

Bijlage 1: Toelichting op de SOK

Inleiding

In het eerste deel van deze notitie gaan wij in om de achtergrond van de samenwerkingsovereenkomst, het proces waarlangs dat tot stand gekomen is en lichten wij het belang van deze SOK nader toe.

In het tweede deel geven we een toelichting op de inhoud van de SOK.

Deel 1: achtergrond

Waarom een samenwerkingsovereenkomst

De zorg voor het onderhoud, beheer en de exploitatie van het openbare molengebied en de daarin gelegen monumenten (molens en 19e eeuwse gemaal) en natuurgebieden is de verantwoordelijkheid van de overheid, voortvloeiende uit de Erfgoedwet, het UNESCO Werelderfgoed-verdrag en de Natura 2000 verdragen. In het deels openbaar toegankelijke gebied wordt deze verantwoordelijkheid gedeeld door het Rijk, de provincie Zuid-Holland, het waterschap Rivierenland en beide gemeentes.

Zij kozen er in 2002-2005 voor om deze verantwoordelijkheid deels uit te laten voeren door een organisatie die vanwege de noodzakelijke flexibiliteit en financiële bewegingsruimte de bestuursrechtelijke vorm van een stichting heeft gekregen. De molens werden in 2005 voor een periode van 30 jaar om niet in erfpacht gegeven. De stichting kreeg in 2012 een onafhankelijke RvT en bestuur om daarmee een directe relatie met de participerende overheden te vermijden.

In 2012 is bewust gekozen voor het doorsnijden van de formele banden tussen overheid en stichting. De overheidspartijen hebben geen formele invloed op de zeggenschap en kunnen dus niet rechtstreeks sturen op het beleid van de stichting, de rechtshandelingen die de stichting verricht, de financiën en het ontbinden van de stichting. Waar een overheid in andere gevallen vaak via de subsidie-relatie kan bijsturen, is dit bij de SWEK niet aan de orde, omdat de inkomsten van de SWEK voor > 95% bestaan uit eigen inkomsten. Sturing via een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is evenmin aan de orde: er zijn immers meerdere 'opdrachtgevers', waarvan de belangen lang niet altijd parallel lopen.

In de periode na 2015 groeit daarover het gevoel van ongemak, met name in de lokale politiek. In 2017 constateert een erkend governance expert, dr. Piet Grinwis van het bureau GrinwisZonneveld, dat de stichting te veel op afstand is gezet en dat het nodig is om de balans tussen de noodzakelijke onafhankelijkheid van de stichting en het borgen van het publieke belang te verbeteren. Dit rapport heeft echter nooit geleid tot een oplossingsgerichte dialoog tussen de stichting en de gemeentes.

In 2019 neemt uw raad op advies van alle partijen die vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep (tot nov 2020 had het BPK nog de naam 'stuurgroep') het Advies Toekomst Werelderfgoed Kinderdijk over. Daarin worden o.a. de uitgangspunten voor de doorontwikkeling van de Governance beschreven die ten grondslag liggen aan de nu voorliggende SOK.

In de gesprekken die daarna tussen partijen over dit thema werden gevoerd, werd op veel punten nader begrip en overeenstemming bereikt: het uitvoeringsprogramma uit juni 2020 gaf de samenwerking het inhoudelijke fundament, de rol en functie van het bestuurlijk platform werd verhelderd en er ontstond overeenstemming over de uitgangspunten voor een nieuw financieel arrangement. Op een aantal punten lukte het echter niet om in 2020 voldoende voortgang te boeken. In de RIB van 10 november 2020 hebben wij u daarover geïnformeerd en kondigden wij aan een extern onderzoek te laten uitvoeren door het bureau JBR uit Zeist.

Op basis van de bevindingen van JBR erkenden alle partijen in juni 2021 de noodzaak om aanpassingen door te voeren in de relatie tussen de partijen die in het BPK zitten, om daarmee het publieke belang van de stichting en de financiële belangen die de overheidspartijen hebben, terug te laten komen in de afspraken.

In de voortgangsnotitie Governance Werelderfgoed Kinderdijk-Elshout (d.d. 25 november 2021) informeerde wij u uitvoerig over de uitkomsten van dat rapport en het vervolg proces. Voor uw raad was dat reden om in een motie vreemd aan de orde in een brief aan ons uw wensen over de inhoud en strekking van de SOK aan te geven.

Opstellen SOK is een intensief proces geworden

Onze notitie van november '21 ademde de sfeer van 'we zijn er bijna'. We spraken de verwachting uit dat we begin '22 een concept SOK zouden kunnen voorleggen. Het proces om tot een aanvaardbare versie te komen nam echter veel meer tijd in beslag en vergden enkele zeer intensieve gesprekken met de directeur-bestuurder en met (een delegatie van) de RvT van de SWEK.

Toen eind september nog steeds geen versie beschikbaar was, besloot het BPK op voorstel van de voorzitter en de wethouders van beide gemeentes om een externe deskundige te vragen om op basis van al het beschikbare materiaal een samenwerkingsoverkomst op te stellen.

De versie die deze deskundige, de heer Kees van Velzen, o.m. oud-wethouder van de gemeente Alphen aan de Rijn, heeft opgesteld, is op 10 november j.l. besproken met een delegatie van de RvT en de directeur-bestuurder van de SWEK. Op basis van die versie is de nu voorliggende versie opgesteld. In deze laatste versie is ook het commentaar van de juristen en financieel medewerkers van beide gemeentes verwerkt.

Noodzaak om afspraken vast te leggen steeds groter

De noodzaak om de netwerksamenwerking die aan het ontstaan is te baseren op een complete set afspraken was al groot en zal de komende jaren alleen maar verder toenemen. De onderlinge afhankelijkheid, inhoudelijk, bestuurlijk en financieel wordt steeds groter. Partijen staan aan de vooravond van het doen van grote investeringen in het gebied (entreegebied, transferium, organiseren last-mile vervoer). De financiële situatie van de SWEK is weliswaar aan het herstellen, maar nog lang niet vergelijkbaar met de situatie van voor Corona.

Daarnaast stellen moderne accountantseisen strengere voorwaarden aan de financiële afspraken die de gemeente met een stichting maakt. Dit dient terug te komen in de spelregels die gelden voor de financiële afspraken tussen gemeentes en de SWEK.

De groei van de toerisme zal conform de voorspellingen van het NBTC snel weer op het voor-corona peil zitten. Zelfs als de NBTC te positief is, zal dit van alle partijen een majeure inspanning vergen om die groei (door NBTC geschat op minimaal 7% op jaarbasis) te beheersen en niet ten koste te laten gaan van de kwaliteit van het gebied en van de leefbaarheid van de omgeving.

Deel 2: Opbouw en inhoud SOK

De SOK is opgebouwd in een aantal hoofdstukken.

Hoofdstuk B geeft helder aan waarom partijen met elkaar een samenwerkingsovereenkomst willen sluiten: zij voelen zich verbonden aan de gezamenlijke ambitie en doelstellingen van het uitvoeringsprogramma en leggen middels deze SOK de spelregels voor hun samenwerking vast. In dit hoofdstuk benadrukken zij ook het regionaal belang van het molengebied

Hoofdstuk C bevat enkele essentiële basisafspraken. Met name afspraak C1 is van groot belang. Daarin wordt vastgelegd dat het in stand houden van het werelderfgoed de zorg is **van alle betrokken partijen** en dan de SWEK in het leven is geroepen om hier namens de overheden, met een eigen verantwoordelijkheid, zorg voor te dragen. Daarmee wordt de publieke verantwoordelijkheid van de stichting duidelijk verwoord. De afspraak was al geformuleerd bij het vaststellen van de uitgangspunten voor het financieel arrangement. Het is goed dat dit nu met een handtekening van alle partijen wordt bekrachtigd.

De **basisafspraken in hoofdstuk C** tonen naar onze opvatting een juiste balans tussen de autonome verantwoordelijkheid en bevoegdheid van elk van de partijen aan de ene kant en de afhankelijkheid van elkaar aan de andere kant. Er is geen overdracht van bevoegdheden naar iets als een 'stuurgroep-met-een-bevoegdheid', er is wel de erkenning dat de netwerk-samenwerking meer vergt dan een lichte vorm van afstemming en coördinatie.

Het Bestuurlijk Platform Kinderdijk geeft advies aan de besluitvormende organen van de deelnemers, maar dat is geen advies waar je losjes mee om kunt gaan. Als je daar om wat voor reden dan ook van afwijkt, volgt altijd weer overleg met de andere partijen om "*gezamenlijk te zoeken naar een uitkomst die wel op voldoende instemming kan rekenen*". Deze vorm van 'samen-besturen' wordt in het rapport van prof van der Borg van de Universiteit van Leuven expliciet genoemd als één van de voorbeelden waarmee Kinderdijk (inter-)nationaal vooroploopt. Van der Borg ziet bestuurlijke samenwerking als een noodzakelijk voorwaarde om het groeiende internationale toerisme te kunnen beheersen.

In **hoofdstuk D** worden de verantwoordelijkheden van betrokken partijen beschreven. De verantwoordelijkheid van de SWEK voor het bezoekersmanagement en voor het integrale gebiedsbeheer, zoals beschreven in D1, volgt rechtstreeks uit het Advies Toekomst Werelderfgoed Kinderdijk uit 2019.

Hoofdstuk E bevat afspraken over de overlegstructuur en besluitvorming. Duidelijk wordt aangegeven welke documenten in het BPK besproken worden. De positie van de programma-regisseur wordt apart beschreven en daar waar die deze functie de laatste jaren te veel overlap vertoonde met adviseur van de colleges van beide gemeenten, wordt nu duidelijk aangegeven dat deze functie een rol heeft die onafhankelijk van elke andere partij dient te zijn. In dit hoofdstuk wordt daarnaast expliciet aandacht besteed aan de manier waarop omwonenden en bewoners een rol krijgen in de governance.

De uitwerking van de financiële relaties is terug te vinden in **hoofdstuk F**. Zodra deze SOK ondertekend is, vervalt het oude financiële arrangement. Naar onze mening kunnen de afspraken in dit hoofdstuk leiden tot een veel transparanter zicht op de financiële stromen, zonder dat de SWEK zich belemmerd hoeft te voelen in de manier waarop de stichting invulling geeft aan de exploitatie van het molengebied. De artikelen F 7 t/m F 12 vormen een kernachtige uitwerking van het financieel arrangement, zoals dat in 2021 door Twynstra Gudde samen met betrokken partijen is opgesteld.

In **hoofdstuk G** wordt aangegeven, dat werving en selectie van leden van het bestuur/directie en van de RvT geschiedt op basis van een openbaar profiel dat eerst in het BPK wordt besproken. Er wordt afgesproken dat het BPK en een delegatie van de RvT minimaal eenmaal per jaar reflecteren op de onderlinge samenwerking.