld, mocht de doorstart van het bedrijf niet lukken. Dit plan omvatte herontwikkeling met ruimte voor zowel wonen als natuurontwikkeling. De mogelijke opbrengsten hieruit – financieel, maar ook in termen van werkgelegenheid en natuur – horen thuis aan de batenkant van variant a.
- Een belangrijk onderdeel in het beoordelen van variant a ten opzichte van verkoop zijn de verwachte (bodem)saneringskosten. Volgens de aanvullende notitie van GS van 26 juni bedragen deze tussen de € 1 miljoen en € 5 miljoen. Dit tegenover € 100.000,- bij de variant verkoop. Een verdere onderbouwing van de bedragen genoemd voor variant a en een verklaring voor de grote verschillen met de kosten bij verkoop heeft de rekenkamer niet aangetroffen in de bestudeerde informatie²³.
- Vanaf 1 april 2018 betaalt Marsna geen huur meer aan de provincie. De derving van huuropbrengsten voor de provincie, die ten gunste komen aan de liquiditeitspositie van Marsna, zijn in het Statenvoorstel van 15/18 mei 2018 en de aanvullende GS notitie van 26 juni niet meegenomen aan de kostenkant bij de variant verkoop.
- De rekenkamer constateert dat volgens het Statenvoorstel van 15/18 mei 2018 de boekwaarde van het fabriekscomplex eind 2017 € 2.363.000,- was. Toentertijd was door controles en beoordelingen door de RUD Zuid-Limburg (2016), een kostenraming van ingenieursbureau Palte (mei 2017) en een taxatie van Cushman en Wakefield (september 2017) al enige tijd bekend welke gebreken het fabriekscomplex kende. Dit roept bij de rekenkamer de vraag op hoe daarmee is omgegaan in het bepalen van de boekwaarde eind 2017, die ook is opgenomen in de jaarrekening van 2017.
- Het valt de rekenkamer op dat het voorstel tot verkoop dat is opgenomen in het Statenvoorstel van 15/18 mei 2018 qua opzet en bedragen grotendeels overeenkomt met een in 2017 gedaan voorstel door de huurder. Dit na zijn afwijzing van een eerder voorstel door de provincie.
- Andere vragen die op 1 juni door PS-leden worden gesteld over de onderbouwing van varianten en waarop in de aanvullende notitie van GS of andere door de rekenkamer bestudeerde documenten geen duidelijk antwoord wordt gegeven zijn:
 - Zijn de kosten van faillissement (zie variant a hierboven) werkelijk zo hoog?
 - Wat zijn de gevolgen bij een faillissement, gelet op het feit dat voor de verkoop van het vastgoed een aparte B.V. (Building Marsna) is opgericht?
 - Wie profiteert van de bijdrage van de provincie bij een faillissement?Een antwoord op deze vragen is wel nodig om een volledige beoordeling te kunnen geven van de verschillende varianten.

Provinciale doelstellingen en publiek belang

Een rode draad door alle wettelijke kaders die zijn genoemd in paragraaf 3, is dat bij het handelen van de overheid het publiek belang altijd voorop moet staan. In de provinciale beleidsdoelstellingen krijgt dit invulling. De rekenkamer constateert op basis van de bestudeerde stukken het volgende:

²³ In het ambtelijk contact heeft de provincie aangegeven dat in de variant verkoop mogelijke saneringskosten zijn opgenomen die het gevolg zijn van een te bouwen waterbuffer ten behoeve van brandveiligheid.



- Het Statenvoorstel van 15/18 mei 2018 noemt alleen het SiS als relevant beleidskader, dat PS in 2017 hebben vastgesteld. Het maatschappelijk belang dat het Statenvoorstel noemt voor de aankoop in 2009 was het behoud van werkgelegenheid. In de nu gemaakte verkoopafspraken met Marsna is volgens de provincie de werkgelegenheid geborgd voor de toekomst en is er geen reden meer het complex in eigendom te houden. Met de werkgelegenheid zijn nu volgens de notitie “minimaal 50 arbeidsplaatsen” gemoeid.
- Ten aanzien van de arbeidsplaatsen wordt door GS in de bestudeerde documenten niet ingegaan op de mogelijkheid van een ‘waterbedeffect’ (50 plaatsen gered bij Marsna kunnen ten koste gaan van arbeidsplaatsen bij andere papierfabrieken) en de mogelijkheden van begeleiding naar alternatieve werkgelegenheid (bij een andere papierfabriek of andere bedrijven). PS brengen dit punt zelf ook niet naar voren in de bespreking van de verkooptransactie op 1 juni (Statencommissie FEB) en 29 juni (PS-vergadering).
- Het valt de rekenkamer op dat het niet makkelijk is eenduidige informatie te vinden over de precieze werkgelegenheid van Marsna Paper. De cijfers in de verschillende bestudeerde documenten komen niet helemaal overeen. De website van Marsna²⁴ biedt geen informatie over de precieze werkgelegenheid. Informatie die beschikbaar is via de Kamer van Koophandel roept ook vragen op over het aantal mensen dat in dienst is van Marsna Paper²⁵.
- Zowel in het Statenvoorstel van 15/18 mei 2018 als in de aanvullende notitie van GS van 26 juni wordt niet ingegaan op de relevantie van of toetsing aan de nota grondbeleid of het beheersstatuut van het grondbedrijf. Hetzelfde geldt voor het VTH-beleid. In de Statencommissie FEB van 1 juni worden door twee fracties wel vragen gesteld waarom de provincie niet heeft gehandhaafd bij de tekortkomingen die de RUD al in 2016 constateerde. Op deze vragen wordt niet ingegaan in de aanvullende notitie van GS van 26 juni van en ook niet in de bespreking zelf. In de ter inzage gelegde GS-nota van 17 april is wel meer achtergrondinformatie over handhaving te vinden. In een bijlage van de nota is opgenomen een besluit van GS op 9 april 2018 met een maatwerkafpraak, met als onderdeel dat de RUD Zuid-Limburg geen generiek mandaat meer heeft voor het toezichts- en handavingsregime voor het fabriekscomplex.
- Tijdens de behandeling van het Statenvoorstel in de PS-vergadering van 29 juni, wordt een amendement aangenomen over natuurontwikkeling als relevant beleidsdoel voor de keuzes ten aanzien van de fabriekshal. In de aanvullende notitie van 26 juni geven GS aan dat bij de aankoop in 2009 een plan B is vastgesteld, mocht de doorstart van het bedrijf niet lukken. Dit plan omvatte herontwikkeling met ruimte voor zowel wonen als natuurontwikkeling. Vanwege de doorstart van het bedrijf in 2009 is plan B niet doorgegaan. De aanvullende notitie maakt verder duidelijk dat in 2014 het toenmalige college een integrale gebiedsvisie Buitengoed Geul en Maas (BGM) heeft vastgesteld. Één van de ambities was het opheffen van de barrière tussen Beneden Geuldal en Grensmaas. Volgens de notitie is deze ambitie niet waargemaakt om de doorstart van het bedrijf in 2015 niet te belemmeren. Wel wijzen GS in de notitie op een passage in het huidige (nu bij verkoop aflopende) huurcontract: “Partijen komen overeen dat de huurder al haar medewerking zal verlenen bij een toekomstige landschaps-natuurontwikkeling bij, aan of tegen het gehuurde”. Voor de toekomst na de

²⁴ www.meerssen-papier.com

²⁵ In het Uittreksel Kamer van Koophandel, 04 oktober 2018 – 15:41 uur, KvK nummer 63085100 is in de regel “werkzame personen” het cijfer 0 opgenomen.



verkoop wil de provincie vergelijkbare afspraken maken. De ondernemer wil daar volgens de notitie aan mee werken “met als restrictie dat de bedrijfsvoering niet in gevaar komt”. Afspraken moeten nog worden gemaakt.

Risico op staatssteun

In het besluitvormingsproces vanaf de PS-vergadering van 29 juni, krijgt het risico op staatssteun een steeds prominentere rol in de uitgewisselde informatie. In het Statenvoorstel van 15/18 mei 2018 is daarover niets opgenomen. In de aanvullende notitie van GS van 26 juni wordt de visie van de directeur van Schutpapier over oneerlijke concurrentie genoemd, zonder dat GS daar inhoudelijk verder op ingaat. Naar aanleiding van vragen van PS-leden tijdens de behandeling op 29 juni, zeggen GS een “extra externe toets op staatssteun” uit te zullen voeren. De rekenkamer heeft op basis van nader contact met de ambtelijke organisatie vastgesteld dat “extra” moet worden gelezen als “extra ten opzichte van een eerdere interne toets”. Met andere woorden: er is niet eerder een externe toets op de voorgestelde verkoop uitgevoerd.

In augustus en september ontstaat een nieuwe dynamiek, waardoor het risico op staatssteun veel aandacht krijgt:

- Een Duits papierbedrijf dient bij de Europese Commissie een klacht in op mogelijke staatssteun, waarvan GS op 8 augustus een bericht ontvangen. Ook dit bericht wordt na het besluit op 11 september vertrouwelijk voor PS ter inzage gelegd. Op 25 september besluiten GS deze klacht openbaar te maken.
- Op 11 augustus krijgen GS de uitkomsten van de extra, externe toets op staatssteun. Deze worden na het besluit op 11 september 2018, vertrouwelijk voor PS ter inzage gelegd. Tevens wordt dan een samenvatting daarvan openbaar gemaakt.

De uitkomsten van de extra, externe toets op staatssteun zijn vastgelegd in een memorandum van 11 augustus 2018. De provincie heeft een samenvatting als openbare informatie verstrekt. De conclusie van het externe staatssteunadvies is dat geen sprake is van staatssteun, omdat ook een private partij tot eenzelfde keuze gekomen zou zijn als de provincie (het zogenaamde *market economy operator principle*). Daarbij is de weging van alternatieven van belang. Het valt de rekenkamer op dat de varianten die worden uitgewerkt in het memorandum van 11 augustus afwijken van de varianten die in voorgaande informatie aan PS zijn opgenomen. Cijfermatig worden drie varianten uitgewerkt:

1. Een variant conform het Statenvoorstel van 15/18 mei 2018 (waarbij overigens expliciet wordt gesproken over een renteloze lening).
2. Een variant waarin Marsna wordt gehouden aan het huurcontract en naar verwachting faillieert en de provincie het complex weer als fabriekshal probeert te exploiteren.
3. Een variant waarin Marsna wordt gehouden aan het huurcontract en naar verwachting faillieert en de provincie het complex sloopt, saneert en herinricht.

In de vergelijking van varianten in het memorandum blijken ook nu de kosten van bodemsanering een belangrijke factor in het oordeel over de varianten te zijn, waarvoor een duidelijke onderbouwing of toelichting ontbreekt in het memorandum zelf. Gedeeltelijk is deze te vinden in een bijlage bij een aan PS



ter inzage gelegd document²⁶. In de beschrijving van de variant van herinrichting in het memorandum wordt niet ingegaan op de mogelijke opbrengsten van herbesteding. Dit wordt wel gedaan in de reactie die de provincie heeft opgesteld voor de Europese Commissie²⁷.

Hoe de beoordeling van het staatssteunaspect zich verder ontwikkelt, is niet duidelijk. In ieder geval loopt bij het uitgaan van deze brief nog de klachtenprocedure bij de Europese Commissie. Tijdens de vergadering van de Statencommissie FEB van 14 september 2018 spreekt gedeputeerde Van den Akker over mogelijke terugvordering. In dat geval zijn de bepalingen van de recent in werking getreden Wet terugvordering staatssteun van toepassing. In hoeverre de provincie dit heeft meegenomen of nog mee gaat nemen in de afspraken met Marsna heeft de rekenkamer op basis van de bestudeerde informatie niet vast kunnen stellen. In die informatie en de gedane uitspraken wordt ook niet ingegaan op de consequenties van mogelijke terugvordering van de staatssteun op het voortbestaan van de papierfabriek en wat dat kan betekenen voor de provincie.

Onderwerpen voor de toekomst: aandachtspunten voor PS

Na het inmiddels door GS genomen besluit tot verkoop van het fabriekscomplex aan Marsna, is er een aantal onderwerpen dat in de komende periode door GS nog zullen moeten worden ingevuld en aandacht van PS (kunnen) vragen:

- De vormgeving van de bijdrage die de provincie met Marsna is overeengekomen. Afhankelijk van de precieze vormgeving, zal rekening moeten worden gehouden met de relevante kaders;
- Het uitwerken van afspraken met Marsna over natuurontwikkeling van het gebied rond het fabriekscomplex;
- Het volgen van de daadwerkelijke investeringen van Marsna in onderhoud en brandveiligheid, waarvan de provincie haar bijdrage afhankelijk heeft gesteld (60% van de werkelijke kosten);
- Het volgen van de gedeeltelijke terugbetaling die Marsna vanaf 2027 maar uiterlijk in 2038 moet hebben gedaan;
- De wijze waarop met VTH-taken ten aanzien van het VTH-complex wordt omgegaan, zolang deze nog niet voldoen aan de geldende normen;
- Het volgen van de klachtenprocedure bij de Europese Commissie, die meerdere jaren in beslag kan nemen;
- Het uitwerken van een strategie wanneer door marktontwikkelingen of vanwege de mogelijke terugvordering van staatssteun Marsna komende jaren alsnog faillieert.

Bovenstaande punten impliceren dat het dossier Marsna voorlopig nog niet gesloten kan worden. Het is aan PS om ten aanzien van deze onderwerpen de controlerende rol te blijven vervullen.

²⁶ Het gaat om bijlage 11 bij de reactie van de provincie op de klacht die is ingediend bij de Europese Commissie. Daarin is informatie opgenomen over saneringskosten anno 2008, indien de locatie nieuw wordt ingericht als bedrijfsterrein. Het gaat om een brief die op 17 maart 2008 is opgesteld voor de besluitvorming over een mogelijke aankoop. Het is de rekenkamer niet bekend in hoeverre PS ook deze bijlage hebben kunnen inzien.

²⁷ Het gaat om een reactie die de provincie op 3 september 2018 aan het ministerie van BZK heeft gestuurd, die deze vervolgens heeft verwerkt in een brief aan de Europese Commissie van 5 september.



Bijlage 2 Reactie Gedeputeerde Staten en nawoord rekenkamer

In de startnotitie hebben we de mogelijkheid van bestuurlijk hoor en wederhoor opengelaten, afhankelijk van de bevindingen in de quickscan en de uiteindelijke insteek van de onderzoeksbrief. GS hebben te kennen gegeven graag de mogelijkheid te hebben een bestuurlijke reactie te kunnen geven op de (concept)onderzoeksbrief. Dit verzoek hebben wij willen honoreren. Hieronder is de ontvangen bestuurlijke reactie opgenomen, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer.

Reactie Gedeputeerde Staten

“Wij hebben kennis genomen van de onderzoeksbrief naar aanleiding van de Quickscan Marsna waarmee het proces rondom de verkoop van de papierfabriek kan worden afgesloten.

Wij danken u voor het gedegen onderzoek. Het onderzoek geeft het door ons doorlopen proces goed weer en biedt daarmee een inzicht in de door ons college verstrekte informatie aan Provinciale Staten.

Wij leiden daaruit af dat de Rekenkamer niet constateert dat Provinciale Staten niet juist, tijdig en volledig zijn geïnformeerd om een oordeel te vormen over de voorgenomen transactie. Dat neemt niet weg dat het, zeker achteraf gezien, op onderdelen beter kan zoals u constateert. U heeft de bij de bevindingen behorende onderzoeksbrief dan ook voorzien van een aantal handvatten en aandachtspunten voor Provinciale Staten om bestaande instrumenten ten behoeve van het vragen om nadere informatie, goed te benutten. Daarbij gaat het altijd over besluitvorming van ons college en de onderliggende stukken die daaraan ten grondslag liggen.

Voor wat betreft de nakoming van de afspraken die gemaakt zijn met de ondernemer nog het volgende. De ondernemer dient de afgesproken constructieve werkzaamheden en maatregelen ten behoeve van brandveiligheid uit te voeren en wij zullen de negatieve waarde geleidelijk voldoen tot het overeen gekomen bedrag van € 4,2 miljoen is bereikt.

Vanzelfsprekend zullen wij Provinciale Staten ook voor wat betreft de uitvoering periodiek op de hoogte houden daarvan. Wij zullen dit doen in de reguliere planning en control cyclus.

Ons college zal, ten aanzien van de op pagina 25 van de bevindingen van de Quickscan door u genoemde aandachtspunten, zorgen voor adequate informatievoorziening zodat Provinciale Staten hun taak kunnen vervullen.”

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de formulering dat GS het onderzoek als gedegen kwalificeert en van oordeel is dat het doorlopen proces goed is weergegeven. Dit conform de gekozen focus van de quickscan op de zorgvuldigheid van het proces en de daarin verstrekte informatie, die PS in de gelegenheid stellen daar helderheid over te krijgen en waar nodig aanvullende vragen over te stellen en acties op te ondernemen.

Met waardering nemen wij verder kennis van het voornemen van GS de door de rekenkamer gegeven handvatten en aandachtspunten te benutten in de verdere informatieverstrekking aan PS.



De opmerkingen in de bestuurlijke reactie over de informatieplicht vindt de rekenkamer afgemeten qua ambitieniveau: voor een kwalitatief goed proces en goede interactie tussen GS en PS zou de ambitie onzes inziens verder moeten gaan dan erop gericht zijn dat de rekenkamer niet constateert dat niet voldaan zou zijn aan de actieve informatieplicht van GS richting PS. Het is niet voor niets dat PS tijdens het proces de nodige vragen hebben gesteld en via een van haar commissies een quickscan hebben gevraagd van de rekenkamer, waarvan de bevindingen nog door PS besproken moeten worden. Daarnaast is de opmerking over de constatering (of beter: niet constatering) die de rekenkamer zou hebben gedaan over de informatieplicht niet de onze. Wij hebben ons vanwege het karakter van de quickscan bewust terughoudend opgesteld in het trekken van conclusies, maar we hebben wel aandachtspunten geformuleerd die de toegankelijkheid, overzichtelijkheid, volledigheid en eenduidigheid van de onderzochte informatie raken/betreffen. Wij vragen ons daarom ook af of het louter via de reguliere planning en controlcyclus informeren van PS over de voortgang voldoet. Het belang van een goede verdere invulling van de afspraken met Building Marsna, de spanning die er blijft tussen private en publieke belangen en het nog niet weggenomen risico op mogelijke staatsteun rechtvaardigen naar onze overtuiging in ieder geval een aanvullende bespreking tussen PS en GS over de verdere specifieke informatievoorziening over deze casus, naast de reguliere planning en control informatie.