



Rapport van bevindingen

Onderzoek fabriekscampus Meerssen

Februari 2020

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, inhoud, opzet	3
2. Doelstellingen en realisatie	5
2.1 Behoud werkgelegenheid belangrijk motief	5
2.1.2 Werkgelegenheid daalt maar blijft belangrijk motief	7
2.1.3 Werkgelegenheid als motief in het verkooptraject	8
2.1.4 Ontwikkeling werkgelegenheid over gehele periode	9
2.2 Specifieke kennis en ambachtelijk productieproces	10
2.3 Landschaps- en natuurontwikkeling als alternatief	11
2.4 Rendement op investering	14
2.5 Beëindigen eigenaarsrol provincie	18
3. Onderbouwing van besluiten	22
3.1 Afweging van alternatieven	22
3.1.2 Doorzetting papierfabriek bij faillissement in 2015	23
3.1.3 Herstellen gebreken aan fabriekscomplex vanaf 2016	26
3.1.4 Voorbereiden verkoop in 2018	27
3.2 Betrokkenheid van verschillende disciplines	29
3.3 Sturing op waardebehoud	31
3.4 Sturing op afspraken over herstelwerkzaamheden	35
4. Naleving van kaders	37
4.1 Kaders voor grondbeleid en het grondbedrijf	38
4.2 Kaders voor investeringen	40
4.3 Vergunningverlening, toezicht en handhaving	42
4.4 Risico op staatssteun	48
4.5 Overige relevante kaders	49
5. Informatievoorziening aan PS	51
5.1 Informatievoorziening bij aankoop in 2009	51
5.2 Informatievoorziening over de periode 2009 – 2015	54
5.3 Informatievoorziening rond het faillissement en doorstart in 2015	57
5.4 Informatievoorziening rond rapport RUD Zuid Limburg in 2016	58
5.5 Informatievoorziening rond de verkoop in 2018	59
5.6 Informatievoorziening na de verkoop	60
Bijlage 1 Bronnen	62
Overzicht geraadpleegde stukken	62
Geïnterviewde personen	63

1. Aanleiding, inhoud, opzet

In januari 2019 heeft de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoeksbrief uitgebracht over de quickscan Marsna. Deze quickscan is uitgevoerd op verzoek van de (toenmalige) Commissie van (voorbereiding van) Onderzoek (CvO) van Provinciale Staten (PS) van Limburg. De uitkomsten van de quickscan zijn voor het bestuur van de Zuidelijke Rekenkamer aanleiding geweest om het gehele traject van aankoop, beheer en verkoop van het fabriekscomplex in Meerssen te onderzoeken (periode 2008 – 2018) en door middel van aanvullend documentonderzoek en interviews een beter inzicht te kunnen krijgen in de realisatie van doelstellingen en sturing door de provincie.

De hoofdonderwerpen van het verdiepend onderzoek zijn vastgelegd in de startnotitie en betreffen:

- de doelstellingen en realisatie daarvan in de periode vanaf de aankoop in 2008 (maatschappelijke rol van de provincie);
- de onderbouwing van besluiten, met aandacht voor het meewegen van alternatieven (zakelijkheid van afwegingen);
- de naleving van eigen en wettelijke kaders en regels (met aandacht voor de eigenaarsrol en handhavingsrol van de provincie).

Bij alle bovengenoemde onderwerpen heeft de informatievoorziening aan PS bijzondere aandacht gekregen. Dit past bij de rol van de rekenkamer om met name PS te ondersteunen in de uitoefening van hun kaderstellende en controlerende taken. Daarbij zijn gedurende het verkooptraject in 2018 opmerkingen gemaakt door enkele leden van PS over een beperkte informatievoorziening over een langere periode.

Om het onderzoek behapbaar te houden, is in het verdiepend onderzoek gekozen voor een aanpak gericht op een analyse van de belangrijkste sleutelmomenten ('critical incidents'), van waaruit inzicht kan worden verkregen in patronen en waar nodig de breedte kan worden ingegaan om verdere antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen. Als belangrijke sleutelmomenten heeft de rekenkamer de volgende gebeurtenissen geïdentificeerd:

1. De aankoop van het fabriekscomplex eind 2008/begin 2009. Dit is een sleutelmoment, omdat de provincie tot een besluit moest komen over de aankoop en er dus bijbehorende adviezen en informatie moet zijn gewisseld en processen moeten hebben plaatsgevonden. De aankoop heeft geleid tot een rol en verantwoordelijkheid van de provincie als eigenaar.
2. De periode 2008-2015. Dit betreft weliswaar geen 'moment' maar een periode. Deze periode is belangrijk geweest, omdat het (gebrek aan) handelen van de provincie in die jaren belangrijke invloed heeft gehad op de ontwikkelingen en keuzemogelijkheden in de periode daarna (punten 3 t/m 5 hierna).
3. Faillissement van Meerssen Paper en start van Marsna Paper in 2015. Ook hier geldt dat belangrijke besluiten genomen moesten worden over de rol van de provincie en nieuwe afspraken moesten worden gemaakt met de nieuwe huurder/ondernemer.

4. Rapport van de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg in 2016. Dit was een belangrijk sleutelmoment omdat toen in volle omvang de (slechte) staat van het fabriekscomplex naar boven kwam, wat de noodzaak met zich meebracht om besluiten te nemen over de handhaving en de uitvoering van afspraken met de huurder/ondernemer.
5. Verkoop van het fabriekscomplex in 2018. Rond dit moment is er ook veel contact geweest tussen provincie en huurder/ondernemer en zijn besluiten genomen over de verkoop. Dit proces is onderwerp van onderzoek geweest in de eerdergenoemde quickscan van de rekenkamer.
6. De actuele stand van zaken. In de onderzoeksbrief van de rekenkamer naar aanleiding van de quickscan is opgemerkt dat de provincie, ondanks de verkoop van het complex, het dossier voorlopig niet kan sluiten. Hoe het staat met de uitvoering van afspraken en processen ongeveer een jaar na dato (officiële verkoop eind september 2018) kan inzicht geven in het lerend vermogen van de provincie.

In de hiernavolgende hoofdstukken zijn de bevindingen en beschrijvingen opgebouwd in lijn met bovengenoemde sleutelmomenten. De centrale thematiek per hoofdstuk sluit aan bij de hoofdvragen van het onderzoek:

- Hoofdstuk 2 behandelt de realisatie van provinciale doelstellingen;
- Hoofdstuk 3 gaat in op de zakelijkheid van afwegingen;
- Hoofdstuk 4 beschrijft de relevante kaders en naleving daarvan;
- Hoofdstuk 5 richt zich op de informatievoorziening aan PS.

2. Doelstellingen en realisatie

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke doelstellingen voor de provincie leidend zijn geweest in de betrokkenheid bij het fabriekscomplex in Meerssen en de mate waarin ze zijn gerealiseerd.

2.1 Behoud werkgelegenheid belangrijk motief

Het behouden van werkgelegenheid wordt door de provincie als belangrijk en meest constante motief benoemd bij de besluitvorming rond zowel de aankoop, het beheer en de uiteindelijke verkoop van het fabriekscomplex.

2.1.1 Leidend motief bij de aankoop

In oktober 2007 ging de Nederlandse vestiging van de toenmalige eigenaar van het complex, Favini, failliet. Een van de voormalig werknemers wilde de fabrieksactiviteiten voortzetten, maar bezat niet de mogelijkheid de gebouwen en onderliggende gronden over te nemen, wel de machines. Hij wendde zich tot het bestuur (Gedeputeerde Staten, hierna: GS) van Limburg om ondersteuning in de vorm van bemiddeling tussen hem en Favini inzake de aankoop van het fabriekscomplex. Op verzoek van de inhoudelijk betrokken portefeuillehouder hebben medewerkers van de provincie een aantal gesprekken gevoerd met de ondernemer en hun advies opgesteld. De portefeuillehouder verantwoordelijk voor het grondbedrijf kwam met het voorstel tot aankoop van het fabriekscomplex. De ondernemer overlegde daarbij een grove businesscase ("concept prognose"), waarin was uitgewerkt hoeveel huur hij de provincie jaarlijks zou kunnen betalen voor het gebruik van het fabriekscomplex. Op verzoek van de provincie is door het LIOF gekeken naar de businesscase, die deze als plausibel beoordeelde.

De uiteindelijke ambtelijke advisering is vastgelegd in een nota voor GS.¹ In deze nota aan GS is aangegeven:

“Doel is niet om gronden te verwerven voor het doen realiseren van ruimtelijke opgaven, maar om te voorkomen dat de doorstart stagneert waardoor werkgelegenheid (206 medewerkers) verloren gaat en de unieke kennis van Meerssen Papier verdwijnt”.

Daarbij wordt ook gemeld dat de inzet erop is gericht gronden op korte termijn (10 jaar en zoveel eerder als mogelijk) door te verkopen. Portefeuillehouders besluiten conform het ambtelijk voorstel. De provincie bracht een initieel bod uit van € 3,0 miljoen. Favini, vond dit bod te laag. De zaak komt dan stil te liggen. Negen maanden later wordt namens de nieuwe eigenaar in Italië alsnog contact

¹ Vertrouwelijke nota aan GS, d.d. 9 mei 2008

opgenomen met de beoogd nieuwe ondernemer. Men wil toch zakendoen en de gronden en opstallen verkopen. De zaak raakte toen in een stroomversnelling en de provincie kocht het fabriekscomplex voor € 3,3 miljoen (€ 3,7 mln. inclusief kosten koper).²

Overigens dient daarbij aangetekend te worden dat op het moment dat Favini de gronden wilde verkopen, de ondernemer aanvankelijk niet langer bij machte bleek om de machines over te nemen. Op dat moment (eind oktober 2008) beslist de provincie de gronden en opstallen toch aan te kopen, met als terugval positie dat bij het niet doorgaan van de doorstart van de papierfabriek, de gronden te gaan herontwikkelen.³ Dit was de alternatieve doelstelling die de provincie had en waarvoor eerder al een schriftelijke instemming van de gemeente Meerssen was ontvangen.⁴ Nadat de gemeente Meerssen in het najaar van 2008 over dit alternatieve scenario is bericht, ontvangt de provincie van de gemeente Meerssen bericht dat het college van B&W instemt met de voorliggende plannen van de provincie tot herontwikkeling, waarbij onder meer 8 ha zal worden herbestemd tot EHS / natuur.⁵ Uiteindelijk krijgt de ondernemer de financiering voor de aanschaf van de machines eind 2008 toch geregeld en kan ingezet worden op de doorstart van de onderneming en het behoud van een substantieel deel van de werkgelegenheid. Er is geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat de gemeente Meerssen over deze wijziging ten opzichte van het gecommuniceerde eind oktober 2008 door de Provincie Limburg nader is geïnformeerd.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de context van eind 2008/begin 2009 een belangrijke rol speelde in het besluit van de provincie om de aankoop op dat moment door te zetten. In het najaar van 2008 ontstond een crisis in het mondiale financiële systeem, die uitmondde in wat later is gaan heten “de Grote Recessie”. Met de druk die dit gaf op de kwetsbare Limburgse economie, was het behouden van werkgelegenheid in de papierfabriek voor GS een goed te verantwoorden beleidskeuze.

In de jaren voorafgaand aan de crisis was zowel landelijk als in Limburg al het pad ingeslagen van een meer actieve rol van de overheid in het ondersteunen van economische activiteit. In Limburg leidde dit tot het programma *Koersvast Limburg* met als doel om het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) sterker te maken en productontwikkeling te stimuleren. Meerssen Papier was op dat moment specialist op Europees niveau in veelkleurendruk en het aanbrenge van watermerken in papier. De voormalig werknemer van Favini en beoogd nieuwe bedrijfsleider van de doorstart geloofde in de toekomst van de papierproductie en wist daarbij steun van collega-ondernemers en banken te krijgen.

2 Meerjarenperspectief grondbedrijf Limburg 2009, pag. 19 en 20

3 Nota aan GS, d.d. 20 oktober 2008

4 Brief van gemeente Meerssen aan GS, d.d. 29 april 2008

5 Brief gemeente Meerssen aan GS Provincie Limburg, d.d. 21 oktober 2008

In lijn met het ambtelijk advies heeft het college van GS besloten tot aankoop van het perceel en de opstallen. De uitwerking van de afspraken met de ondernemer over de huur lag bij het grondbedrijf van de provincie. Dit grondbedrijf was ten tijde van het verzoek tot aankoop in opbouw, passend bij een meer actieve rol van de provincie. *“Niet subsidiëren, maar investeren”* was het daarbij horende adagium. In plaats van het indirect stimuleren van werkgelegenheid via het bedrijventerreinenbeleid, bood de investering in de papierfabriek de kans op het direct ondersteunen van werkgelegenheid.

Uit de gevoerde gesprekken is de rekenkamer duidelijk geworden dat over de omvang van de werkgelegenheid ten tijde van de aankoop verschillende beelden bestonden. Tegenover de in de GS-nota genoemde 206 medewerkers zijn in de interviews verschillende getallen genoemd over de werkgelegenheid. Uit een prognose van de ondernemer die de fabriek na het faillissement wilde doorzetten blijkt dat het uitgangspunt was om in een 3-ploegendient te starten, waarbij het directe personeelsbestand *“redelijk intact blijft”*.⁶ Ondanks dat niet concreet een aantal banen wordt genoemd, wordt met het redelijk intact blijven van het personeelsbestand gerefereerd naar de bestaande situatie bij Favini ten tijden van het faillissement (+/- 220 banen). Volgens een latere opgave van de ondernemer zijn na de doorstart 68 medewerkers gestart per 1 maart 2009. Vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie gaven tegenover de rekenkamer in gesprekken aan dat er ten tijde van de doorstart nog ongeveer 130 medewerkers waren. De hoop was dat na de doorstart het aantal werknemers binnen drie jaar weer zou toenemen tot het aantal van +/- 200 zoals ten tijde van het faillissement van Favini.

2.1.2 Werkgelegenheid daalt maar blijft belangrijk motief

Uit de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten wordt duidelijk dat de werkgelegenheid bij de papierfabriek zich niet herstelde na de aankoop door de provincie. Volgens een betrokken medewerker werd vanaf 2012 duidelijk dat het met het bedrijf moeizaam ging en de werkgelegenheid bleef steken op een niveau van ongeveer 80 medewerkers. De ondernemer gaf het signaal aan de provincie dat hij het niet zou redden. Vanuit de afdeling Economische Zaken was er echter geen betrokkenheid meer met de papierfabriek en was er ook niet de wens die weer te vergroten. Wel hebben de gemeente Meerssen en het UWV nog ondersteuning geboden, waardoor werkgelegenheid behouden kon blijven. Ondanks deze maatregelen ging Meerssen Papier in 2015 failliet.

De rekenkamer heeft documenten bestudeerd van de curator, die begin 2019 het faillissement van Meerssen Papier - dat in 2015 werd uitgesproken - definitief heeft afgehandeld. Uit de (openbare) verslagen blijkt dat de onderneming met uitzondering van één jaar (dit had te maken met boekhoudkundige verwerking van onderhuur met provincie) nooit zwarte cijfers heeft geschreven in de periode van 2008 - 2015. De curator spreekt in zijn rapportage van 37 personen (35 fte) die door de nieuwe ondernemer in 2015 in dienst zouden worden genomen.

⁶ Dossier Favini Meerssen, toelichting prognose (concept), d.d. 29 januari 2018.

Ondanks de steeds verder dalende werkgelegenheid in de praktijk, is voor de provincie het behouden van werkgelegenheid een belangrijk motief gebleven in de verdere besluitvorming en het feitelijk handelen. Als eerste gold dit voor het omgaan met het faillissement in 2015. Er is toen door de provincie gekozen voor het blijven inzetten op de voortzetting van de papierfabricage, waarvoor zich een nieuwe ondernemer meldde, mede aangedragen door de 'oude' ondernemer. Met de nieuwe ondernemer zijn in 2015 soortgelijke afspraken gemaakt als met de voorgaande ondernemer over de huur en het gebruik van het fabriekscomplex. In de gevoerde interviews is de rekenkamer meegedeeld dat het 'doorzetten' van bestaande afspraken relatief snel ging zonder discussie over (bestaande of nieuwe) motieven. De snelheid van handelen blijkt ook uit de beperkte tijd tussen het uitspreken van het faillissement (maart 2015) en de inwerkingtreding van de nieuwe huurovereenkomst met de nieuwe ondernemer (april 2015).

Een volgend moment waarop het werkgelegenheidsmotief een belangrijke rol speelde, was toen in 2016 ernstige gebreken werden geconstateerd door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD ZL). Op basis van deze gebreken wilde de RUD het terrein of in ieder geval een deel daarvan afzetten. Hierop is door de provincie geïnterveneerd, waarbij de continuïteit van de bedrijfsvoering en de daarmee gemoeide werkgelegenheid een belangrijk motief vormde. Over precieze aantallen werknemers waar het om ging is evenwel niets terug te vinden in de documentatie die de rekenkamer is overhandigd. Vanaf dat moment heeft de provincie de handhaving ten aanzien van het fabriekscomplex naar zich toegetrokken, eerst in de uitvoering van maatregelen en contacten met de ondernemer, later in een bestuurlijk besluit over het mandaat van de RUD ZL (zie verder hoofdstuk 4).

2.1.3 Werkgelegenheid als motief in het verkooptraject

In het voorjaar van 2017 hebben GS besloten de rol als eigenaar van het fabriekscomplex te willen beëindigen. De gebleken staat van het complex en de verandering in denken over de eigen rol zijn hiervoor de belangrijkste motieven geweest. Bij dit besluit hoorde echter ook de keuze om het complex te willen verkopen aan de huidige ondernemer en er met deze ondernemer via een minnelijke regeling uit te willen komen. Het failliet laten gaan van de onderneming werd niet acceptabel gevonden, waarbij het belang van het behoud van werkgelegenheid als belangrijk motief is genoemd. De informatie die is opgenomen in nota's voor GS en de informatie die is gedeeld met PS in 2018 spreekt van 50-60 banen.

In 2018 werd het fabriekscomplex in de begrotingsadministratie van de provincie nog gewaardeerd op € 2,1 miljoen. Dit ondanks de aard en omvang van de gebreken die in 2016 naar boven kwamen en in 2016 en 2017 onderwerp zijn geweest van onderzoek door de RUD en bureaus met specifieke kennis van zaken. In de gevoerde interviews is aangegeven dat bij het waarderen van het fabriekscomplex in 2018 de maatschappelijke functie is meegewogen.

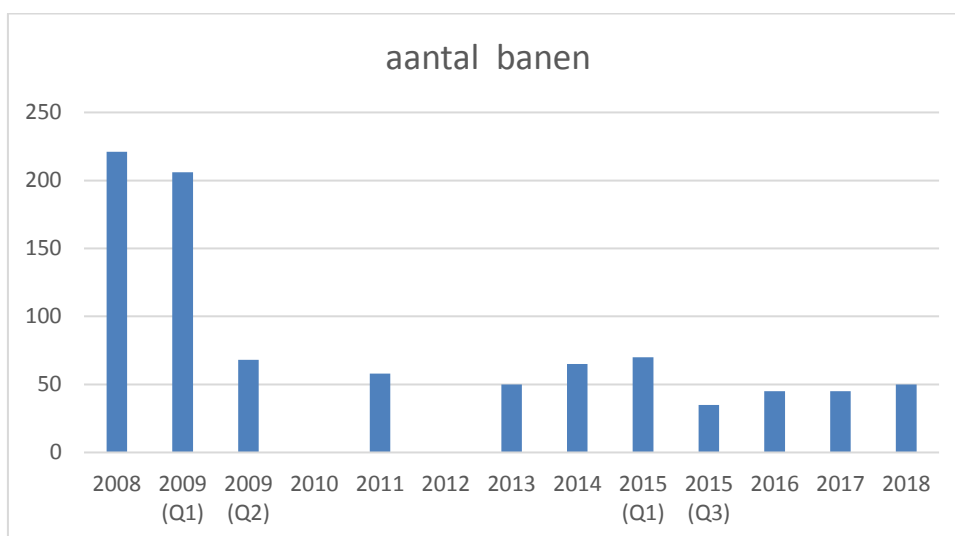
In dit geval was de maatschappelijke functie werkgelegenheid.

2.1.4 Ontwikkeling werkgelegenheid over gehele periode

De rekenkamer constateert dat waar werkgelegenheid in de besluitvorming een constante factor is, dat over de feitelijke ontwikkelingen en sturing in tussenliggende perioden weinig tot geen informatie te vinden is. Dat blijkt uit het ontbreken van tussentijdse informatie over de werkgelegenheidsontwikkeling op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau en is tegenover de rekenkamer bevestigd in gesprekken met betrokken medewerkers. In de woorden van een van de geïnterviewden: “Het was niet in beton gegoten”.

Dit geldt voor zowel de beginperiode onder Meerssen Papier (2009 – 2015) als voor de periode dat Marsna Paper de nieuwe huurder is (2015 – 2018). Voor beide perioden geldt dat de informatie die wordt geleverd en gebruikt over werkgelegenheid, afkomstig is van de ondernemer en door de provincie niet verder is geverifieerd. Ook is niet duidelijk in hoeverre medewerkers die werken bij de onderhuurders (9 bedrijven) en/of Filtropa - waarmee een samengaan/samenwerking was voorzien na de doorstart in 2015 - al dan niet zijn meegerekend.

Op basis van de beschikbare – niet gevalideerde – dossierinformatie kan het volgende overzicht worden gemaakt over de ontwikkeling van werkgelegenheid in de praktijk.



Bron: aan de rekenkamer overhandigde dossierstukken.

Als toelichting bij bovenstaand overzicht geldt dat bij enkele jaren, te weten 2009 en 2015, er meerdere cijfers zijn gerapporteerd over de actuele werkgelegenheid. In het eerste kwartaal van 2015, bijvoorbeeld, had Meerssen Papier voorafgaand aan het faillissement volgens de beschikbare informatie plusminus 70 medewerkers. In het derde kwartaal 2015 (na de doorstart van Marsna) was sprake van 35 medewerkers. Uit de grafiek blijkt dat de werkgelegenheid sinds de start van Meerssen Papier (Q2 2009) nooit hoger dan 70 werknemers is geweest en na de start van Marsna Paper nooit hoger dan 50. Over de hoeveelheid banen in de jaren 2010 en 2012 ontbreekt informatie, het is echter wel aannemelijk dat het aantal banen -gelet op de beschikbare cijfers in 2009, 2011 en 2013- tussen de 68 (2009) en 50 (2013) heeft gelegen en in deze periode een lichte daling

vertoonde. Zoals eerder opgemerkt, geldt voor alle cijfers dat deze niet door de provincie zijn gevalideerd.

2.2 Specifieke kennis en ambachtelijk productieproces

Bij de aankoop van het fabriekscomplex in 2008/2009 wordt het behoud van de “unieke kennis” van de papierfabriek genoemd als belangrijk motief in de besluitvorming. Medewerkers die betrokken waren in die periode wijzen op de specifieke kennis van Meerssen Papier in veelkleurendruk en het aanbrengen van watermerken in papier. Volgens een geïnterviewde medewerker van de provincie leverde de papierfabriek watermerken in papier voor het notariaat in heel Europa.

Over de ontwikkelingen in de papierproductie vanaf 2009 tot 2018 heeft de rekenkamer weinig gedocumenteerde informatie bij de provincie kunnen vinden. Zoals eerder al genoemd is de papierfabriek zakelijk gezien nooit succesvol geweest. Jaarcijfers die beschikbaar zijn, laten jaar op jaar tekorten in de exploitatie zien.

Uit informatie van de curator van het faillissement in 2015 is gebleken dat ruimten van het fabriekscomplex destijds werden onderverhuurd aan andere ondernemingen. Het ging om in totaal tien ondernemingen. Na de doorstart met een nieuwe ondernemer in 2015 is deze onderverhuur in stand gebleven, met uitzondering van één onderneming. Deze onderneming bleek ontevreden met de kwaliteit van de geboden ruimte en had voor 2015 al geklaagd over lekkage. Ook uit de gevoerde interviews komt naar boven dat al bij de doorstart begin 2009 sprake was van onderverhuur, waarmee de nieuwe ondernemer een belangrijk deel (60%) van de huurkosten aan de provincie kon afdekken.

In de documenten en communicatie over de verkoop in 2018 wordt opnieuw gesproken over de ambachtelijkheid van het productieproces. Gesprekken met de ondernemers, een bedrijfsbezoek dat de rekenkamer in juli 2019 aflegde en bestudering van beschikbare informatie heeft de rekenkamer het volgende geleerd:

- De capaciteit die nodig is voor de papierproductie betreft maar een klein deel van het totale fabriekscomplex. In tonnages ligt de huidige productie op 6.000 ton per jaar, terwijl de totale capaciteit ruim 30.000 ton per jaar bedraagt;
- Vanaf de start van Marsna in 2015 is het produceren van koffiefilters voor Filtropa een belangrijk uitgangspunt geweest.⁷ In de gesprekken met de provincie over de verkoop, werd nadrukkelijk gesproken over samenwerking met Filtropa, een andere onderneming in Maastricht van dezelfde familie die eigenaar was geworden van de machines in de papierfabriek in Meerssen. Deze beoogde samenwerking is ondanks frequente verwijzing naar plannen hiervoor nooit

⁷ Nota voor GS, doorstart Meerssen Papier, 13 april 2015

gerealiseerd. Tijdens de uitvoering van het onderzoek door de rekenkamer is gebleken dat de familie zijn aandelen in Filtropa inmiddels heeft verkocht.

- De ondernemingen die onderhuurder zijn, zijn gehuisvest in de twee kantoorvilla's die op het terrein staan en in de bedrijfshal die zich ook op het terrein bevindt. De huurder van het complex is voor een significant deel van zijn huurpenningen afhankelijk (geweest) van inkomsten uit onderhuur.
- In de uitvoering van het onderzoek is het de rekenkamer duidelijk geworden dat de huidige ondernemer een deel van het fabriekscomplex heeft ingericht voor het bieden van accommodatie voor zaal hockey aan de plaatselijke Hockey Vereniging Meerssen⁸.
- In de aan haar ter beschikking gestelde dossiers heeft de rekenkamer geen verwijzing aangetroffen naar de stand van zaken met betrekking tot het behoud van de unieke kennis van de papierfabriek die in 2008 een belangrijk motief vormde bij het besluit tot aankoop.

2.3 Landschaps- en natuurontwikkeling als alternatief

In de besluitvorming omtrent het fabriekscomplex is op bepaalde momenten sprake van (mogelijke) natuurdoelstellingen. Dit hangt samen met de bijzondere ligging van het complex in een gebied met veel natuur en landgoederen. Het fabriekscomplex vormde een bottleneck in de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Er bestonden al provinciale plannen om daar wat mee te doen. Voorafgaand aan de besluitvorming over de aankoop van het fabriekscomplex in oktober 2008, heeft de inhoudelijk betrokken Gedeputeerde gevraagd om de uitwerking van een "Plan B". Dit plan werd opgesteld als alternatief, maar zou in werking treden in het geval dat de doorstart van de papierfabriek uiteindelijk toch geen doorgang zou vinden. Het was op dat moment namelijk onzeker of de nieuwe ondernemer de (financiering voor de) machines kon verkrijgen, waarvan er sommige inmiddels in de afwikkeling van het faillissement van Favini waren verkocht aan andere partijen.

Centraal in plan B stond het herontwikkelen van het perceel waarop de papierfabriek stond, gericht op een combinatie van wonen en natuurontwikkeling. Het plan moest in een kort tijdsbestek worden opgesteld, inclusief het zoeken van financiering voor gebiedsontwikkeling. Er werd een plan gemaakt waarvoor, afhankelijk van het te kiezen scenario € 0,9 à € 2,1 miljoen nodig was, naast de inzet van 'groene subsidies' waarop aanspraak gemaakt zou kunnen worden. Dit voorstel aan GS⁹ voorzag in een herontwikkeling van het bedrijfsterrein, waarbij een grote bedrijfshal, met volgens de GS-nota

8 B&W van de gemeente Meerssen brengen op 29 oktober 2019 (brief gemeente Meerssen, kenmerk: 548445) een positief advies uit aan GS als bevoegd gezag inzake een conceptaanvraag omgevingsvergunning voor Marsna Paper B.V. De aanvraag heeft betrekking op het project 'realisatie sportvoorziening voor m.n. zaal-/rolstoel hockey'. B&W merken daarbij op: "Het initiatief is weliswaar strijdig met het ter plekke geldende bestemmingsplan, maar voorziet wel in een behoefte waarin door de bestaande sportaccommodaties in onze gemeente niet wordt voorzien. (...) Daarnaast zit de papierfabriek te Meerssen in een transitieproces naar een andere en wellicht bredere invulling. Omdat op voorhand niet alle consequenties inzichtelijk gemaakt kunnen worden, beschouwen wij het tijdelijk vergunnen van initiatieven zoals deze een goede manier om op organische en proefondervindelijke wijze dit transitieproces te faciliteren. In de voorgestelde periode van tien jaar kan bekeken worden hoe het initiatief zich ontwikkelt en of dit kan worden omgezet naar een definitieve situatie. Het bovenstaande laat onverlet dat de aanvraag zal moeten voldoen aan de verdere eisen die worden gesteld vanuit wet- en regelgeving, zoals het Bouwbesluit, brandveiligheid, milieu, parkeren, horecabeleid, e.d." Op de website van de hockeyvereniging (geraadpleegd 23 november 2019) wordt gemeld dat de zaaltrainingen met ingang van 25 november in sporthal 'De Papierfabriek' gaan plaatsvinden.

9 Nota aan GS, aankoop papierfabriek, d.d. 20 oktober 2008

een jaarlijkse huurwaarde van € 1,1 miljoen, bewaard zou blijven¹⁰. De overige onderdelen zouden worden gesloopt en circa 8 (van de 11) hectare zou in dit scenario vrijvallen voor EHS/natuur. Aan de gemeente Meerssen was de situatie voorgelegd en het college van deze gemeente had in april 2008 ingestemd met het voorstel om, indien doorstart van bedrijfsactiviteiten geen doorgang kon vinden, over te gaan tot herbesteding van het gebied voor woningbouw met een lage dichtheid in een omgeving met een hoog landschappelijk karakter.

Op het moment dat de nieuwe ondernemer er toch in slaagde de machines in bezit te krijgen, bleek een doorstart van de papierfabriek voldoende kansrijk. Op dat moment is plan B terzijde gelegd en is de optie van continuering van het bedrijf verder gevolgd. Wel is bij de onderbouwing van het besluit om tot aankoop over te gaan, gewezen op de mogelijkheid om als eigenaar van onderliggende en omliggende gronden meer direct invloed te kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van de landgoederenzone. Ook zijn eerdere plannen om het bedrijfscomplex te verduurzamen gehandhaafd.

In het kader van de gebiedsontwikkeling Maastricht-Meerssen-Valkenburg (GOMV) is na de aankoop nog overleg gevoerd of het mogelijk was om het knelpunt EHS toch op te lossen, gegeven de in productie zijnde papierfabriek. Het was een 'duurzaamheidsoverleg' waar de aspecten energie, water en duurzame herinrichting fabriekscomplex in samenhang werden bekeken. Deze overleggen hebben geleid tot een meerjarig plan van aanpak dat, zo wordt opgemerkt in het meerjarenperspectief Grondbedrijf 2012, wel is uitgewerkt, maar niet is vastgesteld. In dit plan van aanpak zijn op hoofdlijnen de maatregelen opgenomen om te komen tot het duurzaam herinrichten van de gebouwen en het omliggende terrein¹¹. Tot concrete uitvoering is dit volgens de bij het plan van aanpak betrokken medewerker – geïnterviewd door de rekenkamer - echter niet kunnen komen. De belangrijkste oorzaken hiervoor waren de beperkte financiële mogelijkheden van het bedrijf – dat op zich welwillend was – en de bezuinigingen op het rijksbudget EHS en de daarmee gepaard gaande herijking op provinciaal niveau.

In het jaarverslag van het Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2013 wordt opgemerkt:

Het meerjarig plan van aanpak, waarin op hoofdlijnen de maatregelen zijn opgenomen om te komen tot het duurzaam herinrichten van de gebouwen en het omliggende terrein, is in 2012 nog niet tot concrete uitvoering kunnen komen. De belangrijkste oorzaken hiervoor waren de beperkte financiële mogelijkheden van het bedrijf in de opstartfase, de economische crisis en de bezuinigingen op het rijksbudget Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de daarmee gepaard gaande herijking van de provinciale Meerjarenprogramma Plattelands ontwikkeling (pMJP) -doelen.

¹⁰ Op basis van het haar ter beschikking staande materiaal heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of daarbij rekening is gehouden met de omstandigheid dat bodemsanering met het oog op woningbouw naar verwachting kostbaarder is dan sanering om grond gereed te maken voor bedrijfsactiviteiten.

¹¹ MJP grondbedrijf 2012.

Onopgemerkt en daarmee onduidelijk blijft overigens of het plan van aanpak wel ooit formeel is vastgesteld. De rekenkamer heeft gedurende het onderzoek geen informatie ontvangen die daarop duidt.

In 2014 verzoekt de in financiële nood verkerende onderneming de provincie om een betalingsregeling te treffen voor de huurachterstand en mee te financieren aan de benodigde schilderwerkzaamheden in een van de villa's. Daarnaast wordt op verzoek van de onderneming het recht op (terug)koop van de gehuurde opstallen en ondergrond, dat eind 2014 verliep, verlengd. Hiermee stemt de provincie in onder de voorwaarde dat de beoogde uitbreiding van de ecologische verbindingzone langs de Geul kan worden gerealiseerd. Als beleidskader hiervoor geldt de integrale gebiedsvisie Buitengoed Geul en Maas (BGM), die het college in 2014 heeft vastgesteld. Niet lang daarna echter volgt het faillissement van Meerssen Papier.

In de huurovereenkomst met Marsna Paper in 2015 – aangegaan na het faillissement van Meerssen Papier - werd expliciet bedongen dat *“huurder al haar medewerking zal verlenen bij een toekomstige landschaps-/natuurontwikkeling bij, aan of tegen het gehuurde.”*¹² In de praktijk raakt dit thema echter op de achtergrond, zeker nadat de resultaten bekend worden van het onderzoek van de RUD in 2016. De meest betrokken medewerker op het gebied van gebiedsontwikkeling tot die tijd is vanaf toen steeds minder tot uiteindelijk helemaal niet meer betrokken geweest bij het dossier. In de advisering aan GS rond de verkoop ontbreekt ook verdere aandacht en uitwerking van landschaps-/natuurontwikkeling. In de woorden van een van de geïnterviewden “Bij de verkoop was het alternatief van herontwikkeling van de landgoederenzone geen thema meer”. Het verkooptraject was er vooral op gericht tot een overeenkomst te komen met de ondernemer en voortzetting van de papierfabricage.

Bij de behandeling van het voorstel tot verkoop van het fabriekscomplex in 2018 hebben PS nog aandacht gevraagd voor de natuurdoelstellingen die in het verleden bij de aankoop aan de orde zijn geweest en ook voor de toekomst kunnen worden meegewogen en geborgd.¹³

Dit is door GS vertaald in een set afspraken met de ondernemer. Deze zijn vastgelegd in een “addendum”, dat op 11 september 2018, na ondertekening van de verkoopovereenkomst (in mei 2018) door de provincie is ondertekend. Daarin is vastgelegd:

“Koper zal aan een toekomstige landschaps-/natuurontwikkeling door Verkoper op dan wel in de nabijheid van het verkochte medewerking verlenen, indien en voor zover het haar bedrijfsvoering (als Papierfabriek en alles wat daarbij hoort) niet belemmert.”

¹² Artikel 12.11, Huurovereenkomst kantoorruimte voormalige papierfabriek Meerssen papier met toebehoren, 16 april 2015, pag. 10.
¹³ Vastgestelde notulen van de staten vergadering, d.d. 29 juni 2018.

Om deze toekomstige landschaps-/natuurontwikkeling mogelijk te (kunnen) maken, is in het addendum verder afgesproken dat de ondernemer een deel van het complex (dat benodigd is voor de ontwikkeling) om niet ter beschikking zal stellen aan de provincie, zodat de provincie daarop voor eigen rekening en risico de ontwikkeling kan realiseren. De ondernemer behoudt van dit beschikbaar gestelde deel van het complex wel het eigendom. Over het onderhoud en beheer (indien de ontwikkeling gerealiseerd is) zullen nadere afspraken worden gemaakt, echter is wel bepaald dat in ieder geval de kosten van onderhoud en beheer van het gerealiseerde voor rekening zijn en blijven van de provincie.

De rekenkamer stelt vast dat de landschaps-/natuurontwikkeling tot op heden (november 2019) telkenmale niet is geconcretiseerd en in uitvoering genomen. Verdere stappen hierin zijn afhankelijk van de beoordeling van de ondernemer of het zijn bedrijfsvoering niet belemmert. Uit de ontvangen informatie, noch uit gesprekken is de rekenkamer gebleken dat de provincie en Marsna over de concretisering van afspraken over landschap-/natuurlijk ontwikkeling van (delen van) het complex inmiddels in gesprek zijn gegaan.

2.4 Rendement op investering

Bij de (besluitvorming over de) aankoop van het fabriekscomplex in 2008 en vervolgens de verhuur daarvan, heeft de provincie aandacht gegeven aan het behalen van een goed rendement op de investering (met een aanvangswaarde van € 3,3 miljoen). Dit is vertaald in een hoogte van de te betalen huur door de nieuwe ondernemer, die overeenkwam met een rendement van 10% (huur van € 330.000,- per jaar). Het huurbedrag dat hoorde bij dit rendement, is ook opgenomen in de huurovereenkomst van de provincie met Meerssen Papier¹⁴. Uit de gevoerde interviews is gebleken dat de provincie hiermee overtuigd was van een goede investering: men kreeg vastgoed in bezit dat altijd zijn waarde zou behouden en een goed rendement waarmee eventuele (financiële) risico's konden worden afgedekt. Daarnaast was de onderhoudslast aan het gebouw via de huurovereenkomst gelegd bij de huurder, Meerssen Papier.

Bovenstaande redeneringen zijn ook terug te vinden in de nota's die in 2008 voor GS zijn opgesteld. Als belangrijkste financiële risico wordt in deze nota's genoemd het mislukken van de doorstart, in welk geval de provincie met een niet courant fabriekscomplex zou komen zitten. De omvang van dit risico werd in het ambtelijk advies ingeschat op een bedrag van € 1,5 miljoen tot € 2 miljoen, zijnde het verschil in de uitgebrachte taxaties (meer daarover in paragraaf 3.3) tussen de onderhandse waarde in verhuurde staat en de waarde bij het mislukken van de doorstart (opbrengst herontwikkeling minus kosten van sloop, aanleg infra, bodemsanering etcetera). Het ambtelijk advies geeft aan dat het risico kan worden gemitigeerd door:

- De inbreng van een premium bovenop de vastgestelde huurprijs
- De (opbrengsten van) een mogelijke herbestemming van de locatie

¹⁴ De huurovereenkomst is van 15 januari 2009.

- De dekking van een eventueel tekort uit middelen van het dan vigerende economische programma

Uit de door de rekenkamer ontvangen informatie blijkt nergens, dat in de praktijk ooit een premium is betaald door Meerssen Papier in de periode tot het faillissement in 2015. Vanwege de vormgeving van de doorstart in 2009 en in 2015 en de verkoop in 2018, is herbesteding nooit meer een optie geweest. Zoals later is gebleken, heeft de provincie uiteindelijk de gehele waarde van het complex moeten afschrijven en een bedrag van € 4,2 miljoen moeten toeleggen in de vorm van een (geleidelijk te betalen) bijdrage aan de herstelwerkzaamheden.

De rekenkamer constateert dat alleen al de volledige afschrijving en bijdrage aan herstelwerkzaamheden optellen tot een bedrag van € 7,5 miljoen. Dit tegenover het in 2008 ingeschatte maximum risico van € 2 miljoen.

Bij de voortzetting van de papierfabriek na het faillissement van Meerssen Papier in 2015, zijn met de nieuwe ondernemer (Marsna Paper) soortgelijke afspraken gemaakt over huur en onderhoud. Op basis van de gevoerde gesprekken en de bestudeerde huurovereenkomsten (zie subparagraaf 3.1.2), stelt de rekenkamer vast dat de afspraken over huur en onderhoud voor het grootste deel gelijksoortig waren. De huurovereenkomst met Meerssen Papier heeft ook als basis gediend voor de huurovereenkomst met Marsna en de verplichting tot het plegen van onderhoud was ook in de nieuwe overeenkomst bij de huurder belegd. Bij het afsluiten van de huurovereenkomst met Marsna is wel opgenomen dat een deel van de investeringen die getroffen moest worden om de gebouwen brandveilig te maken, voor rekening van de provincie als verhuurder kwam. De provincie was er ondanks de afspraak om een deel van deze benodigde investering (overigens niet gekwantificeerd) voor zijn rekening te nemen, van overtuigd dat hiermee het goede rendement op de investering onverminderd kon worden voortgezet, mits uiteraard de ondernemer aan de huurverplichting kon blijven voldoen.

In 2017 worden GS geïnformeerd dat bij het aangaan van de huurovereenkomst met Marsna in 2015 de verlaging van de huur (ten opzichte van het eerdere huurcontract met Meerssen Papier) nog steeds 8,3% rendement oplevert (afgezet tegen de aankoopprijs van € 3,3 mln.). In april 2018 wordt in het voorstel tot verkoop aan GS gemeld dat in de jaren 2009 tot en met 2017 in totaal voor ruim € 2,5 mln. aan huurvergoeding is ontvangen terwijl het oorspronkelijke aankoopbedrag €3,3 mln. bedroeg en de kosten van het onroerend goed nagenoeg nihil zijn gebleven. Ook in de gevoerde interviews wijzen betrokken medewerkers op het goede rendement dat is behaald en de 'goede deal' die door de huurovereenkomsten was gesloten, zowel in 2008 met Meerssen Papier als in 2015 met Marsna Paper. De 'goede deal' bestaat uit een marktconform rendement aan de ene kant (in beginsel

10%, later na de huurverlaging 8,3% van het geïnvesteerd vermogen) en het onderbrengen van de kosten van (klein en groot) onderhoud bij de huurder.¹⁵

De rekenkamer heeft geen overzichten gevonden of ontvangen, waaruit de ontwikkeling van het feitelijke totale rendement tot en met de verkoop in 2018 blijkt. De rekenkamer heeft op basis van documentenstudie en de gevoerde interviews wel de volgende relevante informatie over het rendement kunnen vinden:

- Een belangrijk deel van de jaarlijkse huur is vanaf het begin (2009) opgebracht door de onderverhuur aan andere ondernemingen. In het verslag van de curator van het faillissement in 2015 blijkt dat het gaat om 10 ondernemingen, waarvan er tijd tijde van het onderzoek door de rekenkamer nog 9 als onderhuurder fungeren. Inkomsten uit onderhuur vormen zo'n 60 % van de door de huurder aan de provincie te betalen huurpenningen. Deze onderhuur gaf de provincie het vertrouwen dat de ondernemer zijn totale huur zou kunnen betalen.
- Ondanks de onderhuur komen in 2011 bij de provincie al de eerste signalen binnen dat het bedrijfsmatig niet goed gaat met de papierfabriek en geeft de ondernemer aan dat hij niet aan zijn huurverplichtingen kan voldoen. Op 15 november 2011 heeft GS ingestemd met een (eerste) betalingsregeling met Meerssen Papier¹⁶, wat ging om een tijdelijke huurverlaging van twee jaar en voorwaarden voor het terugbetalen van de opgelopen huurachterstand van een half jaar. Ook werd ingestemd met het vergoeden van schilderwerk aan de monumentale villa's en het herstel van schade door verzakking van een van de draagkolommen in de fabriek.
- Het vertrouwen bij de provincie dat de ondernemer aan zijn huurverplichting kon voldoen, nam in de loop van de tijd verder af. Vanaf 2012 heeft de provincie middels cedering beslag gelegd op een belangrijk deel van de onderhuur-penningen.¹⁷ Uiteindelijk gaat Meerssen Papier in 2015 failliet.
- Uit de openbare verslagen van de curator van het faillissement in 2015 wordt duidelijk dat Meerssen Papier op een uitzonderlijk jaar na (dit had te maken met boekhoudkundige verwerking van onderhuur met de provincie) nooit zwarte cijfers heeft geschreven, vanaf het eerste jaar van bedrijfsvoering (2009). Dat blijkt uit de bijbehorende jaarcijfers, die overigens beperkt in omvang en kwaliteit zijn: de accountant kon over de jaarrekening 2012 en 2013 van Meerssen Papier geen controleverklaring afgeven wegens gebrek aan controle-informatie.
- Bij het sluiten van een overeenkomst met de nieuwe huurder in april 2015 is de huurprijs neerwaarts bijgesteld van € 330.000,- naar € 275.000,-, te vermeerderen met een variabel gedeelte achteraf te bepalen en afhankelijk van het bedrijfsresultaat. Dit met de bepaling dat de

¹⁵ De rekenkamer tekent daarbij aan dat normaliter huurpenningen gebruikt worden om noodzakelijk onderhoud te plegen. Vanuit de rendementsgedachte was het interessant om deze verplichting bij de huurder neer te leggen, maar dan moet de eigenaar er wel op kunnen vertrouwen dat het onderhoud daadwerkelijk uitgevoerd wordt ten behoeve van het behoud van de waarde van de assets. Door het achterwege blijven van onderhoud is verwaarlozing opgetreden, hetgeen een grote impact heeft gehad op de waardebepaling van het vastgoed. Deze waardevermindering dient volgens de rekenkamer betrokken te worden bij de beoordeling of sprake was van een goede 'deal'. Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.

¹⁶ Besluit GS bij voorstel d.d. 15-11-2011 actuele ontwikkelingen over en afspraken met Meerssen Papier
¹⁷ Het voorstel tot het cederen van huurinkomsten wordt aan GS gedaan eind oktober 2011. Hierna is een akte van cessie opgesteld, hiervan is alleen een ongedateerde door Meerssen Papier getekende versie aangetroffen in het dossier. Het is onduidelijk wanneer de provincie deze akte heeft ondertekend, wel is duidelijk dat de provincie vanaf 2012 de onderhuurpenningen direct is gaan innen.

huur met ingang van januari 2019 € 365.000,- ex BTW zou worden. Deze afspraken hebben in de praktijk nimmer geleid tot een hogere huur dan de € 275.000,-.

In de informatie over rendement die is opgenomen in stukken aan GS en PS over de verkoop, wordt vooral verwezen naar het gunstige rendement dat op basis van de huurovereenkomsten in 2008 en 2015 is behaald, zonder veel aandacht te besteden aan:

- De aanvullende kosten bij aankoop van € 400.000,- (genoemd in Meerjarenperspectief grondbedrijf Limburg 2009), bovenop de € 3,3 miljoen;
- tussentijdse problemen in de betaling van huur en de afhandeling daarvan (in de periode 2009-2015 zijn drie betalingsregelingen getroffen);
- tussentijdse bijdragen van de provincie aan herstelwerkzaamheden (constructie, schilderwerk, brandveiligheid);
- een oninbare vordering van € 370.000,- bij het faillissement in 2015, voor tweederde deel bestaande uit achterstallige huurinkomsten;
- de door de provincie betaalde onderzoeken na bekend worden in 2016 van de gebreken aan het complex;
- de kosten van ambtelijke inzet voor het langdurig en intensief overleg met Marsna Paper over de totstandkoming van een verkoopovereenkomst;
- de (boekhoudkundige) afschrijving van de waarde van het complex, die in 2018 nog in de boeken van de provincie stond voor € 2,1 miljoen;
- het stopzetten van de huur vanaf april 2018; dit kwam voor PS als verrassing (zie verder hoofdstuk 5)
- de bijdragen van de provincie aan nog uit te voeren herstelwerkzaamheden in de komende jaren, lopend tot € 4,2 miljoen;
- het als gevolg van de verkoop niet realiseren van een afgesproken huurverhoging met ingang van januari 2019.

Alles overziend geldt voor de hele periode 2008-2018 dat het totale feitelijke rendement veel lager heeft gelegen dan de 10% die de inzet was bij de aankoop in 2008 en de 8,3% die de inzet was in de afspraken met de nieuwe ondernemer in 2015. Gelet op de uiteindelijke ontwikkeling van de waarde van de assets is het daadwerkelijk behaalde rendement zelfs sterk negatief.

Wat hier nog bijkomt is dat met de rendementscijfers slechts wordt gerekend met de ontvangen huurpenningen, maar hiertegenover geen financieringskosten worden gerekend. Uit jaarverslagen 2010, 2011 en 2012 van het Meerjarenperspectief Grondbedrijf Limburg blijkt dat de kosten voor rente en aflossing plusminus 85% van de huuropbrengsten bedragen. Dat het Grondbedrijf deze kosten niet meeneemt in de berekening van het behaalde rendement kan worden verklaard doordat de afspraak was gemaakt bij de oprichting van het Provinciaal Grondbedrijf dat de kosten van het bij het grondbedrijf in beheer zijnde provinciale eigendommen ten laste komen van de algemene

middelen¹⁸. Indien deze beheerskosten in ogenschouw worden genomen, is het daadwerkelijk behaalde rendement op de investering significant lager dan 10%, in 2011 bijvoorbeeld slechts 1,5%.

2.5 Beëindigen eigenaarsrol provincie

2.5.1 Onderzoek RUD 2016 als kantelpunt

In de gevoerde interviews wijzen verschillende betrokken medewerkers naar het grote effect van het onderzoek door de RUD in 2016. Dit onderzoek kwam voort uit het verzoek van de provincie om – na de doorstart in 2015 – de risico's rondom het fabriekscomplex in beeld te brengen. De vraag was wat er moest gebeuren rond brandveiligheid en op constructief gebied, waar in eerdere rapporten al aandacht voor werd gevraagd. Bij het onderzoek door de RUD in 2016 werd duidelijk dat bepaalde constructieve bouwzaken aandacht vroegen.

De gebreken aan het fabriekscomplex waren zodanig van aard, dat de RUD wilde overgaan tot noodmaatregelen en afzetting van (een deel van) het fabriekscomplex. Uiteindelijk heeft de RUD ook een lint gezet om de meest gevaarlijke plek waar het risico op instorten bestond.

De bevindingen van de RUD hadden betrekking op zowel de brandveiligheid (onvoldoende compartimentering in gebouw, storingen aan installaties, achterstallig onderhoud aan en/of ontbreken van noodzakelijke apparatuur), milieu als op de fysieke staat van het gebouw (geconstateerde gebreken als betonrot en corrosie in de staalconstructie, deze gebreken hadden zowel betrekking op dak, steunpilaren, vloeren als ook gevels).

“Voor de mensen die betrokken waren geweest bij de aankoop van het complex kwam dit als een donderslag bij heldere hemel” sprak een geïnterviewde medewerker daarover. Andere geïnterviewden gebruiken soortgelijke termen.

Het naar buiten komen van de ernstige gebreken aan het fabriekscomplex heeft binnen de provincie geleid tot het nadenken en besluiten over de rol van de provincie als eigenaar. Twee gedeputeerden hebben een werkbezoek aan het terrein gebracht, wat hen sterkte in de overtuiging dat het afstand doen van het fabriekscomplex de juiste route was. Hierin kwam samen een al in 2014/2015 in gang gezette verandering in het politieke denken over deelnemen in bedrijvigheid (minder vanzelfsprekend en gewenst) en de feitelijke staat van het fabriekscomplex. Of, zoals een van de geïnterviewde medewerkers het verwoordde: “De provincie bleek een kat in de zak te hebben gekocht”.

Het afstand doen van het complex was in het voorjaar van 2017 ook de formele lijn die GS kozen. De provincie opteerde voor een traject om er met de bestaande ondernemer ‘uit te komen’. Dit is besloten in vergaderingen van GS, waar de verkoop mondeling is besproken. Het besluit om te zoeken naar een minnelijke regeling is vastgelegd in een GS besluit van juni 2017. Het behoud van werkgelegenheid en het voorkomen van jarenlange juridische procedures zijn daarbij belangrijke argumenten geweest.

18 Meerjarenperspectief Grondbedrijf Provincie Limburg 2011, pag. 45.

2.5.2 Beëindiging betrokkenheid en bereiken overeenkomst met de ondernemer

Het verdere traject in 2017 tot en met de verkoop in september 2018 stond in het teken van de beëindiging van de betrokkenheid van de provincie als eigenaar en het sluiten van een verkoopovereenkomst met de ondernemer. Uit de gevoerde interviews is duidelijk geworden dat dit het leidmotief werd en andere doelstellingen, zoals werkgelegenheid en natuurdoelstellingen, op de achtergrond raakten en geen rol van betekenis meer hebben gespeeld in de gesprekken en besluiten die zijn genomen door GS.

Tegenover de rekenkamer is aangegeven dat de gesprekken tussen provincie en ondernemer niet eenvoudig waren (de gemoederen liepen soms hoog op) en de belangen tegengesteld. De ondernemer stelde zich op het standpunt dat de gebleken gebreken aan de constructie en brandveiligheid de verantwoordelijkheid waren van de provincie, de eigenaar van de gebouwen. Daar stond tegenover de positie van de provincie, die middels het huurcontract had bedongen dat het onderhoud bij de verhuurder lag en in een clause had laten vastleggen dat de huurder bekend was met de staat waarin het gebouw zich bevond. Voor de provincie speelde daarnaast mee dat er sprake was van 'dubbele petten': de provincie was aan ene kant eigenaar en aan de andere kant – via de RUD – belast met handhaving.

Er zijn over de periode van ruim een jaar veel gesprekken geweest tussen medewerkers van de provincie en de ondernemer ("een keer in de twee weken"), waarbij verschillende juridische experts – betaald door de provincie - betrokken zijn geweest. De provincie heeft de eigen positie ten aanzien van het onderhoud voorgelegd aan de landsadvocaat. Weliswaar waren er bepalingen over het onderhoud in het huurcontract, maar daar staat tegenover dat de verhuurder altijd de plicht heeft te zorgen dat een gebouw geschikt is voor de bestemming waarvoor het wordt verhuurd. De provincie concludeerde op basis hiervan dat haar juridische positie om alle kosten te verhalen op de ondernemer kwetsbaar was.

De ondernemer heeft de eigen positie in de onderhandelingen met de provincie met kracht verdedigd, waar nodig met inzet of de aankondiging van inzet van juridische bijstand. Hij benadrukte de verantwoordelijkheid van de provincie: deze had op de hoogte moeten zijn van de staat van het in 2008 aangekochte en in 2015 aan hem verhuurde complex. Hij heeft bij de provincie een taxatierapport uit 2008/2009 opgevraagd, maar heeft daar volgens eigen verklaring geen reactie op gekregen.

Ook in de betaling van kosten van onderzoeken naar de constructie en de brandveiligheid heeft de ondernemer krachtdadig opgetreden en gewezen op de verantwoordelijkheid van de provincie. Dit heeft ertoe geleid dat de provincie de kosten van nadere onderzoeken voor haar rekening heeft genomen, zowel van bureau Palte (kosten € 58.000 ex BTW) als van een in 2018 opgericht architecten-/projectmanagement bureau (hierna te noemen projectbureau). Tot aan het moment van verkoop was door Marsna aan dit projectbureau een bedrag betaald van ruim €100.000, hiervan is na

de verkoop 60% (dus € 60.000) alsnog in rekening gebracht bij de provincie. De provincie stemde in met inschakeling van dit bureau op voorstel van Marsna, omdat de ondernemer twijfels had over de onderbouwing en haalbaarheid van het onderzoek van Palte en om nader te bepalen welke concrete verbetermaatregelen er noodzakelijk waren. Hiervoor zou een plan van aanpak opgesteld worden. Het projectbureau zou in opdracht van Marsna worden belast met de coördinatie van de herstelwerkzaamheden.

In de interviews heeft de provincie tegenover de rekenkamer aangegeven dat er geen verslagen zijn gemaakt van de gesprekken met de ondernemer om te komen tot de verkoopovereenkomst. Deze gesprekken hebben langere tijd in beslag genomen. Een medewerker van een advocatenbureau is bij de gevoerde gesprekken aanwezig geweest als onafhankelijk gespreksleider, met als doel te komen tot een verkoopovereenkomst. Deze persoon werd betaald door de provincie.

In het verdere onderhandelingsproces blijkt de ondernemer een belangrijke stem te hebben in het verdere verloop. Hij gaat niet akkoord met voorstellen van de provincie en stelt daar zijn eigen voorstellen tegenover. Op basis van de bestudeerde stukken constateert de rekenkamer dat de uiteindelijke afspraken grotendeels overeenkomen met de voorstellen van de ondernemer.

Plan Marsna versus uiteindelijk onderhandelde resultaat

In het oorspronkelijke voorstel dat Marsna op 21 juni 2017 doet aan GS van de provincie verzoekt Marsna Paper BV de gronden en opstallen van de provincie over te nemen. Inleidend wordt opgemerkt dat door de zeer slechte staat van het gebouw (waarvan de provincie eigenaar is) Marsna de vereiste investeringen om de productie van koffiefilters voor Filtropa op te kunnen starten, niet kan doen, waarmee zowel de continuïteit van Marsna als van Filtropa in gevaar komt, met een mogelijke consequentie voor werkgelegenheid van 100 medewerkers in totaal.

In het voorstel verwijst Marsna naar de talloze gesprekken die in 2016 en 2017 zijn gevoerd met de provincie over de financiering van het achterstallige onderhoud aan de gebouwen. De kosten hiervoor bedroegen, naar opgave van Palte, €10,2 mln.

In het voorstel stelt Marsna voor dat:

- de provincie de gronden en opstallen verkoopt aan Marsna voor € 1,-;
- de provincie betaalt € 4,2 mln aan Marsna als bijdrage in het wegwerken van achterstallig onderhoud. Met deze betaling wordt de provincie gevrijwaard van alle mogelijke extra kosten;
- Marsna zal de overige kosten (€ 6 mln) voor haar rekening nemen, Marsna zal dit financieren door een hypotheek van € 2 mln en de huuropbrengst van 10 jaar.

Uit de door de rekenkamer gevoerde gesprekken is gebleken dat de onderhandelingen tussen de provincie en de onderneming moeizaam verliepen. Als het uiteindelijke onderhandelresultaat naast het oorspronkelijke voorstel van Marsna wordt gelegd, kan worden geconstateerd dat het voorstel zoals oorspronkelijk door Marsna aangedragen, nagenoeg een-op-een de eindstreep heeft behaald in de verkoopovereenkomst. De belangrijkste uitzondering is dat de betaling van de € 4,2 mln niet

eenmalig vooraf is gedaan, zoals door Marsna voorgesteld, maar dit door de provincie afhankelijk is gemaakt van daadwerkelijke uitvoering van werkzaamheden.

3. Onderbouwing van besluiten

Een tweede hoofdvraag van het rekenkameronderzoek betreft de mate waarin gemaakte besluiten zijn onderbouwd. Anders geformuleerd gaat het om de vraag in hoeverre bijbehorende afwegingen voldoende volledig en zakelijk in beeld zijn gebracht, waarbij de rekenkamer heeft gekeken naar:

1. De afweging van alternatieven
2. De betrokkenheid van verschillende disciplines
3. Het zakelijk beheer van investeringen en eigendom

In hoofdstuk 2 is op onderdelen al het een en ander gezegd over de argumenten en afwegingen bij de aankoop, het beheer en de verkoop van het fabriekscomplex. In dit hoofdstuk wordt daarop voortgeborduurd en aangevuld.

3.1 Afweging van alternatieven

Zakelijkheid van afwegingen vraagt om een voldoende volledig beeld van alternatieven en de relatieve kosten en baten, risico en rendement daarvan. Op basis van de gevoerde gesprekken en geanalyseerde documenten komt de rekenkamer tot het onderstaande overzicht.

3.1.1 Aankoop in 2008/2009

Tussen het eerste moment dat de provincie werd benaderd om een rol te spelen in de doorstart van de papierfabriek en het daadwerkelijk sluiten van de koopovereenkomst, zit een periode van een jaar (januari 2008 – januari 2009). In die periode heeft de provincie verschillende onderzoeken laten uitvoeren en alternatieven afgewogen en uitgewerkt. Op basis van de ontvangen informatie, constateert de rekenkamer dat de besluitvorming is gebaseerd op de volgende informatie:

- De ondernemer had een business case voor de onderneming opgesteld¹⁹, waarin bij een huur van € 300.000,- het bedrijf zou kunnen worden voortgezet. De voortzetting zou volgens de prognose gerealiseerd moeten worden met drie (in plaats van vier) ploegen en diverse overige stafmedewerkers, in totaal 170 medewerkers
- De provincie heeft met banken, het LIOF en collega-ondernemers contact gehad om te vragen naar de toekomstperspectieven van de onderneming.
- In beperkte mate zijn taxaties uitgevoerd over de waarde van het aan te kopen fabriekscomplex.
- Op basis van de uitgevoerde taxaties en uitgaande van een marktconforme huur oordeelden juridisch medewerkers van de provincie dat geen sprake was van staatssteun.
- Er is via het Kadaster uitgezocht of er op het aan te kopen gebied beperkingen zaten.
- Er was een eerdere studie van Oranjewoud (uit 1996) naar de bodemgesteldheid. Ten tijde van de aankoop is er geen nieuw onderzoek gedaan; de provincie nam het complex over in de staat waarin het zich bevond.

¹⁹ Toelichting prognose door ondernemer, d.d. 29 januari 2009

- In geval van het niet doorgaan van de doorstart is een plan B opgesteld, zij het dat dit in relatief korte tijd moest worden opgeleverd.
- Er is een planologische quickscan uitgevoerd, met als uitkomsten dat woningbouw wegens belemmeringen niet wenselijk en waarschijnlijk niet mogelijk was op kavel A, op kavels B en C wel, maar grootschalige woningbouw was waarschijnlijk niet mogelijk vanwege het provinciale contourenbeleid.
- Er is vanuit concern control een beperkte kosten-baten analyse gemaakt. Daarin werd geconcludeerd dat de provincie op puur zakelijke gronden eigenlijk niet zou moeten instappen. Er zijn op grond daarvan kritische kanttekeningen geplaatst bij de aankoop.

Onderdelen die niet zijn uitgewerkt of afgewogen zijn:

- Er is geen nader onderzoek gedaan naar de werkgelegenheid en de aantallen werknemers die volgens opgave van de ondernemer(s) betrokken waren bij de doorstart in 2009.
- Er is geen uitgebreide taxatie uitgevoerd en ook geen taxatierapport beschikbaar.
- De staat van de constructie en brandveiligheid zijn niet getoetst, niet door de provincie en niet door de ondernemer die verantwoordelijk was voor de doorstart.
- Er is geen financieel advies opgesteld of advies vanuit treasury.
- Het beschikbare dossier over de bodemgesteldheid rond het fabriekscomplex, destijds aanwezig bij de Stichting Bodembeheer Nederland, is niet opgevraagd en benut.
- De standaardprocedure voor het vaststellen van de mate van bodemverontreiniging, is niet gevolgd.
- De subsidiemogelijkheden op grond van het Besluit financiële bepalingen bodemsaneringen zijn niet verkend.
- Er is geen uitgebreide kosten-baten analyse uitgevoerd vooraf, waarin alle aspecten rond het fabriekscomplex bij elkaar zijn gezet, inclusief aandacht voor de alternatieven. Dit is vanuit concern control wel geadviseerd.

3.1.2 Doorzetting papierfabriek bij faillissement in 2015

Het faillissement in 2015 was een teken dat de exploitatie van de papierfabriek niet rendabel was. Voorafgaand aan het faillissement waren er de in hoofdstuk 2 al genoemde momenten vanaf 2011 waarbij betalingsregelingen moesten worden getroffen (in totaal zijn er tot het faillissement in 2015 drie keer betalingsregelingen getroffen). Bij de aankoop was het idee dat de ondernemer na verloop van tijd het eigendom van het fabriekscomplex zou overnemen. Dit is als optie ook in de huurovereenkomst opgenomen. Door het faillissement raakte deze optie evenwel uit beeld.

Uit de gevoerde interviews komt naar boven dat het doorzetten van de papierfabriek in 2015 met een nieuwe ondernemer relatief snel en geruisloos is verlopen. Zoals eerder opgemerkt heeft tussen het faillissement van Meerssen Papier en de verhuur van het complex aan de nieuwe onderneming (Marsna Paper) maar één maand tijd gezeten. De nieuwe ondernemer die zich aandeede was al langer (sinds 2013) bekend met de papierfabriek en de vorige ondernemer. Deze vorige ondernemer

heeft de nieuwe ondernemer ook min of meer voorgesteld aan de provincie als opvolger en is ook nog enige tijd als directeur in dienst geweest van de nieuwe onderneming. Bij de curator was de (familie van de) nieuwe ondernemer degene het hoogste bod had uitgebracht op de machines (vastgelegd in een memo aan GS d.d. 13 april 2015).

De focus van de provincie is na het faillissement gericht geweest op het doorzetten van de bestaande huurafspraken – inclusief die over onderhoud – met de nieuwe ondernemer. Ondanks de verlaging van de huurprijs was er in de ogen van de provincie nog steeds sprake van een goed rendement (ruim 8%) en werden de risico's ten aanzien van het onderhoud weer bij de ondernemer gelegd. De ondernemer is in relatief korte tijd (1 maand) akkoord gegaan met de nieuwe overeenkomst, wel onder de voorwaarde van de verlaagde huur en een extra paragraaf in het huurcontract dat het gebouw geschikt moet zijn voor normale bedrijfsvoering. Deze toevoeging zou later een belangrijke rol gaan spelen bij het juridisch steekspel tussen ondernemer en provincie.

Verschillen huurcontract Marsna (2015) en huurcontract Meerssen Papier (2009)

Het huurcontract dat ten behoeve van de doorstart met Marsna (2015) is opgesteld, kwam op hoofdlijnen overeen met de eerdere huurovereenkomst met Meerssen Papier (2009). Er zaten echter een aantal opmerkelijke wijzigingen in, te weten:

- Meerssen Papier mocht – volgens het huurcontract – met schriftelijke instemming van de provincie de twee villa's onderverhuren. Bij Marsna was het onder te verhuren object breder gedefinieerd, namelijk alles wat Marsna van de provincie huurde, dus naast de villa's ook de fabriekshallen. Wel op voorwaarde dat niet afgeweken werd van de bestemming van de ruimte;
- Perceel 6016 maakt bij het contract met Meerssen Papier volledig deel uit van het gehuurde en bij Marsna gedeeltelijk;
- In het contract met Marsna is expliciet bepaald dat het gehuurde door huurder wordt aanvaard in de staat waarin het zich thans (2015) bevindt. Dit artikel ontbrak in het eerdere contract met Meerssen Papier. Datzelfde geldt voor de passage dat de huurder bij het aangaan van de huurovereenkomst niet een kopie van het energielabel, als bedoeld in het Besluit energieprestatie gebouwen, heeft ontvangen t.a.v. het gehuurde (deze passage ontbrak in 2008). Een dergelijk energielabel was in 2015 niet voorhanden en de huurder wilde dit opgenomen zien.
- Een belangrijk verschil tussen beide contracten zit in de omschrijving van de situatie en staat van het onderhoud van de panden bij aanvang van de huur. In het huurcontract uit 2008 wordt in zeer algemene termen aangegeven dat eventuele gebreken geen gebrek zijn in de zin van de wet. In het huurcontract van 2015 is deze clause veel preciezer geformuleerd. Daar in staat dat de huurder volledig op de hoogte is van de huidige staat van het onderhoud, dat het om een verouderd pand gaat dat geschikt is voor het beoogde gebruik maar ook ouderdomsgebreken vertoont, die de huurder ook nadrukkelijk aanvaardt.
- In 2015 is in tegenstelling tot in 2008 een passage opgenomen over de aanwezigheid van asbest. Partijen veronderstellen, gezien de ouderdom van het gehuurde, dat er in het verleden

mogelijk asbest is verwerkt. De aanwezigheid van asbest zal niet worden opgemerkt als een gebrek.

- In het contract met Marsna is (in tegenstelling tot het contract in 2008) opgenomen dat het de verhuurder niet bekend is dat in, op of aan het gehuurde een verontreiniging aanwezig is die van dien aard is dat op grond van geldende wetgeving ten tijde van het tekenen van de huurovereenkomst het nemen van maatregelen noodzakelijk is. Tevens is in dit artikel opgemerkt dat “de onbekendheid van verhuurder met aanwezigheid van een verontreiniging in, op of aan het gehuurde ten tijde van het tekenen van de huurovereenkomst houdt nadrukkelijk geen garantie in van verhuurder dat er geen verontreiniging aanwezig was.” Dit laatste is volgens de rekenkamer opmerkelijk, aangezien de provincie immers op de hoogte was van het feit dat er sprake was van bodemverontreiniging.
- In het contract met Marsna is opgenomen dat partijen het belang van duurzaamheid onderkennen en overeenkomen elkaar te ondersteunen in het behalen van de gezamenlijk geformuleerde c.q. te formuleren doelstelling en op regelmatige basis de voortgang te bespreken. Los van het feit dat een dergelijke ambitie met Meerssen Papier niet was bepaald, heeft de rekenkamer geen enkele indicatie aangetroffen dat er op dit gebied tussen provincie en ondernemer enige actie is ondernomen.
- In beide huurcontracten is bepaald dat het gehuurde in huidige casco staat aan huurder is opgeleverd. Huurder verklaart volledig bekend te zijn met de onderhoudsstaat van het gehuurde. De onderhoudsstaat van het gehuurde is ook verwoord in het in bijlage IV van het huurcontract opgenomen inspectierapport van Drie-M Bouwsupport BV. Opmerkelijk is dat ook in 2015 wordt verwezen naar een document dat de onderhoudssituatie uit 2008 duidt.
- Ten aanzien van de vraag hoe om te gaan met de exploitatielasten (huurderslasten en alle eigenaarslasten (waaronder verzekeringspremies) zijn de afspraken identiek, behalve dat in het contract met Marsna is bepaald dat verhuurder en huurder met elkaar zullen overleggen over een aanpassing in de lopende verzekeringen betreffende het gehuurde, opdat mogelijk (te) hoge premies kunnen worden teruggebracht.
- Beide huurcontracten geven aan dat partijen overeenkomen dat huurder al haar medewerking zal verlenen bij een toekomstige landschaps-/natuurontwikkeling bij, aan of tegen het gehuurde. Op basis van haar onderzoek stelt de rekenkamer vast dat niet duidelijk is op welke wijze de provincie hierop gestuurd heeft.

Ten tijde van het faillissement in 2015 en het doorzetten naar afspraken met de nieuwe ondernemer zijn geen alternatieven voor voortzetting van de papierfabricage uitgewerkt en geen nieuwe onderzoeken en kosten-baten analyses gedaan:

- De ‘business case’ werd als voldoende bevonden als de ondernemer akkoord zou gaan met de overeengekomen huur en daarbij horende bepalingen over onderhoud in de komende jaren. Er is niet als destijds bij Meerssen Papier navraag gedaan bij banken, LIOF of collega ondernemers naar de kansen op succes van de nieuwe ondernemer en de nieuwe onderneming. Wel hebben medewerkers en een Gedeputeerde contact gehad met de familie van de ondernemer, die onder

meer eigenaar van de in Maastricht gevestigde koffiefilterfabriek Filtropa was en als betrouwbaar werd beoordeeld.

- Bij het faillissement is niet opnieuw beoordeeld of de provincie wel door moest blijven gaan op de ingeslagen weg.
- Er is geen nader onderzoek gedaan naar de werkgelegenheid en de aantallen werknemers die betrokken waren bij de doorstart. Volgens een opgave van de doorstartende ondernemer ging het om 35 FTE, terwijl er ten tijde van het faillissement van Meerssen Papier 70 medewerkers in de fabriek werkten. Bij de doorstart zou dus de helft van de banen verloren zijn gegaan, maar zekerheid hierover was er niet.
- Er is niet opnieuw gekeken naar mogelijke alternatieven op het terrein van natuur- en landschapontwikkeling, vergelijkbaar met het "Plan B" in 2008. Een medewerker van de gemeente Meerssen heeft zich nog bij de provincie gemeld met het verzoek om te praten over alternatieven, maar de provincie toonde zich, zo werd tegenover de rekenkamer aangegeven, niet ontvankelijk voor een gesprek hierover.
- Er zijn geen nadere onderzoeken gedaan naar de staat waarin het gebouw of de ondergronden (inclusief bodemgesteldheid) zich bevonden. Wel was bekend dat er lekkages waren (een van de onderhuurders had daarover bij de provincie geklaagd) en er waren vermoedens van asbest in het gebouw.
- Er zijn geen nieuwe taxaties ingesteld naar de waarde van het fabriekscomplex (gebouwen plus gronden).
- Er is geen financieel advies opgesteld of advies vanuit treasury.
- De doorstart heeft slechts 1 maand in beslag genomen: op 15 maart 2015 werd het faillissement van Meerssen Papier uitgesproken, het nieuwe huurcontract ging een maand later in (16 april 2015).
- De provincie vertrouwde op de werking van het naar de nieuwe ondernemer overgezette huurcontract en beoordeelde het totaal van de overeenkomst als een 'goede deal'. Het concept huurcontract met Marsna is onder geheimhouding voorgelegd aan GS met het verzoek hiermee in te stemmen.

3.1.3 Herstellen gebreken aan fabriekscomplex vanaf 2016

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de provincie zich wel bewust was dat er zaken niet helemaal in orde waren met het fabriekscomplex, maar dat men tegelijkertijd schrok van de gebreken die naar boven kwamen in het onderzoek door de RUD in 2016. Zoals eerder opgemerkt waren deze gebreken zodanig, dat de RUD zich genoodzaakt zag een deel van de fabriek af te zetten uit oogpunt van veiligheid van de werknemers. Vanaf dat moment is door verschillende partijen onderzoek gedaan naar de precieze aard van de gebreken en de mogelijkheid om die te herstellen. Na het onderzoek van de RUD is, in gezamenlijke opdracht van de RUD, provincie en ondernemer, een nader onderzoek ingesteld door het bureau Palte. De provincie nam de kosten van dit onderzoek voor haar rekening. Het onderzoek van Palte leidde tot een totaaloverzicht van gebreken en maatregelen, die in totaal zouden optellen tot €10,2 miljoen. Na dit onderzoek is een tweede

onderzoek verricht door een projectbureau, dat hiervoor werd aangedragen door Marsna. Ook de eerste analyse van dit projectbureau werd door de provincie betaald. Onder de geïnterviewde personen wordt van mening verschild hoe het onderzoek door het projectbureau moet worden gezien: als afgedwongen door de ondernemer die het niet eens was met de uitkomsten en aanpak van bureau Palte of als logische verdere verdieping en uitwerking van het onderzoek van bureau Palte.

De focus van de provincie ten aanzien van de staat van het gebouw heeft in 2016 en daarna vooral gelegen op het bereiken van overeenstemming met de ondernemer over een plan van aanpak, gericht op het herstellen van gebreken in constructie en brandveiligheid. In dit proces is in kort tijdsbestek nog wel een analyse uitgevoerd naar de levensvatbaarheid van het bedrijf. Deze analyse is uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Vanwege de beperkte tijd en beperkte beschikbaarheid van cijfers, heeft deze analyse zich alleen gericht op managementcijfers van de onderneming zelf, de jaarrekeningen 2015 en 2016, de concept cijfers voor 2017 en de verwachtingen voor 2018 (gebaseerd op het eerste kwartaal). Voor een 'know your customer' procedure, die normaal wordt gevolgd, was er geen tijd. Hoewel volgens het uiteindelijke oordeel de perspectieven als "*sober en niet hosanna*" werden beoordeeld, werd de basis voldoende toereikend bevonden om met het bedrijf de toekomst in te gaan. Het memo waarin de bevindingen van de financiële en bedrijfsmatige analyse zijn vastgelegd, is integraal verwerkt in de nota voor GS van 17 april 2018.

Naast de beperkte financiële en bedrijfsmatige analyse zijn er geen uitgebreide kosten-baten analyses gemaakt of alternatieven onderzocht, voorafgaand aan het besluit van GS om 'eruit te komen' met de ondernemer. Alternatieven voor natuur- en landschapsontwikkeling zijn niet meer uitgewerkt. Ook het bodemsanerings-dossier dat aanwezig was bij de Stichting Bodembeheer Nederland werd niet benut of opgevraagd in deze periode.

Er werd, zoals eerder al opgemerkt, binnen de provincie verschillend gedacht over de juridische positie: enkele betrokken medewerkers waren van mening dat de ondernemer kon worden gehouden aan zijn contract, anderen vonden de juridische positie kwetsbaar. Dit vraagstuk is vervolgens ook voorgelegd aan de landsadvocaat, op grond waarvan GS oordeelden dat de juridische positie toch niet zo eenduidig in het voordeel van de provincie was en het de beste keuze was om er met de ondernemer uit te komen. Aldus werd in 2017 besloten.

3.1.4 Voorbereiden verkoop in 2018

Vanaf het moment dat GS hadden besloten over te willen gaan tot verkoop (april 2017) en dit te doen middels een minnelijke oplossing met de ondernemer (juni 2017), is het verdere proces afhankelijk geweest van mogelijkheden die acceptabel werden gevonden voor de ondernemer. Deze heeft zich in een onderhandelingstraject van bijna een jaar zeer stevig opgesteld, zowel ten aanzien van de herstelwerkzaamheden, de bijdragen van de provincie daaraan en de overnameprijs. Het denken over of uitwerken van alternatieven voor de papierproductie is in die periode niet meer aan de orde geweest. Pas na het tekenen van de verkoopovereenkomst door de provincie in mei 2018 is nog een

aantal alternatieven uitgewerkt. Dit naar aanleiding van vragen van en op verzoek van PS. Daartoe behoren het maken van afspraken over bijdragen aan natuur- en landschapsontwikkeling, nadat PS een daartoe strekkend amendement op het Statenvoorstel hadden aangenomen. Afspraken hierover met de ondernemer werden vastgelegd in een addendum bij de verkoopovereenkomst.

Andere alternatieven die op verzoek van PS werden onderzocht zijn:

- Faillissement en herbestemming (variant a);
- Verhuizing van de gehele fabriek (variant b);
- Verplaatsing van machines (variant c).

Bij de drie genoemde alternatieven worden grove berekeningen met bandbreedtes gegeven, waarbij variant a als mogelijk goedkoper wordt omschreven, maar “vanuit economisch perspectief het minst wenselijk”. Waarschijnlijk duiden GS hier op de gevolgen voor de werkgelegenheid. Feitelijk hadden GS echter al in 2017 besloten dat verkoop in de vorm van een minnelijke regeling met de ondernemer de gewenste oplossing was. Variant a was dus vanaf toen geen reëel alternatief meer. De vraag is of varianten b en c dat wel waren, omdat zoals gezegd de ondernemer akkoord moest zijn met de voorwaarden waaronder verkoop zou plaatsvinden. Uit de gevoerde interviews is niet gebleken dat met hem over de varianten a t/m c is gesproken.

Met de keuze voor verkoop van het gehele complex in 2018, inclusief villa's en gronden, heeft de provincie de doelstellingen omtrent landschaps-/natuurontwikkeling in feite uit handen gegeven aan de ondernemer. In een commissiebehandeling op 1 juni 2018 hebben twee Statenfracties nog 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). In deze fase van het proces, waarin de onderhandelingen met de ondernemer feitelijk al waren afgerond en zowel ondernemer als provincie hun handtekening al hadden gezet, waren dit geen reële alternatieven meer. GS zijn ook niet meer teruggekomen op deze mogelijkheid om bepaalde onderdelen niet in de verkoop mee te nemen.

Het enige verschil tussen varianten b en c is het bewaard blijven van een (vrij recent gebouwde) bedrijfshal. Deze bedrijfshal wordt gesloopt in variant b en gehandhaafd in variant c, waarmee een huuropbrengst is voorzien van € 1,1 mln. De rekenkamer constateert dat dit bedrag exact gelijk is aan de huuropbrengst genoemd in plan B in 2009.

Opmerkelijk is dat in de varianten b en c, waarin natuurontwikkeling en woningbouw als uitgangpunt dienen, er wordt uitgegaan van sloop- en saneringskosten die gebaseerd zijn op een eerdere opgave van een makelaar uit 2008, die gebaseerd was op een globale inschatting. Los van het feit dat dit een globale inschatting is, die door de provincie nooit nader is onderzocht op realiteitszin, maakt het makelaarsrapport uit 2008 duidelijk dat het om sloop- en saneringskosten gaat wanneer sprake is van behoud van bestemming als bedrijfsterrein. Dat is wezenlijk anders dan herbestemming van het gebied ten behoeve van landschaps-/natuurontwikkeling. In dat geval zouden de sloop- en saneringskosten naar verwachting vele malen hoger liggen. Uit informatie in handen van de provincie

bleek eerder dat het dan gaat om orde van grootte € 4 à 5 mln. Dit perspectief is niet geschetst bij het weergeven van de alternatieve varianten.

Tijdens het rekenkameronderzoek is nog de mogelijkheid naar boven gekomen van bijdragen van de rijksoverheid aan bodemsanering. Dit op basis van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering van 5 juli 2005, dat geldt tot op heden en komt te vervallen per 1 januari 2025. Aanmelding verloopt via de provincie of de Stichting Bodembeheer Nederland. De stichting kan financiële en operationele ondersteuning bieden bij de aanpak en het beheer van bodemverontreinigingen. Deze mogelijkheid is door GS niet benoemd in het verkooptraject. Binnen de ambtelijke organisatie was en is kennis daarover beschikbaar, maar deze is niet betrokken bij het adviestraject aan GS (zie ook volgende paragraaf).

3.2 Betrokkenheid van verschillende disciplines

De aankoop van het fabriekscomplex in 2008, het beheer in de periode 2008-2018 en de verkoop en realisatie van vervolgafspraken in 2018 en 2019, kennen verschillende doelstellingen en aspecten. Het beoordelen van en adviseren over de verschillende doelstellingen en aspecten vragen om betrokkenheid en coördinatie van verschillende disciplines.

Onderstaand wordt voor de sleutelmomenten weergegeven hoe de betrokkenheid van disciplines is geweest. Vanwege het ontbreken van verslagen van ambtelijke overleggen en/of schriftelijk vastgelegde afspraken en informele adviezen, heeft de rekenkamer zich daarbij voor een belangrijk deel gebaseerd op de interviews. In totaliteit heeft de rekenkamer 26 interviews gehouden, die met betrekking tot de betrokkenheid van disciplines wel een eenduidig beeld opleveren.

3.2.1 Aankoop in 2008

Ambtelijk gezien was het grondbedrijf de leidende discipline in het aankoopproces. De kwartiermaker en teamleider grondbedrijf was in de advisering aan GS, de contacten met de (beoogd) ondernemer en vertaling naar afspraken en overeenkomsten leidend. De betreffende medewerker had ook korte lijnen met de portefeuillehouder die leidend was bij de aankoop.

Vanuit het provinciale grondbedrijf was ook een planeconoom betrokken, die in relatief kort tijdsbestek een “plan B” heeft uitgewerkt, gericht op gebiedsontwikkeling.

Een andere discipline die betrokken was bij de aankoop betreft economische zaken, vanuit de werkgelegenheidsaspecten. Adviezen aan GS voorafgaand aan de daadwerkelijke aankoop werden opgesteld door een medewerker van het grondbedrijf en een medewerker van de afdeling economische zaken.

De afdeling JZI was betrokken bij het ‘staatssteunproof’ verklaren van de aankoop. Daarbij is vooral gekeken naar marktconforme waardebepaling van het fabriekscomplex en de hoogte van de huur (als percentage van de onderliggende waarde).

Er is geen bodemonderzoek uitgevoerd voorafgaand aan de aankoop in 2008. Medewerkers met expertise op het gebied van bodemsanering zijn niet betrokken geweest bij de aankoop.

De toenmalig concerncontroller heeft op onderdelen wel meegedacht over de te volgen koers, maar niet actief meegeschreven aan stukken rondom het fabriekscomplex. Een analyse van een financieel (strategisch) adviseur, zoals uitgevoerd bij de verkoop in 2017/2018, heeft niet plaatsgevonden.

De betrokkenheid van medewerkers rond vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij de aankoop, is uit het onderzoek niet duidelijk geworden. Bij dit laatste geldt de kanttekening, dat op onderdelen als bouwzaken de gemeente Meerssen het bevoegd gezag was tot oktober 2010. Daaronder viel ook brandveiligheid. Vanaf die tijd zijn in het kader van de WABO de bevoegdheden rond bouwzaken overgegaan naar de provincie.

Vanuit de directie van de provincie is één van de directeuren betrokken geweest bij de advisering en besluitvorming omtrent de aankoop. Deze directeur wordt als zodanig ook genoemd in GS nota's uit de betreffende periode.

3.2.2 Doorzetting papierfabriek bij faillissement in 2015

Op basis van de interviews en destijds opgestelde nota's leidt de rekenkamer af dat ook nu het grondbedrijf leidend was. Via dit team liep het contact met de curator en de (beoogd) nieuwe ondernemer. Het fabriekscomplex was in die periode vooral een 'beheersdossier' volgens de toen betrokken portefeuillehouder. Er stond een nieuwe onderneming (Marsna Paper) en ondernemer klaar en in zeer korte tijd is vooral aandacht besteed aan het met de nieuwe huurder maken van nieuwe huurafspraken, vergelijkbaar met die in 2009 zijn gemaakt met Meerssen Papier. Door het grondbedrijf is een nieuwe concept huurovereenkomst opgesteld, die op hoofdlijnen mede is beoordeeld door een juridisch contractmanager. Andere disciplines zijn niet betrokken geweest bij de doorstart in 2015.

3.2.3 Herstellen gebreken aan fabriekscomplex vanaf 2016

De disciplines die vanuit de provincies het meest betrokken waren toen in 2016 ernstige gebreken aan het gebouw naar boven kwamen, waren grondbedrijf en VTH, laatstgenoemde inmiddels belegd bij de in 2015 opgestarte RUD Zuid-Limburg. Alle aspecten rond zowel constructie, milieu als inrichting waren onderdeel van de inspecties en onderzoeken van de RUD. Voor al deze onderdelen was de provincie nu ook bevoegd gezag.

Vanuit de directie heeft een van de directeuren van de provincie – dezelfde die bij de aankoop betrokken was – het dossier vanaf 2016 naar zich toegestrokken, omdat duidelijk was dat de problemen ernstig waren en er conflicterende belangen waren (bedrijfsvoering versus handhaving). Uiteindelijk heeft dit geleid tot het bestuurlijk gevoelig verklaren van het dossier, waarmee het mandaat van de RUD ten aanzien van de (voorbereiding van) besluitvorming is ingetrokken.

Op basis van de gevoerde interviews en bestudeerde documenten, constateert de rekenkamer dat de provincie ook in de uitvoering van de handhaving de regie overnam van de RUD. De leidende directeur schoof een medewerker van de provincie naar voren als schakel tussen de ondernemer en de (medewerkers van) de RUD. Alle contacten, overleggen en bezoeken van de RUD medewerkers dienden via de provinciemedewerker plaats te vinden. Voor deze oplossing werd gekozen omdat de ondernemer zich bij de provincie beklaagde over de opstelling en bezoeken van RUD medewerkers.

Concern control had in 2016/2017 geen actieve rol. Wel heeft vanaf 2016 een medewerker van de concernstaf een rol gekregen, naast een medewerker van het grondbedrijf, om de onderhandelingen te voeren met de ondernemer en tot een oplossing met hem te komen.

3.2.4 Voorbereiden verkoop in 2018

Naast de doorlopende contacten tussen de hierboven genoemde medewerkers van de RUD en de provincie over de herstelwerkzaamheden – die voortduren tot de dag van vandaag – is het contact met de ondernemer gevoerd door een medewerker van het grondbedrijf en de concernstaf. Dit onder regie van de eerder al genoemde directeur, die het dossier tot april 2019 onder zijn hoede heeft gehad (kort voor zijn pensionering).

Bij het opstellen van de verkoopovereenkomst is een (juridisch geschoold) contractmanager betrokken geweest. Daarnaast is door een financieel strategisch adviseur een korte financiële analyse uitgevoerd en is een taxatie uitgevoerd (zie verder paragraaf 3.3). In de interne advisering is net als bij de aankoop aandacht besteed aan staatssteunaspecten. Op verzoek van PS is dit aangevuld door extern advies, na ondertekening van de verkoopovereenkomst.

Expertise op het gebied van bodemsanering is rond de verkoop niet benut. Er is door Antea in het najaar van 2017 in opdracht van het grondbedrijf een bodemonderzoek uitgevoerd. Dat is gestart met een vooronderzoek op basis van een tweetal eerder uitgevoerde bodemonderzoeken, te weten een studie uit 1992 en een bodemonderzoek uit 1996 door Oranjewoud. Na het vooronderzoek voert Antea eigen onderzoek uit, inclusief terreininspecties. Antea concludeert dat op bepaalde deellocales van het complex sprake is van ernstige bodemverontreiniging die echter geen belemmering vormen voor het huidige gebruik.

3.3 Sturing op waardebehoud

Van 2008 tot 2018 is de provincie eigenaar geweest van het fabriekscomplex in Meerssen. Zakelijkheid in sturing vraagt om een goed inzicht en beheer (“huisvaderschap”) van de waarde van het eigendom. Een belangrijke randvoorwaarde voor goed beheer betreft inzicht in de staat en waarde van het eigendom. Uit dit oogpunt is de rekenkamer de taxatiegeschiedenis van het fabriekscomplex nagegaan, met als bevindingen:

- Voorafgaand aan de aankoop is op verzoek van de provincie op zeer korte termijn (binnen een dag, op 7 mei 2008) een notitie opgesteld door een taxateur (Van de Laar makelaars) met een grove waardering van de gronden en opstallen. In de notitie is geen informatie opgenomen over de werkwijze of methodiek die is gehanteerd om te komen tot de waardebeoordeling (rekenmodel, referentie objecten). De twee pagina tellende email bevat enkel cijfers over de mogelijke verhuurwaarden en -daarvan afgeleid- de taxatiewaarde.
- De betreffende taxateur heeft aangeboden later nog een uitgebreid taxatierapport op te stellen. Op basis van de gevoerde interviews en nadere uitvraag hiernaar stelt de rekenkamer vast dat dit echter nooit is gebeurd.
- De advisering aan GS is gebaseerd geweest op bovenstaande notitie (e-mail). Daarin genoemde bedragen zijn een op een overgenomen in een vertrouwelijk memo aan GS inzake advisering tot aankoop (d.d. 8 mei 2008).
- In november 2005 en februari 2008 zijn door een ander taxatiebureau taxaties uitgevoerd. De laatste in opdracht van de curator. Deze taxaties leidden tot waarden die aanmerkelijk hoger lagen. Deze informatie is niet meegenomen in de advisering aan GS op 8 mei 2008. De rekenkamer heeft geen verklaring gekregen waarom dit niet is gedaan.
- In de periode tussen mei 2008 – september 2017 zijn geen taxaties in opdracht van de provincie uitgevoerd. De huidige ondernemer geeft aan dat hij ten tijde van de doorstart na het faillissement (2015) de provincie om een taxatierapport heeft verzocht, maar hij heeft daar nooit een reactie op ontvangen.
- DTZ Zadelhoff vof / Cushman & Wakefield brengt op 13 september 2017 in opdracht van de Provincie Limburg een taxatierapport uit. De marktwaarde – met inachtneming van enkele bijzondere uitgangspunten- wordt bepaald op € 3,2 miljoen k.k. Het bijzondere uitgangspunt heeft betrekking op realisatie van groot onderhoud ter waarde van € 10,2 miljoen zoals geraamd door bureau Palte in haar rapportage bouwkundige opname (d.d. 6 juni 2017). De marktwaarde zonder inachtneming van het uitvoeren van dit groot onderhoud wordt door C&W getaxeerd op nihil. Met inachtneming van het onderhoud is de negatieve marktwaarde - € 7 miljoen.
Bijzonderheden aan het taxatierapport van 2017 zijn:
 - De mededeling dat er wel een technische inspectie heeft plaatsgevonden, maar dat alleen het dak niet toegankelijk was. De provincie was op dat moment echter wel op de hoogte van eerdere lekkages.
 - De taxateur merkt ook op dat het geen technisch onderzoek is en er wordt geen aansprakelijkheid aanvaard met betrekking tot de onderhoudstoestand zelf en/of eventuele gebreken. Op dat moment waren de uitkomsten van onderzoeken/inspecties door de RUD ZL en bureau Palte bekend.
 - Ook wordt gemeld dat bij navraag bij het bodemloket niet van enige bodemverontreiniging is gebleken. Dit is opmerkelijk omdat inmiddels verondersteld mocht worden dat genoegzaam bekend was dat er sprake is van verontreiniging.

Uit de gevoerde gesprekken en op basis van het ontbreken van schriftelijke informatie, leidt de rekenkamer af dat in de periode 2008 – 2016 (toen ernstige gebreken naar boven kwamen) de provincie geen duidelijke sturing op de toestand van het fabriekscomplex heeft uitgevoerd. Er werd vertrouwd op de werking van de gemaakte afspraken met de ondernemer(s), zoals opgenomen in het huurcontract.

De verantwoordelijkheid voor het plegen van onderhoud was in zowel het huurcontract met Meerssen Papier (van 2008 tot 2015) als met Marsna Paper (van 2015 tot de verkoop in 2018) expliciet en nadrukkelijk bij de huurder belegd. In hetzelfde artikel als waar deze verplichting voor de huurder is vastgelegd, is bepaald dat de provincie als verhuurder het recht heeft om de onderhoudsverplichting van de huurder regelmatig te controleren. Op basis van het beschikbare dossier als ook de gevoerde gesprekken constateert de rekenkamer dat de provincie van dit recht geen gebruik heeft gemaakt. De provincie heeft geen zichtbare activiteiten ondernomen om zich er zeker van te stellen dat de huurder ook de benodigde onderhoudswerkzaamheden ter behoud van (de waarde van) de gebouwen uitvoerde. Zowel het gebrek aan onderhoudswerkzaamheden als het ontbreken van toezicht hierop door de provincie heeft ertoe geleid dat de provincie verrast kon worden en de staat van het eigendom veel slechter bleek te zijn dan verwacht/gehoopt en het uiteindelijke rendement op de in 2008 gedane investering (sterk) negatief is uitgevallen.

Op basis van de deels al in hoofdstuk 2 (zie met name paragraaf 2.4) beschreven ontwikkelingen, heeft de rekenkamer onderstaand overzicht gemaakt van de signalen die er al voor 2016 waren dat er (ernstige) gebreken konden zijn aan de staat van het fabriekscomplex en de mate waarin noodzakelijk onderhoud werd uitgevoerd:

- De provincie was op de hoogte van de financiële moeilijkheden waarin de onderneming vanaf de start verkeerde. Beschikbare jaarrekeningen (vanaf 2009), verzoeken om betalingsregelingen (vanaf 2011), beslaglegging op onderhuur-penningen (vanaf 2013) en het faillissement in 2015 zijn omstandigheden die twijfel over (noodzakelijke) investeringen in onderhoud rechtvaardigen.
- In de periode 2009-2015 heeft de provincie bijdragen geleverd aan het vergoeden van schilderwerk aan de monumentale villa's en het herstel van schade door verzakking van een van de draagkolommen in de fabriek. Daarnaast was de provincie op de hoogte van lekkages, door een van de onderhuurders onder de aandacht gebracht.
- Tot slot was de provincie in het bezit van de uitkomsten van onderzoeken die voor de aankoop in 2008 zijn uitgevoerd (waaronder onderzoek naar de bodem) en zijn door medewerkers VTH en later de RUD reguliere inspecties uitgevoerd in de periode 2008 – 2016.

Pas na het faillissement en de snel daaropvolgende doorstart in 2015 worden er door de provincie weer analyses gedaan, zoals naar de staat van de assets. De informatie daarover is wisselend (zowel machinepark als gronden/opstallen) en lijkt niet altijd gebruik te maken van de informatie die in 2008 is verzameld. De rekenkamer heeft geen schriftelijke informatie ontvangen of opmerkingen in

de interviews gehoord die erop duiden dat de provincie voorafgaand aan de doorstart in 2015 heeft gekeken in hoeverre clausules uit het huurcontract (bijvoorbeeld ten aanzien van onderhoud aan assets) ook daadwerkelijk door de ondernemer zijn uitgevoerd. Voor de periode 2008 – 2015 en ook bij de doorstart in 2015 heeft de provincie vertrouwd op het werken van in de huurovereenkomst vastgelegde afspraken met de ondernemer. Er is weinig contact geweest met de ondernemer tot 2016 over de werkelijke staat van de assets en het onderhoud. “Dat moet je ook niet willen weten” was de insteek van het provinciale grondbedrijf in die periode.

Alles overziend constateert de rekenkamer dat de provincie zich er als eigenaar niet of onvoldoende van heeft vergewist dat de assets hun waarde behielden of althans niet meer waarde verloren dan de boekhoudkundige afwaardering ervan. Het kwam voor de provincie als een verrassing dat in de loop van 2016 ernstige gebreken naar boven kwamen en in 2017 de waarde van de assets negatief was. Hier staat tegenover dat de provincie gedurende de periode 2008-2015 diverse indicaties en signalen had ontvangen dat er weinig tot niets aan (groot) onderhoud werd gedaan. Dit had voorkomen kunnen worden, als de provincie deze signalen niet genegeerd had en daadwerkelijk toezicht had uitgeoefend.

Ten aanzien van de situatie na 2016 constateert de rekenkamer op basis van de ontvangen documenten en gevoerde gesprekken dat het tot op de dag van vandaag (stand november 2019) ontbreekt aan duidelijkheid over de beoordeling van de uit te voeren herstelwerkzaamheden en het toezicht daarop (zie paragraaf 3.4). Er wordt al langere tijd gesproken over een door alle partijen (provincie, RUD, ondernemer) geaccordeerd plan van aanpak voor de herstelwerkzaamheden, maar dat is er d.d. november 2019 nog steeds niet. Dit ondanks de opmerking in de taxatie van Cushman & Wakefield van 2017 dat het gaat om “op korte termijn uit te voeren werkzaamheden”.

Vlak voor het uitgaan van de concept nota van bevindingen, ontving de rekenkamer het bericht dat GS op 26 november jl. heeft besloten de maatwerkafpraak van 17 april 2018 met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving in het dossier Marsna te beëindigen. Dit besluit is opgenomen in een brief aan de directeur van de RUD, waarin wordt meegedeeld dat het generiek mandaat ten aanzien van de (voorbereiding van) besluitvorming in het dossier Marsna Paper weer is teruggelegd bij de RUD.

Het is de rekenkamer nog niet duidelijk geworden wat dit impliceert voor de werkafspraken over het contact met de ondernemer en afleggen van bezoeken aan het fabriekscomplex.

Navraag bij de ondernemer heeft de rekenkamer geleerd dat het fabriekscomplex op dit moment (november 2019) nog steeds niet is verzekerd. Hierover zijn in het verkooptraject in 2018 vragen gesteld door PS, waaruit bleek dat het complex sinds 2017 al niet meer is verzekerd.

3.4 Sturing op afspraken over herstelwerkzaamheden

Met de verkoop in 2018 is de eigenaarsrol van de provincie ten aanzien van het fabriekscomplex beëindigd. Zoals door de rekenkamer opgemerkt in de onderzoeksbrief naar aanleiding van de quickscan, kan het dossier daarmee nog niet worden gesloten voor de provincie. De rekenkamer heeft in de onderzoeksbrief aandachtspunten voor PS geformuleerd ten aanzien van vervolgspraken met de ondernemer, de toezichtsrol van de provincie, de klachtenprocedure bij de Europese Commissie en een strategie wanneer Marsna alsnog faillieert. De toezichtsrol van de provincie en het risico op staatssteun komt in hoofdstuk 4 aan bod. Met betrekking tot een strategie wanneer Marsna alsnog faillieert, constateert de rekenkamer op basis van de gevoerde interviews, dat een dergelijke strategie er niet is en GS deze niet nodig acht. Ten aanzien van de vervolgspraken met de ondernemer komt de rekenkamer tot de volgende bevindingen:

- Voor de herstelwerkzaamheden aan het fabriekscomplex is er de dato november 2019 nog geen door de ondernemer, provincie en RUD Zuid-Limburg vastgesteld integraal plan van aanpak, aansluitend bij het rapport van ingenieursbureau Palte, dat uitgaat van herstelwerkzaamheden olopend tot een bedrag van € 10,2 miljoen.
- Na onderzoek door bureau Palte is op verzoek van de ondernemer en op kosten van de provincie een projectbureau ingeschakeld voor een eigen beoordeling van uit te voeren werkzaamheden. Niet duidelijk is in hoeverre deze werkzaamheden in totaal ook uitkomen op of in de buurt van de door Palte genoemde € 10,2 miljoen. Niet duidelijk is ook in hoeverre de beoordeling door het projectbureau de beoordeling van Palte – die de basis is geweest voor de verkoopovereenkomst en daarbij horende afspraken – als niet meer van toepassing maakt. Nadere analyse van gegevens van de Kamer van Koophandel leert dat het projectbureau voortkomt uit een architectenbureau dat formeel pas in oktober 2018 is opgericht.
- Conform de gemaakte afspraken vergoedt de provincie een deel (60%) van de kosten die worden gemaakt voor herstelwerkzaamheden, nadat deze zijn gemaakt en op basis van bij de provincie ingediende facturen. Dit tot een maximum van € 4,2 miljoen exclusief bodemsanering en € 4,3 miljoen inclusief bodemsanering. 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 nu toe bij de provincie ingediende facturen en de controle daarop. De rekenkamer constateert op basis daarvan het volgende:
 - Marsna heeft eind maart 2019 de eerste facturen gestuurd naar de provincie. Het gaat om verzamelfacturen voor een reeks van onderliggende facturen, die teruglopen tot juni 2016. In de afspraken bij de verkoop van het complex wordt niets gezegd over reeds voor de verkoop (in 2018) door Marsna gemaakte kosten voor onderhoud en inspectie. Het is de rekenkamer niet duidelijk geworden welke eventueel aanvullende afspraken hierover tussen provincie en Marsna zijn gemaakt.
 - Facturen stuurt de ondernemer naar GS, bestaande uit een totaalbedrag en een lijst met onderliggende bedragen. Daarbij heeft een belangrijk deel van de facturen betrekking op 2016, 2017 en 2018, jaren waarin er nog geen overeenstemming was over de herstelwerkzaamheden en voorafgaand aan de verkoopovereenkomst.

- Ten aanzien van de controle op uitgevoerde werkzaamheden, is door de provincie aangegeven dat deze rol niet bij de RUD (als toezichthouder) kan worden belegd. GS hebben een medewerker binnen het cluster Facilitaire Zaken opdracht gegeven om deze controle uit te voeren.
- In een eigen analyse van achterliggende facturen heeft de rekenkamer vastgesteld dat bij een belangrijk deel van de facturen niet is gespecificeerd om welke herstellingswerkzaamheden het gaat. Dit betreft o.a. facturen met bedragen van vaste omvang van het projectbureau en het architectenbureau waar dit bureau uit voortkwam en van een organisatieadviesbureau dat van de eigenaar van Marsna is. Als verantwoording richting de provincie over de door dit organisatieadviesbureau in rekening gebrachte vaste bedragen is aangegeven dat het gaat om “alle werkzaamheden die door personeel van zowel Filtropa als Marsna Paper worden uitgevoerd”. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat afgelopen jaren van enige vorm van samenwerking tussen Filtropa en Marsna sprake is geweest. De aandelen van Filtropa in handen van de eigenaren van Marsna, waren medio 2019 ook al verkocht.
- Ervan uitgaande dat de herstelperiode 10 jaar omvat, zou ongeveer een miljoen per jaar (totaalbedrag is € 10,2 miljoen) geïnvesteerd moeten worden om het proces te volmaken. De rekenkamer stelt vast dat de vanaf medio 2016 tot eind september 2019 gemaakte kosten € 329.000,- exclusief BTW bedragen. Vanwege het ontbreken van een vastgesteld plan van aanpak, is het de rekenkamer niet duidelijk in hoeverre de investeringen op schema liggen. Wel constateert de rekenkamer dat nog maar een klein deel van de totale in 2016 door Palte geraamde € 10,2 miljoen zijn uitgegeven.

4. Naleving van kaders

In dit hoofdstuk 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. In het onderzoek hiernaar heeft de rekenkamer ervoor gekozen de meeste nadruk te leggen op de volgende beleidsterreinen:

1. Het grondbeleid en de uitwerking daarvan in (kaders voor) het grondbedrijf
2. Het beleid rond investeringen
3. Het beleid omtrent Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Voor de eerste twee beleidsterreinen hierboven geldt dat de provincie zelf deze in de quickscan al heeft benoemd als relevant voor het besluitvormingsproces rond het fabriekscomplex. De bevindingen zoals omschreven in voorgaande hoofdstukken laten zien dat het grondbedrijf vanaf de aankoop tot en met de verkoop ook de leidende discipline is geweest. Verder betreft de besluitvorming rond het fabriekscomplex in de onderzochte periode in de kern investeringsbeslissingen (aankopen, beheren, verkopen).

Net als in de quickscan heeft de rekenkamer in het vervolgonderzoek aandacht gegeven aan het VTH-beleid, omdat een belangrijk deel van de besluiten omtrent het fabriekscomplex dit beleidskader raken.

Het kader voor grondbeleid en het grondbedrijf is in de gehele onderzoeksperiode constant gebleven, zodat op dit onderdeel ruim gebruik kon worden gemaakt van de analyse die al bij de quickscan is uitgevoerd. Voor het investeringskader en het VTH-beleid geldt dat ook naar voorlopers van het nu geldende kader is gekeken. Daarbij heeft de rekenkamer zich steeds gericht op en beperkt tot het samenvatten van de belangrijkste uitgangspunten en aandachtspunten en deze geconfronteerd met de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3.

Naast de inhoudelijke kaders zijn in de quickscan ook al een aantal algemene kaders benoemd die (mogelijk) relevant zijn, zoals regels over de informatieverstrekking aan PS, (Europese en nationale) regels omtrent het verlenen van staatsteun en regels omtrent subsidies en leningen. Voor deze algemene kaders geldt het volgende:

- De informatievoorziening aan PS komt apart aan bod in hoofdstuk 5.
- M.b.t. de Europese staatssteunregels wil de rekenkamer niet vooruitlopen op een oordeel van de Europese Commissie en heeft zich beperkt (zie paragraaf 4.4) tot enkele procedurele opmerkingen over wanneer wel en niet is getoetst en op welke wijze en wat de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 voor implicaties kunnen hebben voor een toetsing op mogelijke staatssteun.
- In de vormgeving van de bijdrage van de provincie aan Marsna Paper b.v. voor herstelwerkzaamheden, is (vooralsnog) geen sprake van subsidies of leningen. De kaders daarvoor zijn daarom in het verdiepend onderzoek niet verder in de beschouwing meegenomen.

In de loop van het verdiepend onderzoek zijn twee nieuwe relevante kaders naar boven gekomen die worden benoemd in een slotparagraaf (4.5).

4.1 Kaders voor grondbeleid en het grondbedrijf

Ten tijde van het uitvoeren van het onderzoek was het vigerende beleidskader van de provincie Limburg voor grondbeleid de nota die op 16 december 2005 door PS is vastgesteld, inclusief een daarbij horende uitvoeringsnota²⁰. De belangrijkste uitgangspunten en aandachtspunten van de nota en uitvoeringsnota zijn al besproken in de onderzoeksbrief van de rekenkamer op basis van de quickscan uit 2018. In de quickscan is ook benoemd het Beheersstatuut Grondbedrijf Provincie Limburg 2007²¹, dat eveneens nog steeds vigerend is.

In onderstaand overzicht zijn de meest relevante uitgangspunten en aandachtspunten uit de nota van 2005 en het statuut uit 2007 opnieuw opgenomen (eerste kolom), met daarbij een bronvermelding (tweede kolom), gevolgd door een korte omschrijving (derde kolom) van de belangrijkste bevindingen over het handelen in de praktijk, gebaseerd op de eerdere beschrijvingen in hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport.

Uitgangspunt/aandachtspunt	Bron	Bevindingen over handelen in de praktijk
De grond moet nodig zijn voor de uitvoering van een publiek doel. Uitgangspunt van het nieuwe (actieve) grondbeleid is dat dit "primair wordt aangestuurd vanuit de eigen provinciale doelen"	Nota grondbeleid 2005, blz.12, Uitvoerings nota, blz.22	Het fabriekscomplex is in 2008 aangekocht met het oog op behoud van werkgelegenheid en ambachtelijke productie, in combinatie met mogelijkheden voor landschaps-/ natuurontwikkeling.
Het vooropstellen van maatschappelijke waardecreatie	Beheersstatuut 2007, blz.5	De leidende inhoudelijke beleidsdoelstellingen werden gevormd door werkgelegenheid, landschaps-/ natuurontwikkeling en behoud van ambachtelijke bedrijvigheid. De bevindingen van hoofdstuk 2 (paragrafen 2.1 t/m 2.3) laten zien dat de realisatie van deze doelstellingen beperkt is geweest en andere doelstellingen (rendement en afstand doen) de boventoon zijn gaan voeren.
Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor aankoop, beheer en verkoop gecoördineerd	Nota grondbeleid 2005, blz.3	Vanaf 2007 wordt binnen de provincie een team grondbedrijf opgezet en ontwikkeld. De bevindingen in paragraaf 3.2 laten

²⁰ Uitvoeringsnota Grondbedrijf Provincie Limburg. De rekenkamer is uitgegaan van de versie GS d.d. 3 oktober 2006, zoals ontvangen bij de uitvoering van de quickscan.

²¹ De rekenkamer is uitgegaan van versie 8 van 5 juli 2007, zoals overhandigd bij de uitvoering van de quickscan.

<p>onderbrengen in het grondbedrijf</p> <p>Bundeling van expertise, zoals planeconomische kennis, financiële expertise en marktkennis</p>		<p>zien dat het grondbedrijf leidend is geweest in alle fasen van aankoop, beheer en verkoop.</p> <p>Tegelijk laten de bevindingen van paragraaf 3.2 zien dat andere expertises wisselend en in sommige gevallen niet of maar zeer beperkt betrokken zijn geweest.</p>
<p>Het uitbrengen van advies over financiële, juridische en risico-aspecten van een project. Daar hoort bij het opstellen van businesscases en het doorlopen van een vastgestelde risicomangement-cyclus</p>	<p>Nota grondbeleid blz.10, 11</p>	<p>Uit de bevindingen van paragraaf 3.1 komt naar boven dat advies op onderdelen en tot op zekere hoogte is ingevuld. De provincie zelf heeft niet of maar beperkt businesscases opgesteld. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de genoemde risicomangement-cyclus bij belangrijke beslissingen is doorlopen.</p>
<p>Het hanteren van marktconforme uitgangspunten bij het beheer van provinciale eigendommen, met de verantwoordelijkheid voor onderhoud en verzekering.</p>	<p>Nota grondbeleid blz.12.</p> <p>Uitvoerings-nota, blz.40</p>	<p>De bevindingen van paragraaf 3.3 laten zien dat de vaststelling van de waarde en staat van het eigendom en sturing daarop door de provincie maar beperkt heeft plaatsgevonden. Het complex is sinds 2017 niet meer verzekerd.</p>
<p>Aankoop- en verkoopbeslissingen moeten eenduidig zijn belegd, met als kader de afspraken die in het jaarprogramma van het grondbedrijf zijn vastgelegd</p>	<p>Nota grondbeleid blz.13</p>	<p>De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de aankoop- en verkoopbeslissingen van het Fabriekscomplex zijn opgenomen in het jaarprogramma van het grondbedrijf.</p>
<p>Aandacht geven aan mededingingsaspecten per activiteit ("Europaproof" zijn)</p>	<p>Nota grondbeleid blz.14</p> <p>Uitvoerings nota, blz.35</p>	<p>Bij de aankoop in 2008 en de verkoop in 2018 heeft een interne beoordeling op mogelijke staatssteun plaatsgevonden. In 2018 is dit op verzoek van PS uitgebreid met een externe beoordeling.</p>
<p>Het hanteren van zakelijke selectiecriteria bij de selectie van kopers</p>	<p>Uitvoerings-nota 2005, blz.40</p>	<p>Bij de verkoop is steeds alleen de huidige ondernemer in beeld geweest. De voorstellen die deze ondernemer heeft gedaan voor de verkoopovereenkomst zijn zo goed als allemaal terug te vinden in de definitieve verkoopovereenkomst (zie paragraaf 2.5.2)</p>
<p>Het hanteren van marktconforme prijzen bij de waardebeoordeling</p>	<p>Uitvoerings-nota 2005, blz.40</p>	<p>Direct voorafgaand aan de aankoop in 2008 en in 2017 zijn slechts in beperkte mate taxaties uitgevoerd (zie paragraaf 3.3).</p>
<p>Iedere grondexploitatie dient te worden afgesloten met een door GS vast te stellen nacalculatie, waarin een</p>	<p>Beheers-statuuat 2007, blz.9</p>	<p>De rekenkamer heeft op basis van de ontvangen stukken en gevoerde gesprekken niet kunnen vaststellen dat een evaluatie van de aankoop,</p>

inhoudelijke en financiële evaluatie wordt gegeven van het project.		het beheer en de verkoop van het fabriekscomplex heeft plaatsgevonden.
Het verschil tussen de boekwaarde en de economische waarde bij verkoop komt ten laste of ten gunste van de Reserve Grondbedrijf.	Beheers- statuut, blz.10	De verliezen die uiteindelijk zijn geleden, zijn ten laste van de algemene middelen gebracht.

4.2 Kaders voor investeringen

Het vigerende kader van de provincie Limburg voor investeringen is het investeringskader Sturing in Samenwerking (SiS) 2.0, vastgesteld door PS op 10 februari 2017. Met betrekking tot kaders voor investeringen, is de voorloper daarvan de notitie “Limburgs rendement” van 7 oktober 2014. Deze notitie is in een aantal stappen tot stand gekomen, beginnend bij de Voorjaarsnota 2013, waarin de noodzaak van een “offensieve investeringsstrategie” is neergezet. In de jaren voorafgaand aan de notitie Limburgs rendement was er geen apart en expliciet kader met richtlijnen voor investeringen.

De notitie Limburgs rendement benadrukt het belang van de combinatie van maatschappelijk en financieel rendement van investeringen die de provincie doet. Om dit mogelijk te maken wijst de notitie op een amendement (“Amendement 1”, als bijlage bij de notitie gevoegd), aangenomen door Provinciale Staten in juni 2013, die het mogelijk maakt om de immunisatiereserve (Essent-reserve) niet alleen in staatsobligaties te beleggen, maar ook in de Limburgse samenleving.

De notitie beschrijft verder dat de provincie op zoek is naar partners die met voorstellen en businesscases komen waarin een publiek belang gecombineerd wordt met een financieel rendement. Het financieel rendement is van belang voor het op niveau houden van de immunisatiereserve. De notitie Limburgs rendement spreekt in dit verband van de urgentie om een meer revolverende aanpak te hanteren bij het doen van investeringen.

De notitie Limburgs rendement is zoals gezegd een voorloper van de nota SiS, die ook in de quickscan van de rekenkamer al is besproken. Inhoudelijk is goed te zien dat de nota SiS voortbouwt op Limburgs rendement: ook hier wordt vaak gesproken over de keuze voor een offensieve investeringsstrategie en een actiever investeringsbeleid. Ook in de nota SiS wordt de combinatie van financieel en maatschappelijke rendement veelvuldig genoemd:

“Doelstelling van de investeringsstrategie van de provincie Limburg is het behalen van een maximaal reëel lange-termijn financieel én maatschappelijk rendement ten behoeve van de inwoners in Limburg met als uitgangspunt dat het (toekomstig) provinciaal vermogen in stand wordt gehouden.” (nota SiS, bladzijde 6).

Uitbreider dan in de notitie Limburgs rendement, gaat de nota SiS in op de borging van publieke belangen en de wijze van uitvoering van provinciale doelstellingen. De nota SiS bevat een

afwegingskader en tien investeringsprincipes, gebaseerd op wat de provincie noemt een 'nieuwe zakelijkheid'. De tien principes, die gelden voor ieder investeringsbesluit, zijn weergegeven in onderstaande figuur (overgenomen uit de nota SiS, bladzijde 6):

1. Zonder risico geen financieel rendement
2. Risicodiversificatie is essentieel
3. Wij zijn kostenbewust en zoeken naar toegevoegde waarde
4. Wij hebben een lange termijn horizon
5. Goede processen zijn voorwaardelijk voor het bereiken van resultaat
6. Vereiste deskundigheid is beschikbaar
7. Wij hanteren een integrale benadering gebaseerd op beleid en het publiek belang
8. Goed bestuur en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn belangrijk
9. Belangen zijn gescheiden
10. Wij zijn transparant en leggen daarom verantwoording af

Kijkend naar de hierboven beschreven principes en de in hoofdstuk 2 en 3 beschreven feiten en ontwikkelingen, constateert de rekenkamer het volgende:

- De bevindingen beschreven in hoofdstuk 2 laten zien dat de (maatschappelijke) doelstellingen in termen van werkgelegenheid (zie paragraaf 2.1) en natuur (paragraaf 2.2) maar beperkt tot niet zijn gerealiseerd en naar de toekomst toe sterk afhankelijk zijn van de verdere besluiten en handelingen van de huidige eigenaar van het complex. Financieel heeft de provincie uiteindelijk stevig toegelegd op de gedane investering (zie paragraaf 2.3).
- Onderzoek naar en taxatie van de staat van het fabriekscomplex hebben lange tijd (in ieder geval tot 2016) maar in beperkte mate plaatsgevonden (zie paragraaf 3.3). De bijbehorende risico's ten aanzien van het onderhoud en de waarde van het fabriekscomplex zijn niet consistent in beeld gebracht en gemanaged. Ten aanzien van het risico dat de huidige ondernemer alsnog failliet gaat (door marktomstandigheden, hoge kosten van herstelwerkzaamheden en/of een oordeel van de Europese Commissie) heeft GS geen strategie uitgewerkt.
- De kosten van het herstel van het fabriekscomplex zijn onverwacht hoog uitgevallen, oplopend tot € 10,2 miljoen anno 2016. Voorafgaand aan deze periode heeft de provincie financiële bijdragen geleverd aan kleinschaliger, tussentijdse herstelwerkzaamheden. Vanaf 2016 tot nu is veel capaciteit gaat zitten in het maken en uitvoeren van afspraken met de ondernemer, door zowel de provincie en RUD Zuid-Limburg.
- 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 de ondernemer. Dit geldt niet alleen voor de al genoemde realisatie van maatschappelijke

doelstellingen (zie eerste punt hierboven), 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 (zie paragraaf 3.3 en 3.4).

- Standaard werkprocessen zijn in de voorbereiding en uitvoering van besluiten in veel gevallen niet gevolgd, met als concrete voorbeelden (zie hoofdstuk 3) 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 (zie paragraaf 4.5 hierna), het energielabel bij de verkoop en de afhandeling van facturen voor de huidige herstelwerkzaamheden. Ook ten aanzien van toezicht en handhaving is vanaf 2017 maatwerk gekozen, waarbij niet duidelijk is hoe de provincie dit nu uitoefent en wanneer dit maatwerk afloopt.
- De provincie heeft veel deskundigheid in huis of in huis gehaald met betrekking tot de aankoop, het beheer en de verkoop van het fabriekscomplex, maar het gebruik daarvan is over de gehele onderzoeksperiode wisselend geweest (zie paragraaf 3.3).
- Met name na het naar boven komen van ernstige gebreken aan het fabriekscomplex, is een spanning ontstaan tussen de eigenaarsrol en toezichthoudende rol van de provincie in de periode 2016-2018. Na de verkoop in 2018 is de eigenaarsrol verdwenen, maar er bestaat de dato november 2019 nog steeds spanning tussen de toezichthoudende rol en het bedrijfsmatig laten slagen van de onderneming, waaraan de provincie zich door de keuzes bij de verkoop heeft gecommitteerd. Dit uit zich het meest expliciet in de blijvende onduidelijkheid over een integraal plan van aanpak met betrekking tot de herstelwerkzaamheden, de uitvoering daarvan en de rolverdeling tussen provincie en de RUD Zuid-Limburg (paragraaf 4.3 hieronder gaat daar verder op in).

4.3 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

In voorgaande hoofdstukken is op verschillende plekken al gesproken over de staat van de gebouwen en (onder-)gronden en inspecties die daarop zijn uitgevoerd. De relevante kaders daarvoor betreffen het domein van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste uitgangspunten en aandachtspunten van de relevante Limburgse en wettelijke kaders die vigerend waren in de onderzochte periode:

1. De Beleidsnota Handhaving van de provincie Limburg uit 2002, getiteld "Zo zijn onze manieren";
2. Het Integraal Handhavingsbeleidsplan provincie Limburg van 26 oktober 2011;
3. Het VTH beleidsplan 2017-2020.

De uitgangspunten en aandachtspunten van deze kaders worden naast beschreven ook afgezet tegen de feitelijke ontwikkelingen.

4.3.1 Kaders en ontwikkelingen in de periode 2008-2011

De eerste jaren dat de provincie eigenaar was van het fabriekscomplex in Meerssen (2008-2011), was het vigerende beleidskader de nota “Zo zijn onze manieren” uit 2002. Deze nota kwam tot stand in een context van maatschappelijke gebeurtenissen (vuurwerkramp Enschede, café-brand Volendam) en bestuurlijke druk (Europees en nationaal) om handhaving te versterken. De ondertitel van de nota (“Strikt, integer en rechtvaardig”) is een uitdrukking van de wens de handhaving te versterken.

Als doel van toezicht en handhaving benoemt de nota (hoofdstuk 2, bladzijde 4) het naleven van wetten, regels, vergunningen, normen en het realiseren van norm-conform gedrag. Toezicht wordt daarbij omschreven als behorend bij een preventieve aanpak (niet norm-conform gedrag voorkomen), handhaving als behorend bij een repressieve aanpak (niet norm-conform gedrag corrigeren). Het gedrag dat hoort bij deze aanpak wordt uitgewerkt, waarbij de nota zelf zich vooral richt op handhaving. Daartoe worden drie niveaus gerekend:

1. Het uitvoeren van preventief toezicht (het daadwerkelijk en met regelmaat uitvoeren van controles);
2. Het uitvoeren van repressieve acties (gericht op het oplossen van geconstateerde of vermoedelijke overtredingen);
3. Het uitvoeren van sancties (bestuursrechtelijk en/of zo nodig strafrechtelijk)

De missie voor het toezichts- en handhavingbeleid is als volgt geformuleerd (bladzijde 6):

“Het zorgdragen voor een correct naleefgedrag van regelgeving ten behoeve van het realiseren van een duurzame leefomgeving.”

In het verlengde van de missie wordt benadrukt dat toezicht en handhaving in alle fasen van beleidsvorming en -uitvoering aan de orde dienen te zijn en een opgave is voor het bestuur en alle ambtelijk medewerkers.

In het vervolg van de nota (hoofdstuk 5) wordt een aanpak uitgewerkt om te komen tot een meer effectieve en efficiënte realisatie van norm-conform gedrag. De uitwerking is uitgebreid, met o.a. een beschrijving van prioriteringsmethodiek (bijlage 1 van de nota) en de te doorlopen stappen in het handhavingproces (bijlage 2 van de nota). Ook is er veel aandacht voor voorwaarden en scenario's met betrekking tot de ambtelijke capaciteit voor handhaving. De conclusie luidt dat uitbreiding van de ambtelijke capaciteit nodig is (9 fte), met “*de ambitie om bedrijven/inrichtingen minimaal een keer per jaar te controleren*” (bladzijde 19).

In de aan de rekenkamer ter beschikking gestelde stukken, heeft zij geen rapporten of verslagen gevonden over de uitvoering en uitkomsten van het toezicht en de handhaving met betrekking tot het fabriekscomplex in Meerssen in de periode 2008-2011. Uit de gevoerde gesprekken maakt de rekenkamer op dat vanuit het grondbedrijf daar bewust ook geen prioriteit aan werd gegeven.

4.3.2 Kaders en ontwikkelingen in de periode 2011 - 2017

Het VTH-kader dat gold in de periode 2011 tot 2017 betreft het Integraal handhavingsbeleids-plan (IHBP) van 2011²². In de samenvatting van dit plan, wordt de nota omschreven als een volgende stap in de professionalisering van de handhaving, die al sinds 2002 bezig is (met verwijzing naar de nota “Zo zijn onze manieren”). Met het IHBP van 2011 wordt ingespeeld op de eisen gesteld door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de ontwikkeling van landelijke kwaliteitscriteria en de verschuiving van taken tussen overheden. Het IHBP richt zich op de taken van de afdeling Handhaving & Monitoring van de provincie.

Het IHBP van 2011 betreft een zeer uitgebreid document (173 bladzijden) met een onderscheid in delen over het kader, het beleid, het uitvoeringsprogramma en afwegingskader en de sanctie- en gedoogstrategie. In het kader zijn de aandachtspunten en uitgangspunten van toezicht en handhaving beschreven, die uiteindelijk worden samengevat in de volgende principes (blz.10):

1. Ondernemers en gebiedsbeheerders zijn primair verantwoordelijk voor naleving van wet- en regelgeving.
2. De handhavingstaak moet zich zo veel mogelijk ontwikkelen van reactief naar proactief. De kracht van de provinciale handhaving moet liggen in het voorkomen van normovertredingen om de handhavingslast zoveel mogelijk te beperken.
3. Echter, slecht naleefgedrag wordt aangepakt: indien iemand regels of wetten niet naleeft, dan dient deze hierop te worden aangesproken.
4. Het programmatische karakter van de handhavingstaak moet worden versterkt door actie te ondernemen op basis van geschat risico.
5. Het beleid van de provincie is transparant.
6. Er is sprake van een integrale aanpak.
7. De provincie maakt onderdeel uit van een adequate handhavingsstructuur, waarin samenwerking centraal staat.
8. Handhaving vraagt om een stevige bestuurlijke en ambtelijke discipline.

Het belang van integraliteit komt vaak terug in de benaming van het handhavingsbeleidsplan, zowel in de benaming als in de omschrijving van de aanpak en gewenste uitvoering. Belangrijke ontwikkeling wat dit betreft in de periode 2011 – 2017 is de komst van de Regionale uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg. Deze dienst is formeel in werking getreden vanaf 1 januari 2015.

Het IHBP beschrijft het beleid als “vergunningsgericht toezicht”, waarbij in het plan voor verschillende typen omgevingsvergunningen wordt aangegeven hoe dit wordt ingevuld. Meest relevant ten aanzien van het fabriekscomplex Meerssen is de omgevingsvergunning (ver)bouwen, waarvoor samenvattend geldt (blz.3 van de populaire versie):

22 In haar onderzoek is de rekenkamer uitgegaan van de versie van 26 oktober 2011, zoals aangedragen door de provincie.

“Op basis van type bouwwerk is gekeken naar de wijze waarop om moet worden gegaan met thema’s als brandveiligheid, constructieve veiligheid, ventilatie, toegankelijkheid, energiezuinigheid e.d.. Het beleid stelt veiligheid voorop. Alle bouwwerken moeten in principe brand- en constructief veilig zijn.”

In de stukken die de rekenkamer heeft ontvangen over deze periode is er een schrijven aan Meerssen Papier aangetroffen, waarin wordt gesproken over een Plan van Aanpak (PvA) om de “geconstateerde overtredingen van het bouwbesluit 2012” aan te pakken²³. Deze overtredingen hadden betrekking op de brandveiligheid van de gebouwen op het terrein van Meerssen Papier. Ondanks dat uit de stukken niet duidelijk wordt om welke overtredingen het gaat, waren blijkbaar destijds wel al overtredingen geconstateerd. De ondernemer zei toe een adviesbureau in de arm te nemen en een plan van aanpak te gaan opstellen om de geconstateerde gebreken op te lossen. De provincie stelt diverse eisen aan dit plan van aanpak en geeft aan bestuursrechtelijk te zullen handhaven indien niet tijdig een plan van aanpak is ingediend. Het bedoelde PvA heeft de rekenkamer niet kunnen traceren, evenmin is duidelijk of en zo ja op welke wijze de provincie hierop bestuurlijk heeft gehandhaafd.

Zoals eerder omschreven is vanaf 2015 de uitvoering van het toezicht en de handhaving formeel belegd bij de RUD Zuid-Limburg. Op basis van een aantal – in eerste instantie reguliere – inspecties in het fabriekscomplex, komt een aantal ernstige gebreken naar boven. Deze waren zodanig van aard, dat de RUD in 2016 wil overgaan tot het afzetten van (delen van) het complex met een lint. Dit vanwege grote constructieve risico’s. Op basis van de gevoerde interviews leidt de rekenkamer af dat de ernst van de gebreken onverwacht kwam voor de provincie en “insloeg als een bom”. Eerdere signalen, inspecties, onderzoeken en contacten met Meerssen Papier tot aan 2015 en bij de doorstart in 2015 met Marsna Paper, hebben blijkbaar de provincie niet of onvoldoende voorbereid op de slechte staat van het fabriekscomplex anno 2016, leidend tot een raming van € 10.2 miljoen aan noodzakelijke herstelwerkzaamheden (raming van bureau Palte uit 2017).

Vanaf de gebleken slechte staat van het fabriekscomplex in 2016 hanteert de provincie in de praktijk een gedoogstrategie, waarbij het mandaat op de besluitvorming omtrent de handhaving wordt weggehaald bij de RUD Zuid-Limburg. Deze ontwikkelingen vallen in de periode van een nieuw VTH-beleidsplan, geldend voor de periode 2017 – 2020. Dit wordt in de volgende subparagraaf nader omschreven. Daar wordt ook nader ingegaan op de feitelijke rolverdeling tussen provincie en RUD in dezelfde periode.

Tot slot van deze subparagraaf over het geldende kader tot 2017, merkt de rekenkamer nog op dat in het IHBP van 2011 ook uitgebreid aandacht wordt gegeven aan de sanctie- en gedoogstrategie in

²³ Brief aan Meerssen Papier BV van provincie Limburg, afdeling Toezicht en handhaving, plan van aanpak Bouwbesluit 2012, d.d. 26 juni 2013.

geval van geconstateerde gebreken en normoverschrijdingen. De kern daarvan is “Handhaven omgevingsrecht, tenzij”, waarbij in een aparte bijlage uitvoerig wordt ingegaan op de invulling van de sanctie- en gedoogstrategie. Wanneer wordt gedoogd is een basisvereiste dat er een gedoogstrategie is opgesteld (zie bladzijde 5 van de bijlage Sanctie en gedoogstrategie). De rekenkamer heeft van de provincie geen documenten ontvangen, waaruit een dergelijke gedoogstrategie van de provincie blijkt. Deze zouden het kader moeten vormen voor de specifieke interventies die de provincie sinds 2016 t.a.v. de RUD Zuid-Limburg (weghalen van het mandaat in april 2018) heeft genomen en het kader zijn voor de contacten met Marsna Paper over de herstelwerkzaamheden.

4.3.3 Kader en ontwikkelingen 2017-2020

Het meest recente provinciale en nog geldende kader voor de uitvoering van VTH-taken betreft het VTH-beleidsplan 2017-2020 van de provincie Limburg. De inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt daarin genoemd als belangrijke actuele ontwikkeling. De belangrijkste principes en uitgangspunten van het nu vigerende VTH-beleidsplan, zijn al beschreven in de quickscan. Bij elkaar gezet gaat het om de volgende punten:

Leidende principes:

- De uitvoering van VTH taken voldoet minimaal aan de wettelijke eisen en aan de landelijke en regionale bestuurlijke afspraken;
- Focus op resultaat en anticiperend op de Omgevingswet, waarbij de wettelijke beleidsvrijheid maximaal wordt benut;
- De VTH-instrumenten worden zo ingezet, dat ze ook bijdragen aan het realiseren van provinciale beleidsambities;
- Inzicht in de high-impact risico's die mede bepalend zijn voor de inzet van het VTH-instrumentarium.

Uitgangspunten:

- Proportionele inzet
- Preventie vóór interventie
- Ruimte voor innovatie en experimenten
- Transparantie in besluitvorming en uitvoering

Net als bij het eerdere IHBP van 2011 wordt in het VTH-beleidsplan 2017-2020 apart aandacht besteed aan 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, waaronder uitzicht op spoedige legaliseerbaarheid van een activiteit, te voorziene spoedige bedrijfsbeëindiging, onevenredigheid van handhaving tegenover de ernst van de overtreding en ongewone voorvallen.

Kijkend naar de feitelijke ontwikkelingen is in geval van het fabriekscomplex in Meerssen geen sprake meer van preventie, maar interventie. In eerste instantie in 2016 en begin 2017 door de RUD Zuid-Limburg, maar in de loop van 2017 overgenomen door de provincie. Dit laatste heeft uiteindelijk geleid tot een besluit om het dossier rond Marsna bestuurlijk gevoelig te verklaren en op grond daarvan het mandaat voor (de voorbereiding van) besluitvorming weg te halen bij de RUD. Dit is vastgelegd in een brief van 17 april 2018 van de provincie aan de RUD. In de brief wordt als belangrijkste argumentatie voor het weghalen van het mandaat genoemd het ongemak dat de ondernemer heeft over het optreden van de RUD. Dit zonder verdere toelichting. Uit de gevoerde interviews komt naar boven dat het ongemak van de ondernemer deels is veroorzaakt door de veelheid aan verschillende bedrijfsbezoeken en inspecties van RUD-medewerkers. De rekenkamer doet geen uitspraak over de feitelijke coördinatie van toezichts- en handhavingswerkzaamheden van de RUD, die zij niet verder heeft onderzocht. Wel heeft de rekenkamer kennisgenomen van de situatie dat de provincie een eigen medewerker heeft aangewezen om het verdere contact met de ondernemer en de bedrijfsbezoeken aan het fabriekscomplex van RUD-medewerkers te coördineren. Dit impliceert dat niet alleen de besluitvorming maar ook de aansturing van de uitvoering feitelijk naar de provincie is gehaald. Uit de gevoerde interviews heeft de rekenkamer verder opgemaakt dat op directieniveau lange tijd geen contact is geweest tussen de provincie en de RUD over het dossier Marsna.

Zoals eerder opgemerkt, heeft GS zeer recent het mandaat voor besluitvorming omtrent VTH, weer terug gelegd 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 toezichtsrol, die het college naar zich toe heeft toegestrokken, vanaf 17 april 2018 tot 27 november 2019 heeft ingevuld. Daarbij hoort hoe is omgegaan met de in 2016 en daarna door de RUD gestelde termijnen en inhoudelijke eisen om te voldoen aan de vigerende wet- en regelgeving, dan wel de nieuwe afspraken die GS hierover met de ondernemer hebben gemaakt.
- de vaststelling van een definitief en integraal plan van aanpak voor herstelwerkzaamheden aan het fabriekscomplex, die als kader kunnen dienen voor de beoordeling van de voortgang en realisatie van werkzaamheden.
- het beëindigen van de specifieke rol van een medewerker van de provincie in het aansturen van de contacten met de ondernemer en bezoeken van RUD-medewerkers aan het fabriekscomplex.

4.4 Risico op staatssteun

Bij de verkoop van het fabriekscomplex aan Marsna is aandacht besteed aan het risico op staatssteun. In de onderzoeksbrief van de rekenkamer n.a.v. de quickscan, is daar aandacht aan besteed. In het verdiepend onderzoek heeft de rekenkamer zich laten informeren over de aandacht daarvoor bij eerdere sleutelmomenten en de laatste stand van zaken. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- Bij de aankoop in 2008 is aandacht besteed aan het risico op staatssteun. Dit blijkt uit een e-mail met een verklaring van een jurist van provincie, dat met de aankoop marktconform wordt gehandeld en geen sprake is van staatssteun. Dit is tegelijk het enige document dat de rekenkamer heeft ontvangen over dit onderwerp uit die periode.
- Er is een brief van 2 april 2014 namens GS met een voorstel aan Meerssen papier voor nieuwe financiële afspraken, m.n. over huur en aflossen huurachterstand. Een zichtbaar dilemma van de provincie is de wens om geen financiële steun te verlenen. Uiteindelijk wordt gekozen voor een betalingsregeling, die bestaat uit het verlenen van uitstel van betalingen.
- Het externe advies over mogelijke staatssteun dat in 2018 bij de verkoop – feitelijk na ondertekening van de verkoopovereenkomst – door de provincie is gevraagd, is ook het enige externe advies in de gehele onderzoeksperiode.
- Na de klacht die is ingediend bij de Europese Commissie ten tijde van de verkoop (augustus 2018), is nog een tweede klacht ingediend begin 2019. De Europese Commissie voert op dit moment (stand november 2019) vooronderzoek uit, wat moet leiden tot een besluit over het al dan niet uitvoeren van een volledig onderzoek naar mogelijke staatssteun.

Het oordeel over het wel of niet verleend hebben van staatssteun is aan de Europese Commissie, die daarvoor de meest geëigende instantie is. De rekenkamer heeft zelf ook geen nader onderzoek op specifiek dit onderdeel uitgevoerd. Een aantal kanttekeningen kan de rekenkamer wel maken op basis van de in dit rapport beschreven ontwikkelingen en gebeurtenissen:

- Het goeddeels ontbreken van volledige taxaties die voldoen aan de gebruikelijke normen in een zakelijke omgeving, bemoeilijkt een beoordeling over de marktconformiteit van de waardering van bezittingen, gemaakte afspraken en gesloten overeenkomsten.
- Ook het beperkt uitwerken van alternatieven bemoeilijkt het oordeel of marktconforme waarden zijn vastgesteld en verrekend.
- De onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden t.a.v. het groot en klein onderhoud, bemoeilijkt een scherp oordeel over mogelijke staatssteun. De provincie heeft aan zowel klein als groot onderhoud op verschillende momenten bijdragen geleverd, maar (blijvende) discussie is mogelijk over of dit wel of niet bij de verhuurdersrol en de rol als voormalig eigenaar hoorde of hoort.

4.5 Overige relevante kaders

Bij de uitvoering van het onderzoek, is de rekenkamer nog op enkele andere kaders gestuit, die in deze paragraaf worden benoemd, zonder diepgaand beschreven te worden. De rekenkamer beperkt zich tot enkele opmerkingen over de kaders voor bodemsanering (een onderwerp dat zowel in dit hoofdstuk als eerdere hoofdstukken aan bod komt) en de kaders voor rijksmonumenten, die relevant blijken te zijn vanwege de aanwezigheid van een rijksmonument op het (in 2018 door de provincie verkochte) terrein van de papierfabriek.

4.5.1 Kaders voor bodemsanering

Het Provinciaal Omgevingsplan dateert uit 2011 en vormt de basis voor het Beleidskader Bodem, dat in september 2005 door GS is vastgesteld en in 2016 voor de laatste keer is geactualiseerd.

Dit beleidskader omvat het geactualiseerde provinciale beleid voor de aanpak van bodemverontreiniging in Limburg. Het bevat alle beleidsinhoudelijke zaken die in deze provincie door gemeenten en provincie op het gebied van bodemverontreiniging, bodemsanering en bodemkwaliteit zijn uitgewerkt. In 2016 is dit kader het meest recent geactualiseerd.

Als er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging zijn bij nieuwe ontwikkelingen, waarbij handelingen worden verricht ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst, in ieder geval op grond van de Wbb sanerende maatregelen noodzakelijk. Indien er tevens sprake is van risico's voor de gezondheid van mensen, zijn ook op grond van de WwWabo sanerende maatregelen noodzakelijk.

De rekenkamer merkt op dat wanneer voor het fabriekscomplex nieuwe bestemmingen worden toegestaan (zoals voor zaalhockey) of noodzakelijk zijn (bij een mogelijk toekomstig faillissement), rekening zal moeten worden gehouden met bovenstaande wettelijke en provinciale kaders.

4.5.2 Kaders voor rijksmonumenten

In december 1996 wijst de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het landhuis op het terrein van de papierfabriek aan als beschermd monument²⁴. Het landhuis, Villa Weert genaamd, is van cultuurhistorische waarde:

“Het bezit in hoge mate architectuurhistorische waarde vanwege het bijzonder belang van het object voor de regionale geschiedenis van de architectuur en wegens de hoogwaardige esthetische kwaliteiten van het ontwerp, het bijzondere materiaalgebruik en de ornamentiek. Ensemblewaarde ontleent dit landhuis aan zijn situering in een parkachtige tuin met vijver en tevens aan de bijzondere betekenis van het landhuis voor het aanzien van dit deel van Meerssen. De Villa Weert is tenslotte van algemeen belang op grond van de architectonische gaafheid van het exterieur en de zeldzaamheid”.

²⁴ Besluit 958439 Rijksdienst voor de Monumentenzorg van 6 december 1996. Het landhuis is vervolgens op 12 maart 1997 als rijksmonument ingeschreven onder monumentnummer 507232.

Een afschrift van dit besluit is, onder gelijke dagtekening, verzonden aan het Waterschap Zuiveringschap Limburg, KNP Meerssen B.V., de gemeente Meerssen en de provincie Limburg. In de akte van levering van het fabriekscomplex van maart 2009 wordt in artikel 3.2 over de Juridische staat van het Verkochte opgemerkt dat het verkochte blijkens de kadastrale registratie niet bekend is in het gemeentelijke beperkingenregister:

“Blijkens een daartoe strekkende schriftelijke verklaring van de gemeente Meerssen zijn er evenwel geen publiekrechtelijke beperkingen bekend ten aanzien van het Verkochte tenzij in deze akte anders is bepaald”.

De bewuste verklaring is als annex bij de akte van levering opgenomen. Daarin wordt evenwel in het kader van de Wet publiekrechtelijke beperkingen²⁵ wel melding gemaakt van de Monumentenwet voor het kadastraal perceel B 4724, zijn de Villa Weert.

In de haar ter beschikking gestelde dossiers en de afgenomen interviews heeft de rekenkamer geen aanwijzingen aangetroffen dat de provincie, toen zij door aankoop van het complex eigenaar werd van een rijksmonument, deze omstandigheid op enig moment betrokken heeft bij haar handelen met betrekking tot het complex.

²⁵ Publiekrechtelijke beperkingen worden door de overheid opgelegd en bepalen wat een eigenaar mag doen met een woning, een ander gebouw of een stuk grond.

5. Informatievoorziening aan PS

In dit hoofdstuk geven we voor de eerder geformuleerde 6 sleutelmomenten (zie hoofdstuk 1) aan op welke wijze invulling is gegeven aan de informatievoorziening aan PS. Daarvoor heeft de rekenkamer het stateninformatiesysteem geraadpleegd en de griffie om informatie gevraagd. Ook overige aan de rekenkamer ter beschikking gestelde documenten werden hierbij betrokken. Voor alle 6 sleutelmomenten wordt ingegaan op de behandeling in PS en Statencommissies en op vermelding in de P&C-documenten. De beschrijving van de aan PS ter beschikking gestelde informatie bevat op onderdelen overlap met de beschrijvingen in voorgaande hoofdstukken, maar omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid van wat PS heeft ontvangen, zijn deze toch opgenomen in dit hoofdstuk. Iedere paragraaf wordt afgesloten met een korte opsomming van de bevindingen van de rekenkamer.

Kanttekening: De Zuidelijke Rekenkamer heeft geen inzage gehad in eventuele vergaderingen die in beslotenheid zijn geweest, voor zover dat het geval is geweest. Hier is wel naar gevraagd, maar er is geen relevante (geheime) informatie van eventuele besprekingen achter gesloten deur in commissie of PS verband aangereikt. Hieruit leidt de rekenkamer af dat er over dit dossier niet in beslotenheid tussen GS en PS is gesproken.

5.1 Informatievoorziening bij aankoop in 2009

Behandeling in PS en Statencommissies

Op 8 mei 2008 hebben GS de leden van het Presidium telefonisch op de hoogte gesteld van hun voornemen tot aanschaf van de fabriek. Op basis van een ambtelijk voorstel hebben GS besloten dat een procedure van wensen en bedenkingen door PS niet noodzakelijk is, maar dat de leden van het Presidium over de voorgenoemde aankoop van het complex telefonisch zouden worden geïnformeerd.

Op 3 oktober 2008 heeft de verantwoordelijk gedeputeerde de leden van het Presidium vervolgens schriftelijk en vertrouwelijk nader geïnformeerd over de stand van zaken rondom de aankoop. Hierin bevestigt de gedeputeerde dat eind september het bod van de provincie, met ontbindende voorwaarde, door de Italiaanse eigenaar was geaccepteerd. De brief sluit af met het verzoek de informatie als vertrouwelijk te beschouwen, aangezien de onderhandelingen inzake het aankopen van de machines door de ondernemer in kwestie (ontbindende voorwaarde) nog niet zijn afgewikkeld.

Op 8 oktober 2008 informeert de verantwoordelijk gedeputeerde, mede namens zijn collega voor Financiën, PS per mail over de uitspraak van de rechter in kort geding die bepaalde dat Favini medewerking moet verlenen aan de voorgenoemde verkoop. De gedeputeerde geeft aan dat hij PS separaat zal schrijven over het proces, de besluitvorming en de bereikte resultaten.

Op 24 oktober 2008 zijn PS vervolgens schriftelijk geïnformeerd door GS over de aankoop door het provinciale Grondbedrijf van Favini voor een bedrag van € 3,3 miljoen²⁶. Vooraf waren de fractievoorzitters hierover al door de portefeuillehouder gesondeerd hetgeen “geen overheersende bedenkingen had opgeleverd”.

Eind oktober wordt, blijkens het verslag van het Presidium van 27 oktober 2008, door de VVD een kritische opmerking gemaakt over de wijze waarop door de ambtelijke organisatie dossiers ter inzage worden gelegd. De fractie heeft de indruk dat zonder argumentatie wordt bepaald welke stukken kunnen worden ingezien en welke niet. Als voorbeeld wordt het dossier Favini te Meerssen genoemd, dat pas na herhaald verzoek compleet ter inzage werd gelegd.

In de vergadering van de Statencommissie voor het Fysieke Domein van 18 november 2008 deelt de gedeputeerde mee dat inmiddels besloten is om “het strategisch (in het Geuldal gelegen) fabrieksterrein van de voormalige papierfabriek Favini, ondanks een tot nog toe mislukte doorstart, toch aan te kopen”. Opgemerkt wordt dat het terrein gelegen is op het scharnierpunt van het centrale en verbindende project Landgoederenzone/Geuldal en dat het binnen deze visie herontwikkeld zal worden, afhankelijk van een eventuele doorstart. Gezien de ligging is vooral natuurontwikkeling aan de orde. Verder wordt aangegeven dat waar mogelijk en passend in de gebiedsvisie aanvullende bebouwingmogelijkheden in de omgeving opgenomen zullen worden.

In de Statencommissie voor het Fysieke Domein van 13 januari 2009 wordt gemeld dat de provincie overeenstemming heeft bereikt over de aankoop. Inmiddels is ook duidelijk dat er een doorstart zal worden gerealiseerd. De planning voorziet in notarieel transport en het afsluiten van de huurovereenkomst in januari 2009.

Op 24 maart 2009 besluiten GS om de geheimhouding op het dossier Meerssen Papier op te heffen. PS worden hierover op 13 mei 2009 geïnformeerd.

Vermelding in P&C-documenten

Over (het voornemen tot) de aankoop van de papierfabriek is ook in de P&C-documenten informatie opgenomen:

In het Jaarverslag 2008 wordt aangegeven dat er een principeovereenkomst is bereikt over de aankoop van het complex en dat de juridische en economische levering naar verwachting plaatsvindt in 2009. In het bijbehorende accountantsrapport van PWC staat dat de grond en opstallen voor € 3,5 mln. zijn aangeschaft en dat de Provincie Limburg vooraf een staatssteuntoets heeft uitgevoerd om naleving van wettelijke regels te waarborgen. Hierover wordt opgemerkt dat deze toets heeft uitgewezen dat geen sprake is van staatssteun.

²⁶ Brief GS van 24 oktober 2008, kenmerk 08/41927

Bij de behandeling van het Jaarverslag 2009 komt dit onderwerp opnieuw aan de orde. Op een vraag van de VVD merkt de accountant op dat aan staatssteun aandacht besteed wordt in het kader van rechtmatigheid in de jaarrekeningcontrole: "Wij hebben de door provincie Limburg uitgevoerde toetsing op het aspect staatssteun beoordeeld en constateren hier in het kader van de materialiteit zoals gehanteerd bij de jaarrekeningcontrole geen onrechtmatigheden of onzekerheden ten aanzien van rechtmatigheid."

In het Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2009 wordt gemeld dat in 2008 overeenstemming is bereikt over de aankoop van de fabriek. De aankoopssom bedraagt € 3.300.000,-. De aankoop is in 2009 vanuit het krediet anticiperende aankopen verricht. Doel van de aankoop is het mogelijk maken van een doorstart van de papierproductie, zodat behoud van werkgelegenheid en het voor Limburg behouden van unieke innovatieve technologische kennis van specifieke papierproductie wordt veiliggesteld. Tevens kunnen de huidige bedrijfsgebouwen en het huidig grondgebruik beter ingepast worden in de landgoederenzone Geuldal tussen Maastricht en Valkenburg. Er is met de betrokken ondernemer een langjarig huurcontract afgesloten. De huursom bedraagt € 330.000,- per jaar. Ook de jaarlijkse eigenaarslasten komen voor rekening van de huurder. Omdat hiermee het beheer en de exploitatie een meer permanent karakter krijgt, wordt aangegeven dat het beter is om de aankoop van de papierfabriek binnen het Grondbedrijf te administreren bij het onderdeel beheer provinciale objecten en niet te laten drukken op het krediet voor de anticiperende aankopen. Daarom wordt voorgesteld een nieuw kredietbesluit te nemen ten behoeve van de aankoop van de papierfabriek (ad. € 3.700.000,- inclusief bijkomende kosten) voor het onderdeel beheer provinciale objecten en komt het bedrag van € 3.700.000,- weer beschikbaar voor anticiperende aankopen.

Bevindingen

- PS zijn beperkt geïnformeerd over het voornemen tot aankoop van de fabriek. Informatie werd aangereikt aan het Presidium dat verzocht werd hier vertrouwelijk mee om te gaan.
- Uit de aangetroffen informatie blijkt niet dat werkgelegenheid een belangrijk doel was dat met de aankoop werd gediend. In het enige document dat voorafgaand aan de aankoop aan het Presidium is gestuurd, wordt zelfs niet gesproken over het in stand houden van werkgelegenheid.
- Er is op ambtelijk advies door GS besloten om geen procedure van wensen en bedenkingen te doorlopen.
- Er heeft geen besluitvorming in een PS-vergadering over (motieven voor) de aankoop plaatsgevonden.
- Blijkens een interne notitie van de toenmalig directeur werd de aankoop niet zodanig belangrijk gevonden dat PS uitgebreid geïnformeerd en betrokken dienden te worden. Uit de notitie blijkt dat er tijdsdruk was.
- In de aan PS overlegde informatie wordt nadrukkelijk melding gemaakt van de mogelijkheid om het complex en de omliggende gronden beter in te passen in de visie van de gebiedsontwikkeling.

5.2 Informatievoorziening over de periode 2009 – 2015

De periode tussen 2009 (na de aankoop van de papierfabriek) en 2015 (de ondernemer gaat failliet en er volgt een doorstart door een nieuwe ondernemer) kenmerkt zich niet door een actieve informatievoorziening aan PS. 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. Ook is het onderwerp Meerssen papierfabriek met enige regelmaat aan de orde gekomen in diverse P&C stukken. Hieronder is beknopt opgenomen wat de rekenkamer aan informatie en documentatie hieromtrent heeft aangetroffen:

Behandeling in PS en Statencommissies

In de vergadering van PS van 30 juni 2011 wordt een vraag gesteld over de aankoop van de fabriek. De VVD vraagt zich af of een dergelijke aankoop iets is wat de provincie vaker gaat doen. Namens GS wordt opgemerkt dat men hier 'dubbel inzit'. Aan de ene kant ziet men een innovatief bedrijf dat het heel moeilijk had, met veel werkgelegenheid, dat van belang is voor Meerssen. Daarnaast ligt het bedrijf in een locatie waarvan men, als het bedrijf ooit failliet zou gaan, niet zou willen dat het vastgoed in andere handen terecht zou komen. Gememoreerd wordt dat het op een heel bijzondere locatie ligt, in de EHS, aansluitend aan de landgoederenzone Valkenburg-Maastricht. Dat was de reden om deze bijzondere transactie te ondernemen. De gedeputeerde constateert dat het bedrijf daardoor heeft kunnen doorgaan en inmiddels ook door een enigszins aantrekkelijke markt relatief goed draait. Het bedrijf is nog niet uit de gevarenzone, het blijft een moeilijke business. "Als u vraagt of dit vaak gaat gebeuren, dan zeg ik nee. Dan verwijs ik ook naar mijn start waarin ik mijn beeld schetste over het grondbedrijf in de toekomst en dan zijn dit niet de projecten waar ik aan denk. Je zou dan als Provincie heel veel verstand moeten hebben van iedere markt om bedrijven zo te helpen. We hebben heel veel verstand hier in huis, maar we hebben niet dat verstand dat we zomaar bedrijven als vastgoed kunnen gaan kopen. Dan kan men beter op de markt gaan kijken voor sale- en leasebackconstructies en dat soort zaken".

Tijdens de vergadering van de Statencommissie Cultuur, Welzijn en Leefbaarheid van 17 oktober 2014 bepleit GroenLinks extra aandacht voor de Ecologische Hoofdstructuur bij de papierfabriek. De gedeputeerde geeft aan dat de wens om in het kader van de EHS de bedrijven rond de papierfabriek te verplaatsen, altijd een wens zal blijven, "want hieraan kan absoluut niet tegemoet worden gekomen". De gevraagde aandacht voor de werkgelegenheid wordt volgens de gedeputeerde meegenomen in de visie: "want het is goed dat er veel mensen in het gebied werken en dat geldt zeker voor de papierfabriek."

Naar aanleiding van de jaarstukken 2014 wordt door PS (SP-fractie) de vraag gesteld waarom de papierfabriek Meerssen niet wordt genoemd bij de provinciale gebouwen. GS beantwoorden deze vraag door te stellen dat het onderhoud van de papierfabriek Meerssen geheel voor rekening komt van de huurder en daarom niet genoemd is in de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen.

In de vergadering van PS van 2 juni 2015 geven GS antwoord op een vraag naar de kosten-batenanalyse van de investering van € 3,3 miljoen bij de overname van de fabriek door de provincie in 2009. Opgemerkt wordt dat, los van de maatschappelijke baten (werkgelegenheid) die die de provincie via verhuur heeft kunnen faciliteren, er sprake is van een positief direct financieel rendement op de provinciale investeringen. “Ook indien we het rendement corrigeren met de waarschijnlijk oninbare huur, dan is er nog altijd sprake geweest van een direct netto rendement van ruim 8%.”

Vermelding in P&C-documenten

In het Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2010 wordt melding gemaakt van het effectueren van de aankoop in 2009. Als doelstelling van de aankoop wordt nogmaals gesproken over het behoud van werkgelegenheid en het veiligstellen van de unieke innovatieve technologische kennis die met de specifieke papierproductie is gemoeid. Evenals in 2009 wordt melding gemaakt van de mogelijkheid om het bedrijfscomplex en de omliggende gronden beter in te passen in de visie van de Gebiedsontwikkeling Maastricht-Valkenburg met betrekking tot de Landgoederenzone.

Dezelfde tekst wordt opgenomen in het Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2011. Een jaar later, in het Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2012, wordt voor het eerst gerapporteerd over wat inmiddels is gerealiseerd met betrekking tot het fabriekscomplex. Opgemerkt wordt dat in 2011 een meerjarig plan van aanpak is uitgewerkt, waarin op hoofdlijnen de maatregelen zijn opgenomen om te komen tot het verder verduurzamen van de bedrijfsvoering op het gebied van energie en water als ook op het duurzaam herinrichten van de gebouwen en het omliggende terrein. Het plan van aanpak is evenwel nog niet vastgesteld, waardoor het treffen van concrete maatregelen is vertraagd. Als oorzaken hiervoor worden aangegeven: de beperkte financiële mogelijkheden van het bedrijf in de opstartfase, de tussentijds afgekondigde bezuinigingen van de rijksbudgetten voor EHS en de omstandigheid dat de Landgoederenzone niet wordt beschouwd als prioritaire Integrale Gebiedsuitwerking, waardoor er momenteel geen financiële middelen beschikbaar zijn.

Daarnaast, zo wordt in het Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2012 opgemerkt, heeft ook Meerssen Papier als gevolg van de wereldwijde economische crisis en de almaar stijgende grondstofkosten maatregelen moeten treffen om haar financiële positie te verbeteren. De belangrijkste maatregelen die zijn getroffen bestaan uit het aantrekken van nieuw kapitaal en het snijden in de personeelskosten door het ontslag van 11 werknemers. “Tevens hebben wij (als eigenaar) ook een gebaar gemaakt door tijdelijk een coulante betalingsregeling te treffen voor de verschuldigde huursom”.

Met Landelijk Gebied, zo wordt aangekondigd, zal overleg plaatsvinden over het beschikbaar krijgen van financiële middelen om in 2012 in ieder geval de minimale variant te kunnen realiseren. Deze heeft betrekking op een beperkte uitbreiding van de EHS waardoor de ontbrekende schakel in de EHS wordt gerealiseerd. Zodra er bij de ondernemer weer voldoende financiële ruimte is zal de

provincie in overleg treden over de andere maatregelen inzake het verduurzamen van de gebouwen en de omliggende gronden.

Ook in het Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2013 wordt aangegeven dat het meerjarig plan van aanpak in 2012 nog niet tot concrete uitvoering heeft geleid. Daarvoor worden dezelfde oorzaken aangegeven als het jaar daarvoor. Vermeld wordt dat de maatregelen die Meerssen Papier in 2011 heeft getroffen om haar financiële positie te verbeteren hun vruchten hebben afgeworpen. Gemeld wordt dat het bedrijf in 2012 voor het eerst sedert de doorstart winst heeft gemaakt en dat de vooruitzichten positief zijn. Ook de afspraken ten aanzien van de met de provincie getroffen betalingsregeling zijn nagekomen en er is geen sprake meer van huurachterstand.

Voor wat betreft de toekomst wordt aangegeven dat de doelstellingen van het programma Landgoederenzone opgenomen zijn in de programmabegroting 2013 "vanuit de ambitie om actief mee te doen en versnelling aan te brengen in de herontwikkeling van dit gebied." De locatie Meerssen Papier maakt deel uit van de Landgoederenzone, waardoor er nieuwe (financiële) mogelijkheden ontstaan om in 2013 de ontbrekende schakel in de ecologische hoofdverbinding te realiseren, alsmede een deel van de bedrijfsgronden in te richten tot (tijdelijke) natuur.

In het Meerjarenperspectief grondbedrijf 2014 is geen beschrijving meer opgenomen over Meerssen Papierfabriek. Wel is het project opgenomen in een tabel van lopende projecten 'Investerings met economisch nut'. Als boekwaarde van het fabriekscomplex per ultimo 2012 is opgenomen € 3.057.598. In 2013 heeft een afschrijving plaatsgevonden van € 138.899. De boekwaarde per ultimo 2013 bedraagt € 2.918.699.

In de Jaarstukken 2013 wordt alleen melding gemaakt van anticiperende (grond)aankopen van het Grondbedrijf en van het (tijdelijk) beheer en de exploitatie van provinciale eigendommen, zoals het complex van Meerssen Papier.

In de Jaarstukken 2014 wordt gemeld dat de planvoorbereiding voor het realiseren van de ecologische verbindingzone bij de fabriek inmiddels is gestart. De realisatie van de verbindingzone zelf is niet gerealiseerd. Opgemerkt wordt dat de discussie over de exacte herinrichting tot vertraging heeft geleid. "Medio 2015 zal opdracht worden gegeven voor de werkzaamheden". In tegenstelling tot de Jaarstukken van voorgaande jaren wordt geen boekwaarde vermeld van Meerssen papier.

Bevindingen

- De informatievoorziening aan PS in deze periode is beperkt en reactief, volgend op vragen die vanuit PS worden gesteld. GS informeren 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 PS 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.
- 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. In de Jaarstukken 2014 wordt gemeld dat de planvoorbereiding voor het realiseren van de ecologische verbindingszone inmiddels is gestart.
- In deze periode wordt het fabriekscomplex aangeduid als een investering 'met economisch nut' en wordt gewezen op een positief rendement op de provinciale investeringen.

5.3 Informatievoorziening rond het faillissement en doorstart in 2015

Behandeling in PS en Statencommissies

In 2015 wordt in vergaderingen van PS en Statencommissies geen aandacht besteed aan de stand van zaken rondom Meerssen Papier, het faillissement van Meerssen Papier en de doorstart door Marsna Paper.

Vermelding in P&C-documenten

Bij de Programmabegroting 2016 vindt een vaststelling plaats van het geactualiseerde Meerjarenonderhoudsplan, de voorziening groot onderhoud en het exploitatiebudget van de provinciale gebouwen over de periode 2016-2018. Voor de papierfabriek in Meerssen is geen Meerjarenonderhoudsplan opgesteld. "Dit gebouw maakt geen onderdeel uit van deze systematiek".

In de Jaarstukken 2015 wordt over de realisatie van de ecologische verbindingszone bij Meerssen Papier opgemerkt dat dit project niet is gerealiseerd. Aangegeven wordt dat dit project vertraagd wordt doordat de samenwerking met het waterschap is gezocht. "Hierdoor wordt de efficiëntie van middelen vergroot. De verwachting is dat de uitvoering gereed is in 2016. Dit heeft geen financiële consequenties".

Bij de overboekingsvoorstellen 2015 wordt aangegeven dat bij de Projecten Natuur, Leefbaarheid, Sociale cohesie het deelproject Meerssen Papier nog niet volledig is gerealiseerd (waaronder boomaanplant). Het restantbedrag dient daarom behouden te blijven voor de voltooiing van de investering in het Buitengebied Geul en Maas, conform afspraak met de partners.

Bevindingen

- PS zijn niet separaat geïnformeerd over het faillissement van Meerssen Papier en de doorstart door nieuwe ondernemer Marsna Paper.
- PS hebben het onderwerp zelf niet geagendeerd
- De P&C documenten bevatten nauwelijks informatie over de stand van zaken rondom het fabriekscomplex

- De verwachting wordt uitgesproken dat de uitvoering van de ecologische verbingszone bij de papierfabriek 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.

5.4 Informatievoorziening rond rapport RUD Zuid Limburg in 2016

Behandeling in PS en Statencommissies

In 2016 wordt in vergaderingen van PS en Statencommissies geen aandacht besteed aan de stand van zaken rondom het fabriekscomplex en het rapport van de RUD. Uitzondering is een opmerking bij de vaststelling van het Meerjarenonderhoudsplan door PS in december 2016 dat de fabriek geen onderdeel uitmaakt van de systematiek van meerjarenonderhoudsplannen.

Een maand eerder, bij de vergadering van de Statencommissie Financiën van 25 november 2016, was naar aanleiding van een vraag van een statenlid ook al opgemerkt dat de papierfabriek onder verantwoordelijkheid van het Grondbedrijf valt en daarmee “dus niet onder het beheer van provinciale gebouwen”.

Begin 2017 bespreken GS de stand van zaken in het dossier Marsna. In de Besluitenlijst van 10 januari 2017 wordt hierover het volgende opgenomen: “Het college heeft kennis genomen van de stand van zaken in dit dossier. Omdat er nu geen aanleiding voor bestaat en omdat de gesprekken in dit dossier nog lopende zijn is het thans niet opportuun om PS actief te informeren”.

Op 4 juli 2017 staat het onderwerp opnieuw op de agenda van GS. In de Besluitenlijst van die datum wordt daarover opgemerkt: “Voorts ziet het college een evaluatie tegemoet van deze casus, waaruit blijkt welke leerpunten er zijn, zowel voor de ambtelijke organisatie als met het oog op (actieve) informatieverschaffing in de richting van Provinciale Staten. Bij de evaluatie wordt ook eerdere besluitvorming in kaart gebracht, alsmede eerdere communicatie daarover. Een voorstel aan de hand van een GS-nota wordt ingewacht”. De rekenkamer heeft bij haar onderzoek een dergelijke evaluatie niet aangetroffen.

Vermelding in P&C-documenten

In 2016 wordt in de P&C-documenten geen aandacht besteed aan de stand van zaken rondom het fabriekscomplex en het rapport van de RUD.

Bevindingen

- PS zijn blijkens het stateninformatiesysteem niet separaat 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.
- Het is onduidelijk of en zo ja, op welke wijze en vanaf wanneer PS over deze serieuze vorm van bestuurlijk ingrijpen op de hoogte zijn geraakt.

5.5 Informatievoorziening rond de verkoop in 2018

Behandeling in PS en Statencommissies

Op 17 april 2018 hebben GS het voornemen uitgesproken om “de provinciale betrokkenheid bij Marsna Paper vanuit private insteek te beëindigen door verkoop van het complex aan Building Marsna BV”. Bijlage bij de brief van GS waarin zij PS van dit voornemen op de hoogte stellen is een niet getekende verkoopovereenkomst met Buildings Marsna.

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 besproken in de vergadering van de Statencommissie Financiën, Economische zaken en Bestuur van 1 juni 2018. In deze commissievergadering zeggen GS toe om PS nadere informatie te verschaffen over de consequenties van de verkoop voor het beleid met betrekking tot landschapsontwikkeling. Ook zullen zij alternatieven en scenario's voor de verkoop verder uitwerken. De commissie formuleert geen wensen/bedenkingen, waarna het Statenvoorstel als bespreekstuk wordt doorgeleid naar de PS-vergadering van 29 juni 2018.

De toezeggingen van GS zijn vervolgens verwerkt in een memo met aanvullende informatie²⁷ die onderdeel uitmaakt van de bespreking door PS op 29 juni.

Tijdens de vergadering van besluiten PS geen wensen en bedenkingen kenbaar te maken met betrekking tot de verkoop van de fabriek en een bijdrage in de kosten van achterstallig onderhoud en brandveiligheid. Wel wordt een amendement van D66 aangenomen over het mede benoemen van landschapsontwikkeling als doel van de verkoop.

Op 11 september 2018 sturen GS een brief aan PS, waarin zij meedelen het definitieve besluit tot verkoop te hebben genomen. In de brief gaan zij in op de wijze waarop invulling is gegeven aan de toezeggingen met betrekking tot het amendement inzake de landschapsontwikkeling en de uitkomst van een in opdracht van GS uitgevoerde externe toets op staatssteun.

Het besluit van GS is vervolgens geagendeerd voor de vergadering van de Statencommissie FEB van 14 september 2018. Daarin komen vragen aan de orde over het tijdstip en de wijze waarop informatie over mogelijke staatssteun is gedeeld met PS en wijze waarop GS het besluit hebben genomen. De bespreking leidt tot een aanvullende brief van GS van 25 september 2018. Daarin geven GS aan dat zij hebben besloten om de vertrouwelijke status op te heffen van de klacht die bij de Europese Commissie is ingediend over vermeende staatssteun. Ook delen zij mee dat het dossier vanaf mei 2016 ter inzage zal worden gelegd voor leden van PS van 25 september tot en met 15 oktober 2018. Tijdens de vergadering geven GS aan dat de notariële akte van de verkoop op 24 september 2018 zal passeren.

²⁷ Memo van GS aan PS, aanvullende informatie PS-voorstel Marsna Paper, 26 juni 2018.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de verkoopovereenkomst met Buildings Marsna op 15 mei 2018 is ondertekend door de Commissaris van de Koning. Aan PS is een ongetekend exemplaar van de overeenkomst ter inzage gelegd, dat op een belangrijk punt verschilt van het getekende exemplaar. In het getekende exemplaar is in artikel 6.5 van de overeenkomst een passage toegevoegd waarin de koper door de provincie gevrijwaard wordt van een eventuele claim van de pachter indien die van mening is dat hij rechten kan claimen op een gedeelte van het perceel dat door de provincie wordt verkocht. Deze toevoeging is niet aan PS voorgelegd en kon dus niet betrokken worden bij de wensen en bedenkingen procedure.

Vermelding in P&C-documenten

In de controleverklaring bij de Jaarrekening 2018 merkt de externe accountant Deloitte met betrekking tot de verkoop van Marsna op dat, conform het door PS genomen besluit van 29 juni 2018, een bedrag van € 4.233.013 van de risicoreserve grondexploitatie is geoormerkt voor een bijdrage in de kosten van achterstallig onderhoud en brandveiligheid van Marsna Paper. Deze middelen zijn in 2018 niet afgeroepen door Building Marsna BV.

In het Accountantsverslag 2018 meldt Deloitte dat zij de casus rondom Marsna en de verkoop van het pand in 2018 hebben beoordeeld: "Het vermoeden van staatssteun en de klacht die daartoe is ingediend bij de Europese Commissie, is op dit moment nog in behandeling bij de Europese Commissie. De casus is voor onze controle dusdanig complex, dat wij als accountant geen uitspraak kunnen doen over de rechtmatigheid daarvan. Deze kwestie hebben wij dan ook niet betrokken in ons rechtmatigheidsoordeel".

In Bijlage 2 bij de Jaarstukken 2018 wordt een afwaardering gemeld van € 2,17 mln., die betrekking heeft op Marsna Paper.

Bevindingen

- PS hebben zich voor hun oordeelsvorming niet op een volledige verkoopovereenkomst kunnen baseren
- De consequenties van de verkoop voor het beleid met betrekking tot landschapontwikkeling zijn achteraf in een addendum bij de verkoopovereenkomst vastgelegd.

5.6 Informatievoorziening na de verkoop

Behandeling in PS en Statcommissies

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

Vermelding in P&C-documenten

In de thans beschikbare P&C-documenten wordt na de verkoop geen aandacht besteed aan de stand van zaken rondom het fabriekscomplex.

Bevindingen

Met de verkoop stopt vooralsnog ook de informatievoorziening aan PS over het fabriekscomplex.

Bijlage 1 Bronnen

Overzicht geraadpleegde stukken

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer vele documenten bestudeerd die betrekking hebben op de gang van zaken en besluitvorming rondom de aankoop, het beheer, de verhuur en de verkoop van het fabriekscomplex Meerssen. Deze documenten beslaan de periode 2008 – 2019. Het betreft met name: GS dossiers en Besluitenlijsten GS; ambtelijke notities, memo's en gespreksverslagen; informatie van en correspondentie met externe partijen als RUD, gemeente Meerssen, de ondernemer, curator, landsadvocaat, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Stichting Bodembeheer Nederland, Europese Commissie; PS-dossiers. Ook heeft de rekenkamer inzage gehad in vertrouwelijke documenten die van belang waren voor het onderzoek en deels ter inzage hebben gelegen voor PS. In de voetnoten in het rapport van bevindingen zijn specifieke documenten benoemd. Kerndocumenten (inclusief bijbehorende dossiers) die de rekenkamer voor haar onderzoek heeft gebruikt, waren:

Documenten inzake het fabriekscomplex

- Business case aankoop (2008)
- Koopovereenkomst (2008)
- Huurovereenkomst met Meerssen Papier (2009)
- Documenten curator inzake het faillissement uit 2015
- Huurovereenkomst met Marsna Paper (2015)
- Verkoopovereenkomst (2018)

P&C-documenten

- Programmabegrotingen (2008-2015)
- Jaarstukken (2008-2018)
- Meerjarenperspectief grondbedrijf (2009-2014)

Provinciale Staten

- Vergaderstukken PS en Commissievergaderingen (2008-2019)
- Besluitenlijsten PS (2008-2019)
- Verslagen Presidium (2008-2019)
- Schriftelijke vragen van Statenleden (2008-2019)

Kadernota's

- Beleidsnota handhaving (2002)
- Nota Grondbeleid (2005)
- Uitvoeringsnota Grondbedrijf Provincie Limburg (2006)
- Beheersstatuut Grondbedrijf Provincie Limburg (2007)

- Integraal handhavingsbeleidsplan (2011)
- Integrale gebiedsvisie Buitengoed Geul en Maas (2014)
- Notitie Limburgs rendement (2014)
- Investeringskader Sturing in Samenwerking (SIS) 2.0 (2017)
- VTH beleidsplan 2017-2020

Geïnterviewde personen

Provincie Limburg

- Bestuurlijk niveau:
 - (voormalig) Gedeputeerde Beurskens
 - (voormalig) Gedeputeerde Driessen
 - Gedeputeerde Housmans
 - Gedeputeerde Koopmans
- Ambtelijk niveau:
 - Accountmanager Milieu
 - Adviseur Concernstaf
 - Adviseur Juridische Zaken en Inkoop
 - Clustermanager Economie en Innovatie (voormalig)
 - Concerncontroller/manager Concernstaf (voormalig)
 - Directeur (voormalig)
 - Financieel strategisch adviseur
 - Hoofd Grondbedrijf (voormalig)
 - Manager Concernstaf (waarnemend)
 - Planeconoom Grondbedrijf
 - Programmamanager Majeure Projecten
 - Provinciesecretaris/algemeen directeur
 - Senior adviseur Planning& Control/Financiën
 - Senior grondverwerper/taxateur
 - Senior Jurist Privaatrecht
 - Subsidieverlener cluster Subsidies

RUD Zuid-Limburg

- Directeur
- Hoofd afdeling Specialismen
- Milieu-inspecteur

Overige externe partijen

- Directeur/eigenaar Marsna Paper BV
- Directeur Meerssen Papier BV (voormalig)

- Directeur Stichting Bodembeheer Nederland
- Hoofd afdeling Ruimte gemeente Meerssen
- Coördinator Vergunningen gemeente Meerssen