

Raadsvoorstel

Onderwerp	: Slingelandse Plassen
Portefeuillehouder	: Wethouder Teunis Jacob Slob
Behandelend ambtenaar	: Bas Renes
Zaaknummer	: 1121299

Gevraagd Besluit

De gemeenteraad van Molenlanden besluit:

1. de inhoud van de eindrapportage Slingelandse Plassen te onderschrijven en te ondersteunen als vertrekpunt voor de oprichting van een stichting die het beheer, onderhoud en doorontwikkeling van het recreatiegebied Slingelandse Plassen voor zijn rekening neemt
2. als voorwaarden voor de stichting in oprichting te stellen dat:
 - o de publieke toegankelijkheid blijft gewaarborgd;
 - o de zwemwaterfunctie blijft gehandhaafd;
 - o de governance zodanig is geregeld dat de risico's van zowel de deelnemers in de stichting als van de gemeente zodanig zijn afgedekt dat een kostenneutrale exploitatie in beginsel structureel is geborgd evenals de organisatorische continuïteit;
3. indien aan deze voorwaarden is voldaan het nog beschikbare budget onderhoud Slingelandse Plassen (ca. €825.000) aan de stichting (na oprichting) ter beschikking te stellen onder de voorwaarde dat dit niet is aan te merken als (ongeoorloofde) staatssteun.

Inleiding

Op 13 oktober 2021 heeft de initiatiefgroep Slingelandse Plassen u geïnformeerd over de planvorming rond de Slingelandse Plassen. Op de meningsvormende resp. besluitvormende avond van 16 en 23 november 2021 vragen wij u een besluit ten aanzien van de ontwikkelrichting en het vervolgproces.

De Initiatiefgroep heeft in gezamenlijkheid een plan uitgewerkt. Om tot uitvoering te kunnen overgaan is het nodig dat de gemeente zich uitspreekt over het bereikte resultaat. Tegelijk kunt u specifiek op de uitvoering gerichte kaders vaststellen. De realisatie binnen de gestelde kaders is vervolgens aan het college.

Eerdere besluiten

In 2017 heeft u de gronden van Slingelandse Plassen overgenomen van de provincie. In die overeenkomst is in artikel 1a. onder andere het volgende gesteld:

Koper verplicht zich voor zijn rekening zorg te dragen voor beheer van het verkochte als recreatiegebied, tenminste gedurende de periode als hierna genoemd in de artikelen 10 lid 1 en 11 lid 1.2. [...]

Indien koper niet (meer) zorg draagt voor het beheer van het verkochte als recreatiegebied, dient koper de voormelde beheervergoeding naar rato van de resterende looptijd terug te betalen aan verkoper.

Verder is onder andere een verplichting om in overleg te treden met de provincie als sprake is van overdracht van de gronden en dit een meeropbrengst oplevert. Deze moet dan in beginsel aan de provincie worden terugbetaald.

Op 3 maart 2020 heeft u ingestemd met de zogenaamde Tussenrapportage. U besloot toen:

1. de inhoud van de tussenrapportage te onderschrijven als vertrekpunt voor de verdere planontwikkeling, met daarin het uitgangspunt de zwemwaterfunctie voor de Slingelandse Plassen te behouden, evenwel zonder grote investeringen in de bestrijding van blauwalg;
2. als uitgangspunt voor verdere planontwikkeling te nemen dat:
 - a. de exploitatie van het gebied voor de gemeente in beginsel kostenneutraal verloopt, waarbij ruimte wordt gelaten om met nieuwe functies inkomsten te genereren die worden ingezet ter dekking van de kosten voor beheer en onderhoud;
 - b. onder de voorwaarde van kostenneutrale exploitatie het nog beschikbare krediet voor investeringen in het gebied kan worden aangewend.

In de geldende bestemmingsplannen buitengebied Giessenlanden en Graafstroom is de bestemming recreatiegebied resp. bos. De gebruiksmogelijkheden zijn vergelijkbaar. Op het hele terrein ligt een dubbelbestemming archeologische waarden. Graven in de bodem met een diepte groter dan 30 cm is hiermee van vergunning onderhevig.

Beoogd effect

De gewenste situatie is dat het gebied Slingelandse Plassen een in hoofdzaak recreatie- en natuurfunctie behoudt die kan rekenen op maatschappelijk draagvlak en dat beheer en onderhoud adequaat zijn georganiseerd en in beginsel kostenneutraal verloopt.

Argumenten

1.1. Het plan voldoet aan de inhoudelijke kaders van de raad

De tussenrapportage is uitgewerkt in een eindrapportage die u als bijlage vindt bij dit raadsvoorstel. Ten tijde van de tussenrapportage werden diverse dilemma's gesignaleerd. Daaronder was de vraag of alle initiatieven in het gebied passen en passend zijn.

De Initiatiefgroep heeft in gezamenlijkheid onderzocht welke initiatieven een plek kunnen krijgen in het gebied. Dit is een (in)spannend proces geweest van concretiseren van de plannen en onderzoeken of de initiatieven passen in het gebied.

Als passend werden geoordeeld een mountainbikeparcours en de ontwikkeling van het zogenaamde Polderbos. Dit is een invulling in het middengebied, waarbij een voedselbos, een herinneringsbos worden gecombineerd met natuurbeheer en (op termijn) een natuureducatiecentrum. Diverse leden van de Initiatiefgroep hebben zich gevonden in het combineren van hun initiatieven. De zwemwaterfunctie blijft gehandhaafd en er wordt geïnvesteerd in beheer rond het zwemwater en in speeltoestellen.

Het heeft geleid tot het afvallen van initiatieven en initiatiefnemers:

- o de natuurbegraafplaats (gewenste omvang 10 ha)
- o windmolens

Deze initiatieven werden beschouwd als qua omvang niet in te passen resp. niet verenigbaar met de natuurfunctie van het gebied.

o Als laatste is een uitvoerige studie verricht naar de inpassing van een aantal recreatiehuisjes in het gebied. De Initiatiefgroep is in samenspraak met de initiatiefnemer tot de conclusie gekomen dat ook deze functie als onvoldoende passend bij de natuur- en recreatieve waarden. De mogelijkheid is wel open gehouden om dit initiatief op een later moment, nadat de huidige plannen tot uitvoer zijn gebracht, alsnog in het gebied een plek te geven.

1.2 Het plan kan naar verwachting budgetneutraal worden uitgevoerd

Het nu voorliggende plan is financieel onderbouwd met een concept begroting, die door ons is beoordeeld. In hoofdzaak ziet het financiële plan er als volgt uit.

De Initiatiefgroep wil het resterend onderhoudsbudget dat de gemeente van de provincie heeft ontvangen (ca. €825.000) gebruiken om

- het gebied duurzaam in stand te houden en te beheren
 Het beheer wordt sinds eind 2020 uitgevoerd door vrijwilligers. In 2020 heeft een deel van de Initiatiefgroep, de Beheergroep, voorgesteld om een aantal beheerwerkzaamheden uit te voeren voor de gemeente. Tot dan toe besteedde de gemeente deze werkzaamheden uit aan een commerciële partij. In 2021 is het gehele beheer en onderhoud uitbesteed aan de Beheergroep. De groep krijgt hiervoor een vergoeding. Het gaat hier om het dagelijks beheer en klein onderhoud. Naast onderlinge verbondenheid heeft dit geleid tot beheer dat aanmerkelijk goedkoper is dan voorheen; de uitgaven voor beheer en onderhoud zijn dus gedaald, waardoor het resterende bedrag voor een grotere periode kan voorzien in de kosten voor beheer en onderhoud.
- te investeren in de verdere ontwikkeling als onder 1.1. omschreven
 Het is de bedoeling dat de initiatiefnemers een beroep kunnen doen op een deel van dit budget, maar tegelijkertijd ook zelf inkomsten genereren door bv subsidies te werven of via zelfwerkzaamheid de aanleg mogelijk te maken.
- structurele inkomsten te generen
 Een deel van het bedrag zal worden gebruikt om grond aan te kopen en hiermee structureel inkomsten te genereren ter dekking van uitgaven voor beheer en onderhoud.
 Naast deze structurele inkomsten wil de stichting ter dekking van de kosten donateurs aan zich binden en subsidies verwerven.

1.3 Door het proces van planvorming ontstaat een collectief

De planvorming heeft in co-creatie plaatsgevonden binnen de Initiatiefgroep. Dit heeft geleid tot verbondenheid. Ook en misschien juist het samen oppakken van het beheer heeft hieraan ook een impuls gegeven. Niet iedereen heeft hieraan meegedaan, maar overall heeft men elkaar beter leren kennen.

Tegelijk is een deel van de initiatiefnemers in het proces afgevallen. Zoals gezegd is dit een inspannend proces geweest. Het is wel met respect voor alle betrokkenen doorlopen.

Zo is in gezamenlijkheid geconcludeerd dat de Natuurbegraafplaats niet inpasbaar was, maar wel “een goede buur” zou kunnen zijn voor de Slingelandse Plassen.

Den Hâneker zag voor zichzelf op enig moment geen rol meer weggelegd, mede omdat beheer en onderhoud adequaat was geregeld.

De Gespreide Herberg bleek de moeilijkste beslissing. Daarom is uitvoerig studie gedaan naar inpassingsmogelijkheden. Uiteindelijk bleek was de groep in meerderheid van mening dat inpassing niet wenselijk was.

Nu wat de Initiatiefgroep betreft er een concreet plan ligt, richt men zich meer op de vraag hoe uitvoering te geven aan de plannen. Dit geeft verdere zuurstof aan de vorming van een collectief. Dit is in onze optiek een noodzakelijke voorwaarde om ontwikkeling, beheer en onderhoud robuust te kunnen organiseren.

Met dit voorstel bereiken wij op lange termijn maatschappelijke betrokkenheid bij het gebied en behoud en versterking van de aanwezige waarden. Tegelijk geven wij hiermee invulling aan de organisatiekracht van de samenleving.

1.4 De voorgestelde organisatievorm van een stichting draagt bij aan het instandhouden van de maatschappelijke betrokkenheid en de organisatorische en financiële slagkracht

De Initiatiefgroep stelt de gemeente voor om het beheer van Slingeland onder te brengen in een stichting. In de stichting nemen de diverse leden van de Initiatiefgroep zitting. Om de continuïteit te borgen stelt de Initiatiefgroep voor dat de stichting bemenst wordt vanuit de diverse organisaties die hun mensen in de Initiatiefgroep hebben afgevaardigd, te weten: visverenigingen Alver en Graafstroom, MTB Ottoland-Goudriaan, Natuur- en Vogelwacht Alblasserwaard Vijfheerenlanden en de Wildbeheereenheid. Het initiatief Polderbos zal zich organiseren in een stichting en van daaruit deelnemen aan de Stichting Slingelandse Plassen.

Het idee is om het eigendom van de grond bij de gemeente te houden. Het gebied blijft openbaar en op deze wijze kan de gemeente haar publieke taak blijven uitoefenen. Denk hierbij om controle van speeltoestellen en handhaving van de openbare orde.

Een nadere toelichting van de Initiatiefgroep met betrekking tot de op te richten stichting is als bijlage opgenomen. Dit om u de denkrichting duidelijk te maken, op dit moment werken juristen en financials aan de nadere voorwaarden.

De initiatiefgroep wil graag samen met de gemeente *de governance uitwerken* om zo een robuuste organisatie neer te zetten, de (o.a. organisatorische en financiële) risico's voor gemeente en deelnemende organisaties af te dekken en fiscale aspecten adequaat te borgen.

1.5 Er lijkt draagvlak in de maatschappij voor dit plan

De leden van de Initiatiefgroep zijn geaard in onze lokale samenleving. Zij krijgen duidelijke signalen dat dit plan kan rekenen op instemming van de omgeving.

Op 15 november a.s. organiseert de Initiatiefgroep nog een avond voor inwoners in de Multistee in Goudriaan. Wij zullen zorgen dat u op uw vergadering van 16 november wordt geïnformeerd hoe deze avond is verlopen. De Initiatiefgroep en de klankbordgroep Goudriaan werken samen in het informeren van de inwoners. Wij sluiten als gemeente hierop aan.

1.6 Voldoen aan staatssteunregels is bij de uitwerking een belangrijke voorwaarde

Het beschikbaar stellen van het resterende onderhoudsbudget moet voldoen aan de eisen, die worden gesteld aan het (geoorloofd) verlenen van staatssteun. Anders gezegd 'staatssteun proof' zijn. Of dat het geval is en welke specifieke kaders hierbij van toepassing zijn, is onderdeel van

nader onderzoek. Dat onderzoek vindt parallel plaats aan de handelingen, die verricht moeten worden om de stichting op te richten. Voor het moment van oprichting van de stichting is er duidelijkheid over het aspect staatssteun.

Kanttekeningen

1.1. De inzet van vrijwilligers is een kracht maar in potentie ook een zwakte

Een deel van de charme van het plan zit in de grote inzet van betrokkenheid van vrijwilligers. Die komt voort uit bevoegenheid en betrokkenheid. De kans is aanwezig dat deze betrokkenheid in de loop der tijd afneemt. Dan bestaat de kans dat beheer en onderhoud moeilijker vol te houden zijn. Om die reden kiest de Initiatiefgroep er ook voor de deelname aan de Stichting te organiseren vanuit achterliggende organisaties. Hierdoor wordt het bestuur minder persoonsafhankelijk en kan een beroep worden gedaan op de menskracht van deze achterliggende organisaties. Wij als gemeente kunnen hierop toevoegen door aandacht te houden voor de samenwerking binnen de stichting i.o.

1.2. De concept begroting is mede afhankelijk van inkomsten uit subsidies en donaties

Subsidies en donaties hebben naar hun aard een minder voorspelbaar karakter. Hier zit een zeker risico in. Wij willen met de stichting i.o. goede afspraken maken hoe dit te monitoren en zekerheden inbouwen. Die zekerheden gelden niet alleen voor de gemeente, het moet het stichtingsbestuur ook helpen hun taak uit te voeren.

De Initiatiefgroep heeft een concept aangeleverd. Hierin zijn wat ons betreft nog keuzes te maken. Dan denken wij bijvoorbeeld aan de inkomsten uit grond. Wij willen andere mogelijke renderende investeringen nog nader bekijken.

1.3. Met deze stichting staat de gemeente bewust op enige afstand

Op basis van de nota Verbonden Partijen is de stichting straks te beschouwen als een verbonden partij. Risico en impact van deze opgave is kent in het perspectief van de nota Verbonden Partijen in onze optiek een laag risicoprofiel.

De gemeente heeft in onze optiek de verantwoordelijkheid de stichting ruimte te laten om te functioneren. Tegelijk zijn er duidelijke publieke belangen te borgen, zoals het karakter van het gebied, toegankelijkheid en veiligheid. En, niet onbelangrijk, om te prikkelen om ondernemend te blijven en binnen de afgesproken context in te spelen op nieuwe wensen en behoeften vanuit de samenleving.

De positie van de gemeente moet nog verder worden uitgewerkt. Op dit moment stellen wij ons op het standpunt dat een vorm van gemeentelijke afstemming en toezicht een goede optie is en niet een vorm van deelname aan het bestuur van de stichting. Dit willen we in de statuten ook goed regelen. Daarnaast is de WBTR (Wet bestuur en toezicht rechtspersonen) dit jaar in werking is getreden. Deze wet biedt voor goed bestuur en toezicht betere waarborgen dan de oude wetgeving. In de bijlage vindt u een toelichting op de stichtingsvorm. Evenals voor de begroting geldt dat wij deze opzet in de basis ondersteunen, maar bijvoorbeeld op het punt van bestuur en toezicht echt nog samen moeten uitwerken.

1.4 Er zijn alternatieven denkbaar

Op diverse onderdelen zijn alternatieven denkbaar.

Is er een alternatief inhoudelijk plan mogelijk?

Natuurlijk. Het nu voorliggende plan is echter het resultaat van de gekozen insteek en het doorlopen proces. Bij de start van het proces in 2019 is iedereen uitgenodigd om deel te nemen aan

de Initiatiefgroep. Partijen die zich toen niet hebben gemeld, hebben niet bijgedragen aan het plan. Het proces maakt ook dat nu nog instappen afbreuk doet aan het commitment van de groep die dit plan tot stand heeft gebracht en het nu ten uitvoer wil brengen.

Is een andere uitvoerende partij mogelijk?

Dat is denkbaar. Wij hebben gesproken met Natuur- en Recreatieschap Lingegebied. Deze heeft meegedacht met gemeente en Initiatiefgroep in dit proces. Deze partij zou dit beheer ook kunnen uitvoeren. Maar ook hier geldt dat de gemeente zelf een andere insteek heeft gekozen. Mocht overigens op enig moment de stichting i.o. de taak niet kunnen bolwerken dan zou deze verbonden partij kunnen worden ingeschakeld.

Is een andere manier van financiering mogelijk?

Jazeker. De gemeente zou in plaats van een eenmalige bijdrage in beheer en onderhoud kunnen kiezen voor een jaarlijkse subsidie ter dekking van het beheer en onderhoud. Hier zit een zekere administratieve en organisatorische last vast, die geen duidelijk voordeel oplevert. Een duidelijk nadeel is dat deze subsidie in de begroting moet worden opgenomen, en daarmee is voor de gemeente geen sprake van een budget neutrale oplossing.

Is een andere organisatievorm dan een stichting mogelijk?

Gegeven de insteek van zelforganisatie is een stichting een voor de hand liggende vorm. Met deze rechtsvorm kunnen subsidies en donateurs een deel van de jaarlijkse inkomsten verwerven. Men ambieert een ANBI-status. Als een instelling door de Belastingdienst is aangewezen als een ANBI, kan een donateur giften van de inkomsten- of vennootschapsbelasting aftrekken (uiteraard binnen de daarvoor geldende regels).

In den lande wordt een stichting veel gebruikt voor dergelijke activiteiten.

1.5 Staatsteunregels kunnen nog invloed hebben op de uitwerking

Het risico bestaat dat het beschikbaar stellen van het beheerbudget aan de stichting is aan te merken als staatssteun. In dat geval kan het nodig zijn dit onderdeel van het besluit te heroverwegen of aan te passen. Dan kan overwogen worden de staatssteunmaatregel via een meldingsprocedure voor goedkeuring voor te leggen aan de Europese Commissie.

Extra uitleg bij de kosten

De uitgaven zijn becijferd in samenspraak met de gemeente. De Inkomsten zijn geraamd, waarbij nog sprake is van een overmaat.

Uitgaven	
Stichtingskosten (administratiekosten / verzekering / publiciteit / advertenties / marketing)	6.000
Beheer en onderhoud (onderhoud aan groen- watervoorzieningen / bestaande recreatievoorzieningen)	12.500
Toekomstig onderhoud (het vormen van een voorziening groot onderhoud voor grootschalig onderhoud)	5.500

Inkomsten	
Donateurs, post zal geleidelijk groeien	5000

Overheid/subsidies/fondsen voor diverse doeleinden en investeringen	5000
Pachtinkomsten over bestaande grond en toekomstige belegging	12000
Bijdrage initiatiefnemers voor hun plek in het gebied en ter dekking van het onderhoud	9000
Activiteiten die we zullen organiseren en belegd kunnen worden in het gebied	2000

Besteding beheerbudget dat gemeente overdraagt	825.000
Achterstallig onderhoud en aanschaf machines voor het doen van de onderhoudswerkzaamheden	50.000
Realisatie van initiatieven. De verdeling hiervan en spelregels hiertoe zullen we met elkaar bepalen. Moet evenwichtig zijn en in balans zijn met bijvoorbeeld de zelfwerkzaamheid.	100.000
Renderend maken (gedacht wordt aan belegging in te verpachten weiland)	375.000
Vermogen in de stichting (15x jaarlijkse last)	300.000

Communicatie

Het plan wordt op 15 november door de initiatiefgroep nog aan de samenleving voorgelegd. Communicatie zal ook via de pers plaatsvinden.

Vervolgstappen

Als u als raad kunt instemmen met dit voorstel, dan gaat het college de voorstellen uitwerken. Deze uitwerking wordt begeleid door een ter zake kundige notaris. Het definitieve besluit tot oprichting van deze stichting wordt onder verantwoording van het college genomen. Wij voorzien dit in de komende maanden. Wij zullen u hierover vanzelfsprekend op de hoogte stellen.

Bijlagen:

- Slingelandse Plassen: Naar een gedragen inrichting en beheer: eindrapportage (versie
- Uitwerking Stichting (versie 16 juni 2021)

Raadsbesluit

Onderwerp : Slingelandse Plassen

Portefeuillehouder : Wethouder Teunis Jacob Slob

Behandelend ambtenaar : Bas Renes

Zaaknummer : 1121299

De raad van de gemeente Molenlanden:

Gelet op het bijbehorende raadsvoorstel;

Besluit:

1. de inhoud van de eindrapportage Slingelandse Plassen te onderschrijven en te ondersteunen als vertrekpunt voor de oprichting van een stichting die het beheer, onderhoud en doorontwikkeling van het recreatiegebied Slingelandse Plassen voor zijn rekening neemt
2. als voorwaarden voor de stichting in oprichting te stellen dat:
 - o de publieke toegankelijkheid blijft gewaarborgd;
 - o de zwemwaterfunctie blijft gehandhaafd;
 - o de *governance* zodanig is geregeld dat de risico's van zowel de deelnemers in de stichting als van de gemeente zodanig zijn afgedekt dat een kostenneutrale exploitatie in beginsel structureel is geborgd evenals de organisatorische continuïteit;
3. indien aan deze voorwaarden is voldaan het nog beschikbare budget onderhoud Slingelandse Plassen (ca. €825.000) aan de stichting (na oprichting) ter beschikking te stellen

Aldus besloten tijdens de openbare raadsvergadering gemeente Molenlanden, gehouden op 23 november 2021

de griffier,

de voorzitter,

Marjolein Teunissen

Theo Segers