



# Fabriekscomplex Meerssen

Bestuurlijk rapport

Februari 2020

## Inhoudsopgave

<b>1. LEREN VAN BIJZONDERE CASUÏSTIEK .....</b>	<b>3</b>
1.1 AANLEIDING .....	3
1.2 FOCUS EN AANPAK .....	3
1.3 UITVOERING .....	4
1.4 OPZET BESTUURLIJK RAPPORT .....	4
<b>2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>5</b>
2.1 REALISATIE VAN DOELSTELLINGEN .....	5
2.2 ONDERBOUWING VAN BESLUITEN .....	8
2.3 NALEVING VAN KADERS .....	12
2.4 INFORMATIEVOORZIENING AAN PS .....	15
<b>3. BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD .....</b>	<b>19</b>
3.1 BESTUURLIJKE REACTIE GS .....	19
3.2 NAWOORD ZUIDELIJKE REKENKAMER .....	22

# 1. Leren van bijzondere casuïstiek

## 1.1 Aanleiding

De provincie Limburg is van 2008 -2018 eigenaar geweest van een fabriekscomplex voor papierproductie in Meerssen. Die rol en het karakter van het aangekochte vormen een bijzondere casus. Ook het proces van verkoop in 2018 kende bijzondere aspecten, wat leidde tot een verzoek van Provinciale Staten (PS) van Limburg aan de Zuidelijke Rekenkamer (ZRK) om een quickscan uit te voeren. De rekenkamer publiceerde de bevindingen van deze quickscan in januari 2019 (zie voor rapportage: [www.zuidelijkerekenkamer.nl](http://www.zuidelijkerekenkamer.nl)). Op grond van de quickscan en een bespreking daarvan in de Controlemissie van PS op 25 januari 2019, heeft de rekenkamer besloten een breder en verdiepend onderzoek uit te voeren. In juni 2019 stelde de rekenkamer de startnotitie voor dit onderzoek vast (zie eveneens: [www.zuidelijkerekenkamer.nl](http://www.zuidelijkerekenkamer.nl)).

## 1.2 Focus en aanpak

Zoals gezegd vormt de aankoop, het beheer en de verkoop van de papierfabriek in Meerssen een bijzondere casus. Hoe de provincie in deze casus heeft gehandeld kan, naast specifieke lessen, patronen laten zien die een bredere betekenis hebben voor het bestuurlijk en ambtelijk handelen van de provincie in soortgelijke situaties. Deze brede focus is terug te zien in de conclusies en aanbevelingen, die naast casus-specifiek voor een deel meer algemeen van aard zijn.

De rekenkamer heeft veel documenten bestudeerd en veel betrokken personen gesproken (zie de nota van bevindingen op [www.zuidelijkerekenkamer.nl](http://www.zuidelijkerekenkamer.nl)), maar heeft geen volledig historisch onderzoek willen uitvoeren. Omdat het onderzoek een lange periode met veel gebeurtenissen bestrijkt (2008-2019) heeft de rekenkamer gekozen voor een analyse van sleutelmomenten ('critical incidents' methode): de aankoop van het fabriekscomplex eind 2008/begin 2009; de periode 2008-2015; het faillissement van Meerssen Papier en de start van Marsna Paper in 2015; het rapport van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg in 2016; de verkoop van het fabriekscomplex in 2018; de actuele stand van zaken. Het bestuurlijk en ambtelijk handelen van de provincie op deze momenten is systematisch in kaart gebracht om daaruit lessen te destilleren.

Aansluitend bij de onderzoeksvragen, zoals vastgelegd in de startnotitie van het onderzoek, heeft het onderzoek zich inhoudelijk gericht op:

- 1 de maatschappelijke rol van de provincie: in hoeverre zijn inhoudelijke beleidsdoelstellingen gerealiseerd? Dit betreft de effectiviteitsvraag van beleid.
- 2 de onderbouwing van besluiten van de provincie: in hoeverre zijn alternatieven onderzocht, de relevante disciplines goed betrokken en in hoeverre is gestuurd op waardebehoud? Dit zijn randvoorwaarden voor een doelmatig beleid en een doelmatige uitvoering daarvan.
- 3 de voorbeeldrol van de provincie: zijn de eigen en wettelijke kaders en regels goed nageleefd? Deze vraag betreft met name de rechtmatigheid van beleid.

- 4 de (actieve) informatievoorziening aan PS: is deze zodanig geweest dat PS zich een goed oordeel hebben kunnen vormen over belangrijke besluiten?

### 1.3 Uitvoering

De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode juni tot en met november 2019. Er heeft in die periode een uitgebreide documentanalyse plaatsgevonden van stukken die aan de rekenkamer zijn overhandigd door de provincie. Daarbij merkt de rekenkamer op dat het proces van informatievergaring niet altijd gemakkelijk bleek, omdat documenten soms pas ver in het onderzoeksproces beschikbaar werden gesteld. Naast de documentanalyse heeft de rekenkamer in totaal 27 interviews gehouden met vertegenwoordigers van GS, ambtelijke organisatie, RUD Zuid-Limburg, gemeente Meerssen en de twee ondernemers die in verschillende fasen verantwoordelijk waren voor de bedrijfsvoering. Bijlage 1 bevat een overzicht van geraadpleegde schriftelijke bronnen en geïnterviewde personen.

### 1.4 Opzet bestuurlijk rapport

De opzet van de conclusies en aanbevelingen in het onderhavige bestuurlijk rapport (hoofdstuk 2) sluit aan bij de centrale thema's/ onderzoeksvragen, zoals genoemd in paragraaf 1.2. Deze thema's komen aan bod in een aparte paragraaf, met centraal de conclusies en aanbevelingen. Iedere paragraaf start met de conclusies, die gemarkeerd en genummerd zijn. Ter onderbouwing van de conclusies volgt een korte samenvatting van de daarbij horende bevindingen, die uitgebreider worden beschreven in het rapport van bevindingen. Na de samenvatting van belangrijkste bevindingen volgen aanbevelingen, met een onderscheid naar aanbevelingen gericht op GS en PS.

Het concept bestuurlijk rapport is op 31 januari 2020 aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Limburg voor een bestuurlijke reactie. De rekenkamer heeft de bestuurlijke reactie ontvangen op 19 februari. Deze is integraal opgenomen in hoofdstuk 3, voorzien van een nawoord door de rekenkamer. Het bestuur van de rekenkamer heeft het definitieve bestuurlijke rapport vastgesteld op 28 februari 2020.

## 2. Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Realisatie van doelstellingen

Met de formulering van inhoudelijke beleidsdoelen maakt de provincie duidelijk welke maatschappelijke rol ze wil spelen op een bepaald beleidsterrein of ten aanzien van een bijzonder besluit zoals de onderzochte aankoop van een fabriekscomplex.

#### Conclusies

- C1. Het behouden van werkgelegenheid wordt door de provincie als belangrijk en meest constante motief benoemd bij de besluitvorming. In de praktijk is deze werkgelegenheid na de situatie bij aankoop sterk gedaald en heeft de provincie weinig of geen blijk gegeven van het actief volgen en waar mogelijk sturen op de realisatie van deze doelstelling.
- C2. Naast werkgelegenheid is het behoud van (ambachtelijke) maakindustrie een inhoudelijke beleidsdoelstelling van de provincie. In de praktijk blijkt de exploitatie vanaf de aankoop door de provincie kwetsbaar, met een faillissement in 2015. Op dit moment wordt maar een klein deel van het complex gebruikt voor papierfabricage en heeft de ondernemer al ingezet op andere activiteiten zoals zaalhockey.
- C3. Rond de aankoop in 2008/2009 spelen doelstellingen van landschaps- en natuurontwikkeling een expliciete rol in de besluitvorming door GS. In afspraken met de ondernemers keren deze terug. In de praktijk zijn de doelstellingen echter nooit gerealiseerd en zijn ze na de aankoop naar de achtergrond geraakt vanwege financiële problemen (tot en met 2015) en problemen rond de constructie en brandveiligheid (vanaf 2016). De realisatie is vanaf dat moment volledig afhankelijk van het oordeel van de huidige ondernemer of dit past binnen zijn bedrijfsvoering.
- C4. Naast de inhoudelijke doelen vormde het behalen van een goed financieel rendement vanaf de aankoop een belangrijk argument. De rekenkamer concludeert dat dit rendement over de gehele onderzoeksperiode, ook rekening houdend de waardeontwikkeling van het complex en gemaakte kosten, uiteindelijk zeer laag is geweest.
- C5. Het beëindigen van de provinciale betrokkenheid en het in dat verband bereiken van overeenstemming met de ondernemer worden vanaf het moment dat ernstige gebreken aan het fabriekscomplex aan het licht komen, het leidmotief voor het provinciaal handelen. Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat sluit nauw aan bij de voorstellen van de ondernemer.

#### Onderbouwing conclusies: samenvatting bevindingen

##### *C1 Behoud van werkgelegenheid*

De rekenkamer heeft vastgesteld dat over de omvang van de werkgelegenheid ten tijde van de aankoop verschillende beelden bestonden. Over de lange termijn is sprake van een sterke daling van werkgelegenheid, waarbij het de rekenkamer is opgevallen dat de provincie gedurende de gehele onderzoeksperiode de door de ondernemers aangedragen informatie over werkgelegenheid niet

heeft gevalideerd (onderbouwing) en gepreciseerd (type werkgelegenheid, bij welke bedrijven). In de GS-nota die de basis vormde voor het besluit tot aankoop in 2008/2009 wordt gesproken over 206 medewerkers. Na de aankoop wordt gestart met 45 medewerkers en wordt de ambitie richting GS uitgesproken dat dit aantal zal gaan groeien tot aantal banen van voor de aankoop (200+). Ten tijde van het faillissement in 2015 spreekt de curator in zijn rapportage van 37 personen (35 fte) die door de nieuwe ondernemer in 2015 in dienst zouden worden genomen. De informatie die is opgenomen in nota's voor GS en de informatie die is gedeeld met PS bij de verkoop in 2018 spreekt van 50-60 banen. Ook bij deze laatste cijfers heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen om wat voor banen het gaat (vast, tijdelijk, detachering), bij welke bedrijven die actief zijn op het fabriekscomplex. Los van de onduidelijkheid over de feitelijke werkgelegenheid, constateert de rekenkamer dat de provincie nergens blijkt geeft van continue monitoring en regelmatige evaluatie op dit beleidsdoel.

### *C2 Behoud van unieke kennis/vakmanschap*

Bij de aankoop van het fabriekscomplex vormde naast de werkgelegenheid ook het behoud van de 'unieke kennis' van de papierfabriek een belangrijk motief in de besluitvorming. In de documenten en communicatie over de verkoop in 2018 wordt in dat verband eveneens gesproken over de ambachtelijkheid van het productieproces. De rekenkamer heeft in de haar ter beschikking gestelde dossiers weinig tot geen informatie aangetroffen over de stand van zaken met betrekking tot het behoud van deze unieke kennis van de papierfabriek. In algemene zin was en is de exploitatie van de papierfabricage zeer kwetsbaar gebleken, heeft deze gedurende de gehele onderzoeksperiode onder de capaciteit van het gehele complex gelegen en worden delen van het complex (villa's, bedrijfshal) nu gebruikt voor andersoortige bedrijfsactiviteiten en sport (zaalhockey).

### *C3 Doelstellingen omtrent landschap en natuur*

In de besluitvorming over het fabriekscomplex is op terugkerende momenten sprake van (mogelijke) natuurdoelstellingen. Dit hangt samen met de bijzondere ligging van het fabriekscomplex in en grenzend aan een gebied met veel natuur en landgoederen. Voorafgaand aan de besluitvorming over de aankoop van het complex in 2008 stelde de provincie een 'Plan B' op, dat in werking zou treden als de doorstart van de papierfabriek geen doorgang zou vinden. Centraal in dit plan stond de herontwikkeling van het perceel waarop de fabriek stond, gericht op een combinatie van wonen en natuurontwikkeling. Toen de doorstart van de fabriek alsnog zijn beslag kreeg, is dit plan terzijde gelegd. Wel is de mogelijkheid om als eigenaar van onderliggende en omliggende gronden meer directe invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de landgoederenzone gehandhaafd.

In de huurovereenkomst met Marsna Paper in 2015 (aangegaan na het faillissement van Meerssen Papier) werd expliciet bedongen dat de huurder alle medewerking zou verlenen bij een toekomstige landschaps-/ natuurontwikkeling bij, aan of tegen het gehuurde.

Bij de verkoop van het complex in 2018 hebben PS nog aandacht gevraagd voor de natuurdoelstellingen, hetgeen heeft geleid tot een set afspraken met de ondernemer.

De landschaps-/natuurontwikkeling is gedurende de onderzoeksperiode telkenmale niet geconcretiseerd noch in uitvoering genomen. Tegenvallende exploitatie en gebleken gebreken aan het complex maakten dat deze doelstellingen steeds naar de achtergrond schoven. Met betrekking tot de afspraken die zijn gemaakt bij verkoop constateert de rekenkamer dat verdere stappen afhankelijk zijn van de beoordeling van de ondernemer of dit zijn bedrijfsvoering niet belemmert.

#### *C4 Financieel rendement*

De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat de provincie het feitelijke rendement tot en met de verkoop in 2018 systematisch en volledig heeft berekend. In de informatie over rendement in stukken aan GS en PS over de verkoop, wordt vooral gewezen naar het gunstige rendement dat op basis van de huurovereenkomsten in 2008 en 2015 zou zijn behaald. Daarbij wordt echter geen of nauwelijks aandacht besteed aan de verschillende kostenposten die in de loop der jaren voor rekening van de provincie kwamen en is geen rekening gehouden met de afschrijving in 2018 tot nihil en een provinciale bijdrage van € 4,2 miljoen aan herstelwerkzaamheden. Als hier wel rekening mee wordt gehouden, geldt voor de hele periode 2008-2018 dat het totale feitelijke rendement veel lager heeft gelegen dan de 10% die de inzet was in 2008 en de 8,3% die de inzet was in de afspraken met de nieuwe ondernemer in 2015. Het achterwege blijven van noodzakelijk (groot) onderhoud aan het complex, waarvoor de ondernemer verantwoordelijk was en waarop de provincie toezicht behoorde uit te oefenen, heeft geleid tot ernstige waardevermindering en is het daadwerkelijk behaalde rendement zelfs sterk negatief.

Naar de toekomst toe vormen de kwetsbaarheid van de papierproductie, de uitgaven voor noodzakelijke herstelwerkzaamheden en een oordeel van de Europese Commissie over mogelijke staatssteun (waar een vooronderzoek naar loopt) risico's voor de toekomstbestendigheid van de bedrijfsvoering.

#### *C5 Beëindigen provinciale rol en overeenstemming bereiken met de ondernemer*

Het is de rekenkamer duidelijk geworden dat het 'ontdekken' van ernstige gebreken in 2016 in termen van de constructie en brandveiligheid van het fabriekscomplex een kantelpunt betekende in het denken en handelen van de provincie. Het afstand doen van het complex was in het voorjaar van 2017 de formele lijn die GS kozen. Kort daarna opteerde het college daarbij voor een traject om er met de bestaande ondernemer 'uit te komen'. Deze 'procesdoelen' werden voor het dagelijks handelen leidmotief. Andere, inhoudelijke doelen raakten vanaf toen op de achtergrond. De rekenkamer constateert dat het uiteindelijke onderhandelingsresultaat moeizaam tot stand kwam en uiteindelijk nauw aansluit bij de eerste – formeel vastgelegde – voorstellen van de ondernemer.



### Aanbevelingen aan GS

- A1. Blijf jaarlijks de voortgang en realisatie van inhoudelijke beleidsdoelstellingen volgen van een bijzondere investering/project, in dit geval de aankoop en het beheer van het fabriekscomplex in Meerssen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de richtlijnen en uitgangspunten die nu gelden voor alle investeringen van de provincie.
- A2. Idem voor doelstellingen die gaan over het behalen van financieel rendement bij dergelijke bijzondere beslissingen.
- A3. Blijf als college komende jaren de voortgang en realisatie volgen van de doelstellingen met betrekking tot natuur en landschap, waarover afspraken zijn gemaakt in en bij de verkoopovereenkomst met de huidige eigenaar van het fabriekscomplex.
- A4. Bij de beslissing tot aankoop van het fabriekscomplex was bekend dat dit bijzonder van karakter was en bijzondere risico's met zich meebracht. Geef in dergelijke gevallen extra aandacht aan strategisch en financieel risicomanagement.
- A5. Blijf consistent, en bij bijzondere investeringsbeslissingen extra intensief, nadenken over exit-strategieën en alternatieve onderhandelingspartners (zie ook volgend hoofdstuk).
- A6. Formuleer alsnog een strategie voor het provinciaal handelen voor mogelijke tegenvallers die het toekomstperspectief van het fabriekscomplex aangaan.

### Aanbevelingen aan PS

- A7. Geef GS bij aanvang van een bijzonder investeringsbesluit duidelijke opdrachten mee over de informatievoorziening over de voortgang en realisatie van inhoudelijke en financiële beleidsdoelstellingen, inclusief het strategisch risicomanagement.
- A8. Vraag GS om een jaarlijkse stand van zaken met betrekking tot de afspraken met de huidige eigenaar/ondernemer over de realisatie van doelstellingen omtrent landschap en natuur.

## 2.2 Onderbouwing van besluiten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de onderbouwing van besluiten, met aandacht voor de vraag of er aandacht is geweest voor (de uitwerking van) alternatieven, de betrokkenheid van verschillende disciplines en aandacht voor het waardebehoud van eigendommen. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden voor doelmatigheid in beleidskeuzes en de uitvoering daarvan.

### Conclusies

- C6. Rondom de door de rekenkamer onderzochte sleutelmomenten zijn alternatieven voor het provinciale handelen slechts in beperkte mate onderzocht en uitgewerkt. Het meest uitgebreid is dat gebeurd bij de aankoop in 2008/2009. De rekenkamer concludeert dat de focus daarna vooral heeft gelegen op de onderbouwing en rechtvaardiging van bestuurlijk genomen besluiten.



- C7. Niet alle beschikbare disciplines zijn consequent en in samenhang gehoord en benut. De betrokkenheid van verschillende disciplines is grotendeels ad hoc van karakter geweest, met beperkte of geen coördinatie/integrale advisering en afweging.
- C8. De provincie heeft zich er als eigenaar niet of onvoldoende van vergewist of de assets hun waarde behielden. Daarbij heeft de provincie onvoldoende invulling gegeven aan het zichzelf contractueel toegeëigende recht om toezicht te houden op het uitvoeren van onderhoud door de huurder(s) van het complex. Door het niet onderkennen dan wel vooruitschuiven van de problemen heeft de provincie zich niet als een goed huisvader opgesteld in het zorgen voor waardebehoud van het eigendom.

### Onderbouwing van conclusies: samenvatting van bevindingen

#### *C6 Afweging alternatieven*

De meeste aandacht aan verschillende alternatieven in de onderzochte periode is besteed bij de aankoop in 2008/2009, op initiatief van het college van GS zelf. Alvorens over te gaan tot een beslissing over de aankoop heeft het college een aantal onderzoeken laten uitvoeren, alternatieven uitgewerkt en afgewogen en andere partijen laten adviseren over de toekomstperspectieven van de onderneming. Ook zijn – in beperkte mate – taxaties uitgevoerd over de waarde van het fabriekscomplex en werd voor het geval dat de doorstart niet zou lukken een Plan B opgesteld.

In de periode na de aankoop ebt de aandacht voor alternatieven weg:

- Na het faillissement in 2015 lag de focus van de provincie op het doorzetten van de bedrijfsactiviteiten met een nieuwe ondernemer en het maken van nieuwe huurafspraken met deze ondernemer. Dat is in een relatief kort tijdsbestek tot stand gekomen, zonder dat alternatieven voor voortzetting van de papierfabricage zijn uitgewerkt en overwogen.
- Na het naar boven komen drijven van ernstige gebreken aan het fabriekscomplex in 2016, lag de focus op het maken van afspraken over het herstellen daarvan, die onderdeel zijn gaan uitmaken van de verkoopovereenkomst in 2018.
- Voorafgaand aan de verkoop is in kort tijdsbestek nog wel een – beperkte – analyse uitgevoerd naar de levensvatbaarheid van het bedrijf. Alternatieven voor natuur- en landschapsontwikkeling zijn toen niet uitgewerkt. Bij de verkoop in 2018 worden op verzoek van PS nog een aantal alternatieven grofmazig uitgewerkt (zie de door de rekenkamer uitgevoerde quickscan), maar in feite hadden de provincie en ondernemer toen al een verkoopovereenkomst gesloten.

#### *C7 Betrokkenheid verschillende disciplines*

De rekenkamer heeft onderzocht welke disciplines – in de vorm van ambtelijk advies of ambtelijk overleg – betrokken zijn geweest op de vaker genoemde sleutelmomenten. Voor een groot deel van de onderzochte periode – in ieder geval van 2008 tot eind 2016 – was ambtelijk gezien het grondbedrijf de leidende discipline. Dit zowel met betrekking tot de uitwerking van alternatieven als het adviseren aan het college.

Een andere discipline die nauw betrokken was bij de aankoop in 2008/2009 betreft economische zaken, vanuit de werkgelegenheidsaspecten. De afdeling JZI was betrokken bij het 'staatssteunproof' verklaren van de aankoop. Betrokkenheid vanuit de discipline finance & control was beperkt.

In de fase van het doorstarten van de papierfabricage na het faillissement in 2015 zijn maar een zeer beperkt aantal andere disciplines dan het grondbedrijf betrokken geweest.

Vanaf het naar boven komen in 2016 van gebreken in de constructie en brandveiligheid, gaan logischerwijs medewerkers op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), die destijds al waren ondergebracht bij de RUD Zuid-Limburg, een belangrijker rol vervullen. Een van de directeuren van de provincie heeft het dossier vanaf 2016 naar zich toe getrokken, omdat duidelijk was dat de problemen bij het fabriekscomplex ernstig en omvangrijk waren en er conflicterende belangen waren (bedrijfsvoering versus handhaving).

Bij de verkoop heeft het grondbedrijf weer een belangrijke voorbereidende rol vervuld, samen met een medewerker van de concernstaf. Vanuit deze disciplines is ook het contact met de ondernemer geweest en zijn de onderhandelingen gevoerd om te komen tot een verkoopovereenkomst. Intern is daarbij – in beperkte mate - geadviseerd op juridische, financiële en staatssteunaspecten. Op verzoek van PS is de staatssteuntoets aangevuld door een advies van een externe deskundige.

Het is de rekenkamer opgevallen dat enkele disciplines gedurende de hele onderzochte periode een beperkte of geen rol hebben gespeeld, terwijl zij vanuit de inhoud wel een logische gesprekspartner zouden vormen: concern control (geen actieve rol), expertise op het gebied van landschaps- en natuurontwikkeling (na de beginfase geen rol meer) en bodemsanering (geen rol).

#### *C8 Sturing op waardebehoud*

Een belangrijke randvoorwaarde voor een goed beheer ('huisvaderschap') betreft inzicht in de staat en waarde van het eigendom. Voorafgaand aan de aankoop in 2008 is op verzoek van de provincie op zeer korte termijn (binnen één dag) een notitie (in de vorm van een e-mail van twee A4) opgesteld door een taxateur met een grove waardering van de gronden en de opstallen. Ook zijn hierbij ruwe inschattingen gemaakt van saneringskosten, die in een latere fase als gefundeerde opgaven worden gebruikt. Van het aanbod van de taxateur om later nog een uitgebreid taxatierapport op te stellen heeft de provincie geen gebruik gemaakt.

In de periode mei 2008 – september 2017 zijn geen taxaties in opdracht van de provincie uitgevoerd, ook niet ten tijde van het faillissement in 2015.

In een taxatie van september 2017 wordt de marktwaarde van het complex bepaald op € 3,2 miljoen, met de kanttekening dat wanneer rekening wordt gehouden met het door bureau Palte geraamde onderhoud van € 10,2 miljoen – de taxateur tot een negatieve marktwaarde kwam van - € 7 mln.

Ook wordt in het taxatierapport gemeld dat bij navraag bij het bodemloket niet van enige bodemverontreiniging is gebleken. De rekenkamer vindt dat opmerkelijk, omdat inmiddels

verondersteld mocht worden dat genoegzaam bekend was dat er sprake was van (op onderdelen ernstige) verontreiniging op het terrein.

Hoewel in het huurcontract met zowel Meerssen Papier (2008-2015) als Marsna Paper (2015 tot de verkoop in 2018) de verantwoordelijkheid voor het plegen van onderhoud expliciet en nadrukkelijk bij de huurder was belegd, werd in beide contracten bepaald dat de provincie als verhuurder het recht heeft om de onderhoudsverplichting van de huurder regelmatig te controleren. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie van dit recht geen gebruik heeft gemaakt. De provincie is er ten onrechte vanuit gegaan dat de ondernemer het noodzakelijke onderhoud zou plegen, ook toen er (financiële) signalen waren dat de ondernemer hiertoe niet in staat was. Tot 2016 is er weinig contact geweest met de ondernemer over de werkelijke staat van de assets en het onderhoud.

Met de verkoop in 2018 is de formele eigenaarsrol van de provincie ten aanzien van het fabriekscomplex beëindigd. Bij de afronding van het feitenonderzoek door de rekenkamer (eind 2019) is er voor de herstelwerkzaamheden aan het fabriekscomplex nog steeds geen door de ondernemer, provincie en RUD Zuid-Limburg vastgesteld integraal plan van aanpak, dat aansluit bij het rapport van het bureau Palte. Vanwege het belang van een goede besteding van provinciale middelen en blijvende onduidelijkheid over het integrale plan van aanpak, heeft de rekenkamer een nadere analyse gemaakt van de tot eind 2019 bij de provincie ingediende facturen en de controle daarop. De rekenkamer constateert op basis daarvan dat het gaat om verzamelfacturen, die teruglopen tot juni 2016 en dat bij een belangrijk deel van de facturen niet is gespecificeerd om welke herstelwerkzaamheden het gaat.

#### Aanbevelingen voor GS

- A9. Geef bij bijzondere en belangrijke investeringsbeslissingen voldoende ruimte aan de afweging van verschillende alternatieven en strategieën, alvorens over te gaan tot definitieve besluitvorming. Dit zowel bij aanvang als op momenten waarop heroverweging mogelijk is.
- A10. Versterk in aansluiting op de nieuwe organisatievisie (2020) concern control en de integrale ambtelijke sturing en advisering binnen de ambtelijke organisatie. Zorg voor een borging en waardering van 'checks and balances' en tegenspraak in en door de organisatie, niet alleen op papier, maar ook in de praktijk van alledag.
- A11. Actualiseer het beleidskader en de uitvoering van het grondbedrijf binnen provincie, in overeenstemming met de bredere investeringsprincipes (SiS 2.0) die al gelden voor de provincie en zorg voor consistente naleving van het geactualiseerde beleidskader, met name ook bij bijzondere casussen.
- A12. Intensiveer het toezicht op de uitvoering van herstelwerkzaamheden aan het fabriekscomplex, inclusief de afhandeling van facturen van Marsna.

### Aanbevelingen voor PS

- A13. Toets bij bijzondere en belangrijke investeringsbeslissingen of alternatieven voldoende zijn uitgewerkt en afgewogen door GS alvorens tot (definitieve) besluitvorming wordt overgegaan.
- A14. Vraag GS om een regelmatige terugkoppeling over de werking in de praktijk van de organisatievisie 2020.
- A15. Vraag GS om een actualisering van het beleidskader van het grondbedrijf.

### 2.3 Naleving van kaders

In deze paragraaf komt de vraag aan bod in hoeverre de provincie in de besluiten en het handelen rondom het fabriekscomplex in Meerssen de relevante eigen en wettelijke kaders in acht heeft genomen. De rekenkamer heeft daarbij de nadruk gelegd op de volgende beleidsterreinen: het grondbeleid en de uitwerking daarvan in (kaders voor) het grondbedrijf, het beleid rond investeringen en het beleid omtrent Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

### Conclusies

- C9. De uitgangspunten in de beleidskaders voor het grondbedrijf zijn niet waargemaakt of nageleefd in het provinciale handelen ten aanzien van het fabriekscomplex in Meerssen: het heeft ontbroken aan continue aandacht voor de realisatie van maatschappelijke waarden, enkele belangrijke procedures zijn niet nageleefd.
- C10. Het beleidskader voor investeringen is in de provincie Limburg pas vanaf 2014 tot ontwikkeling gekomen. Een deel van de principes en procedures van dat kader zijn niet nageleefd, ook niet in de periode na 2014.
- C11. Ten aanzien van VTH heeft de provincie al vanaf 2012 gebreken geconstateerd en gewerkt aan het voorbereiden van plannen van aanpak voor herstelwerkzaamheden, maar in de praktijk tot aan het moment van escalatie in 2016, toen de RUD een lint om een deel van complex spande, nooit doorgepakt in het uitvoeren daarvan. De RUD is in de praktijk vanaf 2017 en formeel vanaf 2018, tot de afronding van het feitenonderzoek van de rekenkamer eind november 2019, op afstand geplaatst zonder duidelijke regie vanuit de provincie op de herstelwerkzaamheden.

### Onderbouwing van conclusies: samenvatting van bevindingen

#### *C9 Grondbeleid*

Vanaf de aankoop tot en met de verkoop van het complex is het provinciale grondbedrijf de leidende discipline is geweest. Ten tijde van de onderzochte periode (2008-2019) was het vigerende provinciale beleidskader voor grondbeleid de nota die in 2005 door PS is vastgesteld en het Beheersstatuut Grondbedrijf Provincie Limburg 2007.

Uitgangspunt voor het provinciale handelen in bovengenoemde beleidskaders is het vooropstellen van maatschappelijke waarde-creatie en een publiek doel. Bij de aankoop in 2008/2009 waren de doelen die pasten bij dit uitgangspunt: werkgelegenheid, landschaps-/natuurontwikkeling en behoud van ambachtelijke bedrijvigheid. De realisatie van deze doelstellingen is in de praktijk zoals eerder

gezegd echter beperkt geweest en ook aan het consistent volgen daarvan en waar mogelijk sturen daarop, heeft het in de periode na aankoop ontbroken.

In de nota Grondbeleid wordt aangegeven dat bij projecten advies over financiële, juridische en risico-aspecten dient te worden ingewonnen, inclusief het opstellen van business cases en het doorlopen van een vastgestelde risicomangement-cyclus. Business cases zijn in de onderzochte casus echter maar beperkt uitgevoerd en de rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat systematisch een risicomangement-cyclus is doorlopen.

In de bij de Nota Grondbeleid behorende Uitvoeringsnota wordt aangegeven dat iedere grondexploitatie dient te worden afgesloten met een door GS vast te stellen nacalculatie, waarin een inhoudelijke en financiële evaluatie wordt gegeven van het project. Op basis van de ontvangen stukken en de gevoerde gesprekken heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen dat een evaluatie van de aankoop, het beheer en de verkoop van het fabriekscomplex in Meerssen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

#### *C10 Investeringsbeleid*

Het vigerende kader voor investeringen van de provincie Limburg is 'Sturing in Samenwerking' (SiS 2.0) uit 2017. Dit kader borduurt voort op een eerdere notitie 'Limburgs rendement' uit 2014. In de periode vóór 2014 was er geen apart en expliciet kader met richtlijnen voor investeringen. Dat in 2014 een dergelijk kader werd vastgesteld, past bij de actievere investeringsstrategie die de provincie Limburg vanaf die periode voerde. Doelstelling van de eerste vastgestelde provinciale investeringsstrategie is het behalen van een reëel lange-termijn financieel én maatschappelijk rendement ten behoeve van de inwoners van Limburg met als uitgangspunt dat het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand wordt gehouden. Op grond van de conclusies die al zijn getrokken in paragraaf 2.1 stelt de rekenkamer dat de sturing op maatschappelijk en financieel rendement van investeringsbeslissingen ten aanzien van het fabriekscomplex in Meerssen onvoldoende heeft plaatsgevonden en bijbehorende doelstellingen niet zijn gerealiseerd.

De nota 'Sturing in Samenwerking' bevat een afwegingskader en investeringsprincipes. Als deze worden afgezet tegen het handelen van de provincie in de praktijk, wordt daar op belangrijke onderdelen niet aan voldaan. Op lange termijn heeft de provincie zich door de afspraken bij verkoop en in het feitelijk handelen daarna, sterk afhankelijk gemaakt van de voorkeuren, beslissingen en handelingen van één ondernemer. Dat geldt niet alleen voor de realisatie van maatschappelijke doelstellingen, maar ook voor de vaststelling en uitvoering van het integraal plan van aanpak, de vormgeving en invulling van het toezicht in de praktijk, de uitvoering en facturering van herstelwerkzaamheden en de feitelijke activiteiten die plaatsvinden in en rond de fabriekshal.

Standaard werkprocessen zijn in de voorbereiding en uitvoering van besluiten in veel gevallen niet gevolgd, met als concrete voorbeelden: de wijze van taxeren en de beoordeling van de gesteldheid van de bodem tijdens aankoop, doorstart in 2015 en verkoop in 2018, het opstellen van ambtelijke

adviezen van alle relevante disciplines rond deze momenten, het opstellen van een rollendocument in het verkoopproces, het ingaan op de status van rijksmonument bij de verkoop, het energielabel bij de verkoop en de afhandeling van facturen voor de huidige herstelwerkzaamheden.

Met name na het aan het licht komen van ernstige gebreken aan het fabriekscomplex, is een spanning ontstaan tussen de eigenaarsrol en toezichhoudende rol van de provincie in de periode 2016-2018. Na de verkoop in 2018 is de eigenaarsrol weliswaar beëindigd, maar de toezichhoudende rol blijft onverkort doorlopen ten aanzien van de uitvoering van herstelwerkzaamheden en bij eventuele aanpassingen van de bestemming (die nu actueel is). De rekenkamer verwacht voor de komende periode blijvende spanning bij de uitvoering van deze rol door de provincie en de belangen van de ondernemer die nu eigenaar is.

#### *C11 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving*

In de stukken over de periode 2011-2017 heeft de rekenkamer een schrijven uit 2013 aan Meerssen Papier aangetroffen, waarin wordt gesproken over een Plan van Aanpak om de 'geconstateerde overtredingen van het bouwbesluit 2012' aan te pakken. Deze overtredingen hadden betrekking op de brandveiligheid van de gebouwen op het terrein van Meerssen Papier. De ondernemer zegde toe om een adviesbureau in de hand te nemen en een plan van aanpak op te stellen om de geconstateerde gebreken op te lossen. De provincie stelt diverse eisen aan dit plan en gaf destijds aan bestuursrechtelijk te zullen handhaven indien niet tijdig een plan van aanpak is ingediend. De rekenkamer heeft dit Plan van Aanpak niet kunnen traceren, evenmin is duidelijk of en zo ja op welke wijze de provincie hierop bestuurlijk heeft gehandhaafd.

Vanaf 2015 is de uitvoering van het toezicht en de handhaving formeel belegd bij de RUD Zuid-Limburg. Op basis van een aantal inspecties door de RUD komen ernstige gebreken aan het licht. Uit de gevoerde interviews leidt de rekenkamer af dat de ernst van de gebreken onverwacht kwam voor de provincie. Inspecties, contacten en bezoeken in een lange reeks van jaren hadden de provincie blijkbaar niet of onvoldoende voorbereid op de slechte staat waarin het complex zich bevond, hetgeen uiteindelijk leidde tot een raming van € 10,2 mln. aan kosten voor de noodzakelijke herstelwerkzaamheden. De provincie hanteert vervolgens in de praktijk een gedoogstrategie, waarbij het mandaat met betrekking tot de besluitvorming omtrent handhaving in 2018 wordt weggehaald bij de RUD Zuid-Limburg. In de argumentatie voor deze interventie van de provincie speelt de ondernemer een belangrijke rol. Wanneer wordt gedoogd is volgens het handhavingsbeleid een basisvereiste dat er een gedoogstrategie wordt opgesteld. De rekenkamer heeft echter geen documenten ontvangen, waaruit een dergelijke strategie blijkt.

In de brief van 17 april 2018 waarin GS meedelen dat zij het dossier rond Marsna bestuurlijk gevoelig verklaren en het mandaat voor de (voorbereiding van) besluitvorming weghalen bij de RUD wordt als belangrijkste argumentatie hiervoor genoemd het ongemak dat de ondernemer heeft over het optreden van de RUD. Ook heeft de provincie een eigen medewerker aangewezen om het verdere

contact met de ondernemer en de bedrijfsbezoeken aan het fabriekscomplex van RUD-medewerkers te coördineren. Dit impliceerde dat niet alleen de besluitvorming maar ook de aansturing van de uitvoering feitelijk naar de provincie werd gehaald. De betrokken medewerker is nog steeds actief als 'trait d'union'.

Bij de afronding van haar feitenonderzoek (november 2019) ontving de rekenkamer van de provincie het bericht dat het mandaat voor de (voorbereiding van) besluitvorming weer was teruggelegd bij de RUD. Gedurende de uitvoering van haar onderzoek heeft de rekenkamer meermaals navraag gedaan bij de provincie naar de termijnen en strategie ten aanzien van de verdere besluitvorming en uitvoering van het VTH-beleid inzake Marsna. Ondanks deze navraag heeft de rekenkamer geen informatie ontvangen die duidelijkheid geeft over de wijze waarop GS de toezichtrol hebben ingevuld en over de vaststelling van een definitief en integraal plan van aanpak voor herstelwerkzaamheden.

#### Aanbevelingen aan GS

- A16. Maak inzichtelijk op welke thema's het dossier ten aanzien van het fabriekscomplex nog niet gesloten is en hoe daar bestuurlijk mee omgegaan wordt.
- A17. Zorg bij de actualisering van het beleidskader voor het grondbedrijf voor regelmatige toetsing op de naleving daarvan, met name ook bij bijzondere investeringsbeslissingen.
- A18. Zorg voor regelmatige toetsing op de naleving van het actuele investeringskader bij bijzondere investeringsbeslissingen.
- A19. Wees consistent en zorgvuldig in de rolverdeling tussen provincie en RUD op het gebied van VTH en zorg voor volledige normalisatie van processen ten aanzien van het fabriekscomplex in Meerssen.

#### Aanbevelingen aan PS

- A20. Vraag de eerste jaren na vaststelling van een geactualiseerd beleidskader voor het grondbedrijf om een rapportage van GS over de naleving in de praktijk.
- A21. Vraag GS in 2020 en daarna jaarlijks om een update over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van herstelwerkzaamheden aan het fabriekscomplex in Meerssen.

### 2.4 Informatievoorziening aan PS

In deze paragraaf geeft de rekenkamer voor de eerder geformuleerde sleutelmomenten aan op welke wijze invulling is gegeven aan de actieve informatievoorziening aan PS. De rekenkamer heeft daarvoor de behandeling in PS en Statencommissies onderzocht en de P&C-documenten bestudeerd.



## Conclusies

- C12. Provinciale Staten zijn in algemene zin slechts beperkt actief geïnformeerd in de loop der jaren over de realisatie van doelstellingen en ontwikkelingen rondom het fabriekscomplex. Voorafgaand aan de aankoop is dat in belangrijke mate mondeling gebeurd, in latere fases vooral via de standaard documenten.
- C13. Op onderdelen zijn PS onvolledig geïnformeerd, met name ten aanzien van de problemen in financiële zin in de fase tot en met 2015 en ten aanzien van de problemen in de constructie en brandveiligheid vanaf 2016 (inclusief de daarmee samenhangende interventies richting de RUD). Bij de verkoop zijn PS gefragmenteerd geïnformeerd via veelal vertrouwelijk ter inzage gelegde stukken. De verkoopovereenkomst die daar deel van uitmaakte was niet volledig.
- C14. PS hebben op enkele momenten gedurende de onderzochte periode vragen gesteld, maar slechts beperkt doorgepakt op dit dossier.

## Onderbouwing van conclusies: samenvatting van bevindingen

### *C12 Actieve informatievoorziening aan PS*

GS hebben PS alleen mondeling geïnformeerd over het voornemen tot aankoop van de fabriek. Deze mondelinge informatie werd aangereikt aan het Presidium, dat verzocht werd hier vertrouwelijk mee om te gaan. Op basis van een ambtelijk advies is er door GS besloten om geen procedure van wensen en bedenkingen te doorlopen. Ook heeft geen besluitvorming in een PS-vergadering over (motieven voor) de aankoop plaatsgevonden.

Begin 2017 bespreken GS de stand van zaken in het dossier Marsna. Het college achtte het toen niet opportuun om PS actief te informeren. In juli 2017 kondigden GS een evaluatie van deze casus aan "waaruit blijkt welke leerpunten er zijn, zowel voor de ambtelijke organisatie als met het oog op (actieve) informatieverschaffing in de richting van Provinciale Staten". De rekenkamer heeft bij haar onderzoek een dergelijke evaluatie niet aangetroffen.

### *C13 Informatievoorziening over problemen*

De informatievoorziening aan PS in de periode 2009-2015 is relatief beperkt en reactief. GS hebben in deze periode geen memo's of voorstellen aan PS voorgelegd. Wel zijn gedurende de periode door PS een aantal keer vragen gesteld aan GS, die vervolgens al dan niet schriftelijk zijn beantwoord en besproken in de Statencommissie en/of PS. Het onderwerp Meerssen papierfabriek is met enige regelmaat aan de orde gekomen in diverse Planning en Control (P&C) stukken en het meerjarenperspectief grondbedrijf, waar korte beschrijvingen in zijn opgenomen. Daarbij informeren GS PS niet over de ontwikkelingen met betrekking tot de problemen die spelen rondom de fabriek en de steunmaatregelen die de provincie treft voor de ondernemer teneinde deze de gelegenheid te bieden om het hoofd boven water te houden. Met betrekking tot het realiseren van de doelstelling 'behoud van werkgelegenheid' worden PS niet geïnformeerd, anders dan dat eenmalig is bericht over het ontslag van 11 medewerkers. Over het veiligstellen van de unieke innovatieve technologische kennis die met de specifieke papierproductie is gemoeid, wordt in de informatie aan PS niet

gesproken. In deze periode wordt het fabriekscomplex aangeduid als een 'investering met economisch nut' en wordt gewezen op een positief rendement op de provinciale investeringen. Over het streven om het bedrijfscomplex en de omliggende gronden beter in te passen in de gebiedsontwikkeling wordt in een reeks van jaren verschillend gerapporteerd.

Over het faillissement van Meerssen Papier en de doorstart door de nieuwe ondernemer Marsna Paper zijn PS niet separaat geïnformeerd. Ook PS zelf hebben het onderwerp niet geagendeerd. De P&C-documenten bevatten in deze periode maar beperkte informatie over de stand van zaken rondom het fabriekscomplex. Met betrekking tot de ecologische verbindingzone bij de papierfabriek wordt de verwachting uitgesproken dat deze in 2016 gereed is. Er worden hierover door PS ook geen vragen gesteld, ook niet over de constatering dat het hiervoor opgestarte project niet is gerealiseerd.

In 2016 wordt in de vergaderingen van PS en Statencommissies geen aandacht besteed aan de stand van zaken rondom het fabriekscomplex en het rapport van de RUD. Dat geldt ook voor de P&C-documenten voor dat jaar.

In de periode rondom de verkoop in 2018 informeren GS PS middels een "wensen en bedenkingen" procedure. PS ontvangen daarvoor informatie, die besproken wordt in de commissie FEB. Een belangrijk deel van deze informatie is vertrouwelijk ter inzage gelegd. PS zijn via een bijlage bij een vertrouwelijke GS-nota van 17 april 2018 geïnformeerd over het bestuurlijk gevoelig verklaren van het dossier Marsna en het dientengevolge daarvan intrekken van het generieke mandaat voor de (voorbereiding van) besluiten op het terrein van VTH bij Marsna.

Wat de verkoop zelf betreft, hebben PS zich voor hun oordeelsvorming niet op de meest actuele en volledige verkoopovereenkomst kunnen baseren.

#### *C14 Vragen en doorpakken van PS*

Zoals hierboven enkele malen benoemd, hebben PS op verschillende momenten in de onderzochte periode vragen gesteld over de stand van zaken. Nadat hier antwoorden van GS op zijn gegeven, hebben PS geen aanleiding gezien daarop door te vragen en door te pakken.

Na de verkoop van het complex in 2018 is in de vergaderingen van PS en Statencommissies geen aandacht meer besteed aan de stand van zaken rondom het fabriekscomplex, noch aan de afspraken die zijn gemaakt rond de verkoop.

#### **Aanbevelingen aan GS**

A22. Handel conform de wettelijke en eigen kaders conform de actieve informatieplicht, waarbij het eigen kader recent nog is vernieuwd. Laat deze actualisatie op papier werkelijkheid worden in de praktijk van bijzondere casussen als onderzocht door de rekenkamer.

A23. Zorg voor een zo veel mogelijk gebundelde verstrekking van informatie, om fragmentatie te voorkomen en heroverweeg om veel informatie alleen vertrouwelijk ter inzage te leggen. Het principe is "openbaar, tenzij".

### Aanbevelingen aan PS

A24. Vraag bij een complexe casus als het beheer en de verkoop van het fabriekscomplex in Meerssen om regelmatige uitgebreidere informatie, vergelijkbaar met de informatie die rond Grote Projecten wordt gevraagd of verklaar het tot Groot Project.

### 3. Bestuurlijke reactie en nawoord

Op 19 februari 2020 heeft de Zuidelijke Rekenkamer de bestuurlijke reactie ontvangen op het concept bestuurlijk rapport, dat op 31 januari door de rekenkamer is aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. In paragraaf 3.1 hieronder is de bestuurlijke reactie integraal opgenomen. In paragraaf 3.2 is het nawoord van de rekenkamer opgenomen.

#### 3.1 Bestuurlijke reactie GS

Op 19 februari 2020 heeft de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS ontvangen. Hieronder is deze reactie integraal opgenomen.

*Geacht bestuur,*

*Het college van Gedeputeerde Staten heeft kennis genomen van het concept Bestuurlijk rapport Fabriekscomplex Meerssen. Hierbij maken wij van de gelegenheid gebruik om op het concept Bestuurlijk rapport te reageren. Het college spreekt zijn waardering uit voor de gedegen en omvangrijke analyse en zal de uitkomsten betrekken bij de verdere doorontwikkeling van verschillende kernexpertises zoals grond & vastgoed beleid en concerncontrol. Hierna wordt gereageerd op enkele algemene en specifieke conclusies uit het rapport.*

*In het algemeen kunnen wij stellen dat het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer (31 januari 2020) naar de provinciale betrokkenheid bij het Fabriekscomplex Meerssen een lange periode omvat: vanaf de eerste contacten over de aankoop in 2008 tot de situatie na verkoop, eind 2019. De Zuidelijke Rekenkamer constateert dat het proces van informatievergaring over deze periode niet altijd gemakkelijk bleek, omdat documenten soms pas ver in het onderzoeksproces ter beschikking werden gesteld. Het ter beschikking stellen van documenten over een periode van ruim tien jaar, waarbij verschillende interne functionarissen een rol hebben gespeeld, is geen sinecure. Om in de toekomst te komen tot een betere ontsluiting van documenten is in 2018 gestart met het professionaliseren van de digitale dossiervorming en archivering.*

*Verder kan het college van Gedeputeerde Staten in het algemeen stellen dat in het onderzoek naar het Fabriekscomplex Meerssen de context van de jaren 2008 en 2009 van groot belang zijn. Nederland stond aan de vooravond van de kredietcrisis en na het faillissement van Favini in 2008 stonden veel personeelsleden zonder werk op straat. In 2008, nadat de voormalige ondernemer (Favini) failliet was gegaan, was een ondernemer geïnteresseerd in voortzetting van de bedrijfsvoering. Hij kon de machines kopen maar miste de financiële draagkracht om ook het gebouw te kopen, waarin de machines stonden. Na onderhandeling met de ondernemer heeft het college toen besloten om het fabriekscomplex te kopen en te verhuren aan Meerssen Papier. De keuze voor het verhuren van het complex brengt met zich mee dat er niet gestuurd kon worden op het behoud*

van zoveel mogelijk arbeidsplaatsen, maar enkel op het financieel rendement. Het huurcontract bood een rendement van nagenoeg 10% op het geïnvesteerd vermogen.

De Zuidelijke Rekenkamer constateert dat in de jaren dat het complex werd verhuurd aan zowel Meerssen Papier als later, vanaf medio 2015, Marsna Paper, de ontwikkeling van de werkgelegenheid niet actief door de Provincie Limburg is gevolgd. Het college is het met die constatering eens, maar constateert ook dat dit een direct gevolg is van de keuze om de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering bij de ondernemer te laten liggen. Bijsturen op het gebied van werkgelegenheid was daarmee niet aan de orde. Het contract bood voldoende rendement, waarbij tevens een opslag voor het risico voor kredietwaardigheid van de huurder was ingecalculeerd. Dit risico heeft zich in deze casus gemanifesteerd. Zuiver gezien betreft het in de onderzochte periode twee transacties met twee instrumenten (verhuur en koop/verkoop) waarvan de Zuidelijke Rekenkamer de rendementen saldeert. Beide transacties, zowel de verhuur als de verkoop, zijn marktconform tot stand gekomen.

De Zuidelijke Rekenkamer stelt dat met name na het faillissement van Meerssen Papier in 2015 snel is gehandeld en geen alternatieven zijn uitgewerkt en overwogen. Dit wordt negatief beoordeeld. De concrete interesse van derden in de papiermachines en het feit dat een nieuwe ondernemer zich had gemeld om onder vergelijkbare condities de bedrijfsvoering voort te zetten noopte tot snelheid. Door een uitgebreide afweging van alternatieven zou de meest reële optie, het opnieuw verhuren van het complex, afvallen.

De Zuidelijke Rekenkamer stelt dat bij de verkoop van het complex in 2018 in een kort tijdsbestek een beperkte analyse is uitgevoerd naar de levensvatbaarheid van Marsna Paper. Het college herkent zich niet in deze conclusie en constateert dat in de analyse van de provinciale treasury afdeling alle aspecten die van belang zijn voor de beoordeling van de continuïteit van de onderneming aan de orde zijn gesteld. Het bedrijf heeft tot nu toe bewezen voldoende levensvatbaar te zijn, waarbij (markt-)risico's uiteraard blijven bestaan.

In het rapport stelt de Zuidelijke Rekenkamer terecht dat de eigenaarsrol in september 2018 is beëindigd, maar dat de toezichthoudende rol blijft doorlopen. Maar behoudens het toezien op en de nakoming van de contractuele verplichtingen over en weer, is de ondernemer vrij om zijn eigen keuzes te maken op welke wijze het complex wordt gebruikt, uiteraard binnen de wet- en regelgeving. Voor zover de Provincie bevoegd gezag is, zal daarop worden toegezien. Ook natuurontwikkeling, waarvoor de ondernemer zich bereid heeft verklaard om die op zijn grondgebied toe te staan mits zijn bedrijfsvoering dat toelaat. Dit kan door derden worden geïnitieerd.

Met de verkooptransactie van het Fabriekscomplex en de afspraken die daaromtrent zijn gemaakt, heeft de Provincie vanuit privaatrechtelijk oogpunt geen bemoeienis meer, ook niet indien er sprake is van mogelijke tegenvallers die het toekomstperspectief van de onderneming aangaan.

*Volgens het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer zijn Provinciale Staten op onderdelen onvolledig geïnformeerd, met name ten aanzien van de problemen in financiële zin in de fase tot en met 2015 en ten aanzien van de problemen in de constructie en brandveiligheid vanaf 2016 (inclusief de daarmee samenhangende interventies richting de RUD). Ons college deelt deze conclusie niet. Als gevolg van gerealiseerde huurachterstanden is toenmalige huurder Meerssen Papier door Gedeputeerde Staten op de lijst 'dubieuze debiteuren' gezet. Deze lijst is, geanonimiseerd, verwerkt in de provinciale jaarrekening en als onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus gerapporteerd aan Provinciale Staten. Statenleden hebben de mogelijkheid om, onder oplegging van geheimhouding, genoemde lijst in te zien. De reden voor het anonimiseren en het ter inzage geven onder oplegging van geheimhouding, is gelegen in het voorkomen van onevenredige benadeling van onder andere Meerssen Papier. Immers, als de financiële moeilijkheden waarmee Meerssen Papier op enig moment van doen had in de openbaarheid waren gekomen, zou dit al eerder tot faillissement hebben kunnen leiden. Het betrof immers bedrijfsgevoelige informatie.*

*Wat betreft de problemen in de constructie en brandveiligheid, merken wij het volgende op. In de periode vanaf 2016 was sprake van geconstateerde overtredingen tijdens de toezichtfase. De opstelling van de overtreder was niet van dien aard dat er aanleiding was tot het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen (zoals het opleggen van lasten onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang).*

*Het is niet gebruikelijk dat constatering tijdens de toezichtfase actief worden gemeld aan Provinciale Staten. Pas zodra het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen (de handhavingfase) met naar verwachting wezenlijke gevolgen voor de Provincie aan de orde is, wordt dit actief aan Provinciale Staten gemeld. Provinciale Staten hebben evenmin aanleiding gezien vragen ter zake van onderhavig dossier te stellen voorafgaand aan het Statenvoorstel uit 2018 inhoudende de voorgenomen verkoop van de onroerende goederen (die thans als het fabriekscomplex Marsna worden aangeduid). Bij de verkoop in 2018 zijn alle stukken die op de verkoop betrekking hebben onder oplegging van geheimhouding vertrouwelijk ter inzage gelegd voor de leden van Provinciale Staten om wensen en bedenkingen kenbaar te maken op de door ons college voorgenomen transactie.*

*De Zuidelijke rekenkamer stelt dat Provinciale Staten zich voor hun oordeelsvorming niet op de meest actuele en volledige verkoopovereenkomst hebben kunnen baseren. De Rekenkamer heeft in die zin gelijk dat in de ter inzage gelegde verkoopovereenkomst een punt ontbrak. Dit betrof een punt van ondergeschikt belang in de verkoopovereenkomst dat door een omissie niet is meegenomen. Op 17 april 2018, de dag dat het college een principebesluit nam over de verkoop van het fabriekscomplex, constateerde de eigenaar van Marsna Paper dat een landbouwer het land, waarvan hij eigenaar zou worden omploegde. Uit navraag bij de betreffende ambtenaar bleek dat op dat stuk grond nog een pachtcontract liep. Op dat moment is afgesproken dat de Provincie met de landbouwer in overleg zou treden om de pacht te beëindigen. De eigenaar van Marsna wilde in het contract een artikel toevoegen dat hij zou worden gevrijwaard van financiële gevolgen van het*

*beëindigen van de pacht. Dit toegevoegde artikel ontbrak in het contract dat voor de leden van Provinciale Staten onder oplegging van geheimhouding ter inzage is gelegd.*

*Het college erkent dat er zaken verbetering behoeven. In het kader van de organisatievisie die de directie eind 2019 heeft vastgesteld en door ons college volledig wordt onderschreven, is een nieuwe stap gezet in het vergroten van het ambtelijk vakmanschap binnen de organisatie. Daarbij is de versterking van de controlorganisatie één van de concrete speerpunten. Daarnaast worden, conform eerdere besluiten van ons college en bevestigd in de organisatievisie momenteel gewerkt aan het nog transparanter en effectiever maken van de processen rondom grond en vastgoed binnen het nieuwe kader en aanpak grondbeleid. Daarbij zal ook het beleidskader Grondbedrijf worden geactualiseerd. De aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer worden hierbij ter harte genomen.*

*Gedeputeerde Staten van Limburg*

### 3.2 Nawoord Zuidelijke Rekenkamer

De rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college van GS. De reactie richt zich op de belangrijkste hoofdlijnen en lessen van het onderzoek, met een concrete vertaling naar de verdere professionalisering van de eigen organisatie. De rekenkamer constateert dat het onderzoek doel heeft getroffen. Indien de provincie invulling geeft aan de aangekondigde stappen, geeft dit vertrouwen in het lerend vermogen van de provincie.

De rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de voornemens van GS om de digitale dossiervorming en archivering verder te professionaliseren. Dat is belangrijk als vastlegging van besluitvormingsprocessen en zal naar verwachting helpen de doorlooptijden van onze onderzoeken te beheersen. Tegelijk zal maatwerk en persoonlijk contact nodig blijven, waarover de rekenkamer recent werkafspraken heeft gemaakt met de ambtelijke organisatie.

De rekenkamer deelt niet de conclusie van GS dat door te kiezen voor verhuur alleen sturing op het financieel rendement mogelijk was. Voor het totaal van aankoop en verhuur heeft de provincie beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van werkgelegenheid, behoud van ambachtelijke productie en natuur. Het actief volgen van de ontwikkelingen op deze gebieden en waar mogelijk (bij-)sturen op de realisatie daarvan acht de rekenkamer logische vervolgstappen. Deze heeft de rekenkamer de provincie in de onderzochte periode niet of maar zeer beperkt zien zetten.

De rekenkamer deelt met GS dat de overeenkomsten die zijn afgesloten voor de verhuur en verkoop in opzet marktconform zijn. Dit echter met de kanttekening dat ten aanzien van het verzamelen en objectiveren van achterliggende informatie het heeft ontbroken aan marktconform handelen. Als voorbeelden wijst de rekenkamer op het (grotendeels) ontbreken van taxaties zoals gebruikelijk in een marktcontext en onvoldoende in beeld brengen van de werkelijke staat van het complex. Dit



heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de provincie vanaf 2016 in een plotseling lastige situatie kwam te verkeren en in keuzemogelijkheden werd beperkt.

Met betrekking tot het financieel rendement acht de rekenkamer het legitiem om te kijken naar het daadwerkelijk gerealiseerde rendement over de gehele periode. Op papier heeft het er oorspronkelijk allemaal goed uitgezien, maar het uiteindelijke resultaat telt voor de Limburgse belastingbetaler en dat was veel lager dan bij aanvang op papier ingecalculleerd. De rekenkamer heeft nog niet kunnen vaststellen dat GS het gehele traject zelf heeft geëvalueerd – zoals eerder wel aangekondigd – maar gaat ervan uit dat in dat geval ook de daadwerkelijk gerealiseerde financiële rendementen over de gehele periode aandacht krijgen.

GS wijst erop dat in 2015 snel handelen nodig was om de voorzetting van de papierproductie en een soortgelijke huurovereenkomst tot stand te laten komen. De rekenkamer constateert dat die gekozen snelheid – tussen het uitspreken van het faillissement en de inwerkingtreding van de nieuwe huurovereenkomst zat ongeveer één maand – de provincie uiteindelijk duur is komen staan: een jaar na die datum was een fundamentele heroverweging nodig en kwamen fundamentele gebreken in termen van constructie en brandveiligheid naar boven. De rekenkamer is er ook van overtuigd dat de gekozen snelheid de juridische positie tegenover de ondernemer die huurder werd vanaf 2015, heeft verzwakt.

Over de analyse die in 2018 heeft plaatsgevonden, deelt de rekenkamer de mening dat de treasury afdeling naar de vanuit deze discipline belangrijkste onderwerpen heeft gekeken. Het is de rekenkamer op basis van de gevoerde interviews echter duidelijk geworden dat deze analyse op onderdelen minder uitgebreid is geweest dan gebruikelijk en dat andere – volgens de rekenkamer ook relevante - disciplines maar beperkt of niet betrokken zijn geweest in de analyse en advisering.

De rekenkamer heeft kennisgenomen van de in de bestuurlijke reactie gemaakte opmerkingen over de toezichtsrol van de provincie na de verkoop. De rekenkamer spreekt de hoop uit dat deze verder verzakelijkt, met een normalisering in de rolverdeling tussen de provincie en de RUD Zuid-Limburg. Met zorg heeft de rekenkamer gekeken naar de formele en feitelijke ontwikkelingen die zich daarin in 2017 en 2018 hebben voorgedaan. Maatwerk kan in sommige situaties nodig en legitiem zijn, maar de onderbouwing daarvan en het consistent handelen en sturen luisteren dan nauw.

De rekenkamer heeft begrip voor de vertrouwelijkheid van bedrijfsinformatie, maar naar de overtuiging van de rekenkamer had PS op hoofdlijnen meer meegenomen kunnen en moeten worden over de ontwikkelingen die zich voordeden ten aanzien van het eigendom en de exploitatie van de papierfabriek. Opname in een geanonimiseerde lijst dubieuze debiteuren in de jaarrekening is volgens de rekenkamer een wel erg 'verstopte' wijze van informeren van PS.

Over het niet voorgelegd krijgen van een volledige versie van het verkoopcontract aan PS is de rekenkamer minder mild dan GS. Enerzijds omdat het gaat om een fundamenteel principe – volledige en juiste informatie – anderzijds omdat het ging over een ‘slordigheid’ die de provincie blijkbaar over het hoofd had gezien: dat er nog een pachtcontract liep over grond die onderdeel was van de verkoop. Ook de wijze waarop de slordigheid is gecorrigeerd is volgens de rekenkamer niet geheel zorgvuldig verlopen.

Zoals opgemerkt bij aanvang van het nawoord, ziet de rekenkamer in de bestuurlijke reactie van GS de bereidheid om te leren van de lessen die het onderzoek naar het fabriekscomplex in Meerssen hebben opgeleverd. Omdat het dossier nog niet gesloten kan worden en om te bezien in hoeverre de door GS aangekondigde verbeteringen daadwerkelijk hun beslag krijgen, zal de rekenkamer de verdere ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen. In die zin hoopt de rekenkamer dat de door GS aangehaalde verbeterpunten meer dan een ‘papieren werkelijkheid’ zullen blijken. Een stevig ingevulde en onafhankelijk gepositioneerde controlfunctie kan daarbij, zo is de stellige overtuiging van de rekenkamer, een belangrijke rol spelen.